

Seguridad y prevención: La situación en Argentina, Chile y Uruguay durante 2007

Edición

2008



CENTRE
INTERNATIONAL
POUR LA
PRÉVENTION
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL
CENTRE
FOR THE
PREVENTION
OF CRIME

CENTRO
INTERNACIONAL
PARA LA
PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD

www.crime-prevention-intl.org



INFORME DE ANÁLISIS COMPARATIVO



ÍNDICE

Índice.....	02
Preámbulo	03
Presentacion de las organizaciones	05
- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad.....	05
- Universidad Alberto Hurtado.....	06
Presentacion de los Autores	07
Capitulo 1: Diagnóstico de Seguridad y Contexto de la Prevención	09
Introducción al Capitulo Por Carlos Guajardo García.....	10
Reporte sobre prevencion del Delito en Argentina Por Martin Appiolaza.....	15
Seguridad Ciudadana y Políticas de Prevención en Chile Por Juan Carlos Ruiz.....	41
Situación de la Seguridad Ciudadana en Uruguay Por Javier M. Palummo.....	60
Capitulo 2: Violencia en las Escuelas	90
Introducción al Capitulo Por Carlos Guajardo García	91
Informe sobre violencia escolar en Argentina Por Pablo Madriaza.....	93
Informe sobre violencia escolar en Chile Por Pablo Madriaza.....	110
Capitulo 3: Violencia Juvenil	136
Introducción al Capitulo Por Carlos Guajardo García	137
Informe de la violencia juvenil en Argentina Por Martin Appiolaza.....	143
Situación de la violencia Juvenil en Chile: Debates y Perspectivas Por Cynthia González y Juan Carlos Ruiz.....	162
Capitulo 4: Violencia Contra las Mujeres	178
Introducción al Capitulo Por Carlos Guajardo García	179
Violencia Contra las Mujeres en las Relaciones de Pareja en Argentina Por Luz O. Rioseco Ortega.....	184
Violencia Contra las Mujeres en las Relaciones de Pareja: La Situación de Chile Por Ivonne Fernandez J.....	212

PREÁMBULO

La Universidad Alberto Hurtado a través de la Facultad de Derecho y el Programa de Seguridad Urbana, y el Centro Internacional para la Prevención de la criminalidad (CIPC) comparten un interés común sobre asuntos de prevención de la criminalidad y de seguridad cotidiana consideradas en forma global y pluridisciplinarias, tomando en cuenta los temas prioritarios de justicia, policía, educación, salud, desarrollo comunitario y urbanismo, entre otros.

También se interesan en la acción de los diferentes niveles de gobierno y en particular el nivel local, así como en el rol de las ciudades en el desarrollo de políticas y prácticas de prevención.

Ambas instituciones consideran que los intercambios internacionales y el análisis comparado permiten enriquecer el conocimiento de los fenómenos de violencia, de prevención y de seguridad. Es por ello que tanto el CIPC como la Universidad Alberto Hurtado han firmado, en mayo de 2007 un acuerdo de colaboración en donde ambas instituciones con intereses comunes se comprometen a favorecer los intercambios entre los dos organismos manteniéndose informados de sus actividades de interés mutuo; acogiendo pasantes, estudiantes, profesores o miembros de su personal en sus dependencias; facilitando los contactos útiles acerca de los socios y la promoción de su acción recíproca; y considerando la posibilidad de cooperaciones destinadas a proponer o a responder a ofertas de asistencia técnica o de investigación en las áreas de intereses comunes.

En el marco de esta última colaboración, el CIPC y la UAH firman en septiembre de 2007 un acuerdo contractual en donde el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad desea beneficiarse del peritaje de la Facultad de Derecho y del Programa de Seguridad Urbana de la universidad a fin de mantenerse informado sobre la evolución de la situación, sobre las prácticas y las políticas relacionadas con la prevención de la criminalidad y la seguridad urbana en los países de la región. Esto con el fin de poder integrar la información requerida en el *"Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas"*.

Este primer informe proporciona un análisis sintético de la situación de la prevención y de la seguridad cotidiana en el mundo difundiendo innovaciones, prácticas prometedoras y temas emergentes en las diversas regiones del planeta.

El informe se compone de dos partes, un análisis temático de los principales problemas de seguridad cotidiana en donde se presentan las principales problemáticas ligadas a seguridad de las mujeres, la delincuencia y la victimización de jóvenes, la seguridad en las escuelas y la gestión de espacios públicos y grandes eventos deportivos.

Para complementar el informe en esas áreas se demandaron diversas investigaciones, entre ellas:

- Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en Argentina
- Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en Chile
- Reporte sobre delincuencia juvenil en Argentina
- Situación de la delincuencia juvenil en Chile: tendencias y debates
- Informe sobre la violencia escolar en Argentina
- Informe sobre la violencia escolar en Chile

La segunda parte del informe presenta un análisis transversal de las principales respuestas desarrolladas en prevención y en seguridad cotidiana: la diversidad de estrategias nacionales, el desarrollo de políticas basadas en el conocimiento, el rol de los actores institucionales, locales y comunitarios, y la creación de nuevos servicios y métodos en el ámbito de la prevención. Para ello fueron encomendadas las siguientes investigaciones:

- Reporte sobre prevención del delito en Argentina
- Seguridad ciudadana y políticas de prevención en Chile
- Reporte sobre prevención del delito en Uruguay

Todas las investigaciones mencionadas son presentadas en esta publicación de manera integral sin perjuicio de que para el informe internacional bianual del CIPC fueron utilizadas fracciones de estos.

Debido al importante número de investigaciones existentes, ambas organizaciones han querido poner en valor el trabajo conjunto por medio de la publicación de las investigaciones antes mencionadas.

Este trabajo no busca otro fin que presentar investigaciones que poseen información de utilidad para el trabajo de muchas personas a nivel nacional e internacional con respecto a la situación en prevención de tres países del cono sur y que pueden servir como inspiradores de políticas públicas y ayudar a poner en contexto la situación de países de la región que pueden actuar como referentes del estado del arte en prevención.

PRESENTACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES

CENTRO INTERNACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD (CIPC)

El CIPC es una organización internacional no gubernamental sin fines de lucro con sede en Montreal Canadá, creada en 1994 a la iniciativa de los gobiernos de Canadá, Québec y Francia con la misión de favorecer los intercambios entre países y ciudades sobre el tema de la prevención, ofrecerles una asistencia técnica, así como una base de conocimientos internacionales sobre las políticas e intervenciones de prevención y de seguridad cotidiana.

El CIPC es un foro internacional único de intercambios y de aprendizaje para los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los organismos públicos, las instituciones especializadas y las organizaciones no gubernamentales en materia de prevención de la delincuencia y de seguridad de las comunidades. El centro pretende ayudar a los países y a los municipios a mejorar la seguridad comunitaria y a reducir la criminalidad y la violencia mediante la elaboración de políticas, estrategias y acciones de prevención eficaces y sostenibles.

La acción del CIPC tiene como objetivo hacer accesibles y difundir mejor los conocimientos internacionales sobre las políticas e intervenciones de prevención y de seguridad humana y alentar el uso de prácticas innovadoras. Apoyar intercambios internacionales fructíferos entre países, ciudades, sistemas de justicia, asociaciones de la sociedad civil, organizaciones comunitarias y centros de estudios y de investigación. Favorecer la asistencia técnica y la estructuración en red de las pericias. Promover el enfoque preventivo entre las instancias interesadas, inclusive las internacionales, y todos los niveles de gobierno.

El CIPC dispone de un centro de documentación con 3400 títulos y recopila las informaciones disponibles en el mundo sobre las prácticas inspiradoras en el campo de la prevención y produce informes de análisis comparado. El CIPC publicará cada 2 años, a partir de 2007, un informe sobre el estado de la prevención de la criminalidad en el mundo.

El centro también organiza eventos destinados a promover el conocimiento y las herramientas metodológicas en el campo de la prevención. Cada año, un coloquio profundiza sobre un tema particular.

EL CIPC pertenece a la Red de Institutos de la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas y también colabora con otros de sus órganos y programas, entre ellos HABITAT. A su vez, el centro propone una sesión anual de capacitación internacional sobre la actualidad y las evoluciones estratégicas de la prevención y de la seguridad de las comunidades.

Por ultimo, el CIPC favorece y apoya los intercambios directos entre municipios de países diferentes, en el marco de redes de ciudades, propone seminarios de corta duración dedicados a sostener la implementación de políticas estratégicas de prevención y de seguridad y participa en diferentes programas de asistencia técnica internacional instituidos por los servicios de cooperación nacionales y las organizaciones internacionales.

PROGRAMA DE SEGURIDAD URBANA, UNIVERSIDAD ALBERTO HURTADO (PSU)

El Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado ubicado en Santiago de Chile, ha sido creado en el año 2003 e incorporado a la Facultad de Derecho de la casa de estudios mencionada en el año 2006, como un grupo multidisciplinario de investigadores y docentes. Su objetivo es contribuir a la política pública en materia de seguridad desde una perspectiva ciudadana, desarrollando investigación, docencia y extensión.

Entre sus actividades, el programa desarrolla investigación aplicada generalmente a través de consultorías a instituciones públicas nacionales, a nivel de gobierno central, regional y local. No obstante, de igual forma participa en programas de agencias internacionales como la red URBAL de seguridad, en donde el PSU actúa como componente técnico de apoyo para más de veinte ciudades europeas y latinoamericanas. Por otra parte, colabora con el Centro Internacional para la Prevención a la Criminalidad, (CIPC) de Montreal, para el cual ha realizado estudios e informes sobre problemas específicos de seguridad ciudadana en varios países de la región. También el PSU trabaja con otras organizaciones internacionales como la Agencia de Naciones Unidas HABITAT en preparación de material de apoyo a actividades de prevención o en asistencia técnica en algunas ciudades.

Desde la perspectiva académica, el programa otorga formación a través de un diplomado en seguridad ciudadana que se ha dictado durante cuatro años consecutivos y a través de cursos en diversas facultades. El alumnado del diplomado esta constituido por agentes de gobierno o de municipios encargados de temáticas de seguridad y por policías tanto nacionales como extranjeros que desean especializarse en los diversos tipos y enfoques de seguridad y prevención.

Los principales logros del PSU en el plan nacional, han sido la realización de evaluaciones críticas sobre diversos programas de seguridad aplicados tanto a nivel nacional como regional y local; Múltiples publicaciones que tratan diversas temáticas, entre ellas, la delincuencia juvenil, la seguridad ciudadana y los enfoques municipales sobre el tema; La generación de una masa crítica de investigadores y jóvenes profesionales que actualmente trabajan en instancias de gobierno o municipales, o en centros de investigación sobre seguridad ciudadana; y la capacitación en áreas específicas a encargados locales de seguridad. En docencia el PSU otorga diplomas y cursos sobre temas como la mediación comunitaria a agentes de municipios, la violencia escolar a profesores y la intervención en políticas de prevención al consumo y tráfico de drogas en barrios urbanos a agentes de institución gubernamental especializada..

En el plano internacional miembros del PSU han participado en seminarios internacionales sobre prevención a jóvenes, policía, formación en materia de seguridad ciudadana, espacios públicos y seguridad, intervención en barrios estigmatizados y violencia escolar. Han participado como exponentes en seminarios y conferencias del CIPC, del Foro Europeo para la seguridad urbana (FESU), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa Ciudades más seguras de la Agencia de Naciones Unidas, HABITAT y del PNUD.

PRESENTACION DE LOS AUTORES

Appiolaza, Martín

Posee formación en Comunicación Social Universidad Nacional de Cuyo, Argentina, Gerencia Social, Universidad Católica del Perú, y Política y Planificación Social (Argentina).

Fue funcionario de Naciones Unidas en temas de seguridad ciudadana para América Latina y el Caribe y coordinador del Foro Parlamentario sobre Armas Pequeñas y Ligeras. Como funcionario gubernamental coordinó el programa de desarme voluntario, y fue director de Control de Armas y Seguridad Privada en el Ministerio de Seguridad (Mendoza). En el ámbito de la sociedad civil ha participado en la formación de la Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada (CLAVE), y fue miembro de comité directivo de la International Action Network on Small Arms (IANSA).

Actualmente es Consultor de Save the Children, Suecia, en temas de violencia armada y pandillas, consultor del Ministerio de Seguridad de Mendoza (Argentina), miembro del Consejo Consultivo de Control de Armas del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y experto asociado en el área de seguridad y justicia del PNUD-SURF-Latinoamérica y Caribe.

Fernández, Ivonne

Psicóloga de la Universidad La República, especialista en género y violencia doméstica e intrafamiliar, con estudios de Post-Título en Terapia Familiar Sistémica y Violencia Familiar. Además de cursos en Derechos Humanos y Derechos Sexuales, reproductivos y de género. Se ha desempeñado en diversas organizaciones e instituciones como asesora, consultora investigadora y docente en materias de género, violencia familiar, intervención en crisis y prevención del desgaste laboral en equipos de trabajo, temáticas sobre las cuales ha desarrollado múltiples publicaciones.

Actualmente se desempeña como Consejera Técnica en el Segundo Tribunal de Familia de San Miguel – Región Metropolitana de Santiago, Chile – y forma parte del directorio de Corporación DOMOS, Centro de Desarrollo de la Mujer y del consejo directivo de Corporación Genera.

González, Cynthia

Asistente Social y Licenciada en Trabajo Social de la Universidad Tecnológica Metropolitana, Santiago de Chile. Posee un Diploma en Promoción de Salud del Instituto Carlos III, Madrid, España. Cuenta con experiencia en el ámbito socio-comunitario, en temáticas de género, medio ambiente e infancia, desempeñándose en sectores rurales y urbanos.

Actualmente cursa un Master Europeo en Estudios Latinoamericanos en la Universidad Autónoma de Madrid, España.

Guajardo García, Carlos

Bachiller en Ciencias Sociales y Políticas, y Sociólogo, con estudios de Post-Título en Seguridad Ciudadana de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Ha realizado investigaciones en torno a la seguridad privada, su desarrollo y evolución a nivel nacional en la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, y ha trabajado – por medio de consultorías – como profesional de apoyo en los programas de recuperación de barrios vulnerables del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. Forma parte del equipo de profesionales del Programa de Seguridad Urbana (PSU) de la Universidad Alberto Hurtado, en donde ha sido coordinador académico del Diplomado impartido por la Facultad de Derecho y el PSU de esta casa de estudios.

Actualmente realiza investigaciones en el Centro Internacional para Prevención de la Criminalidad (CIPC) con sede en Montreal, y apoyado por el Ministerio de Asuntos Extranjeros y Comercio Internacional del Gobierno de Canadá.

Madriaza, Pablo

Psicólogo Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Antropología y Desarrollo Universidad de Chile.

Ha realizado investigaciones en el campo de la violencia desde diversas perspectivas, principalmente aquellas ligadas al ámbito escolar, tanto en la facultad de Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile como a nivel nacional, donde fue integrante del equipo que realizó la "Primera Encuesta Nacional de Violencia Escolar". También ha realizado investigaciones sobre violencia en la delincuencia y sobre gestión penitenciaria. En todos estos temas ha realizado publicaciones a nivel nacional e internacional.

Actualmente es docente de la facultad de Educación de la Universidad Diego Portales e investigador asociado del Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado.

Palummo, Javier

Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Se ha especializado en derechos humanos de la infancia y la adolescencia, derecho penal juvenil, género y políticas públicas y cuenta en su haber con numerosos artículos, libros y comunicaciones sobre dichas temáticas. Ha realizado estudios universitarios en Chile, Brasil, Paraguay y Suecia.

En el año 2005 creó el Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF) del cual es su Coordinador General siendo también el Director de la Clínica Jurídica que funciona en el mismo. Además actualmente es coordinador de la coalición nacional de seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y Miembro de Ashoka Emprendedores Sociales.

Rioseco Ortega, Luz Oriana

Abogada de la Universidad de Chile, Magíster en Estudios Legales Internacionales con especialización en Género y Derecho de la American University (USA).

Ha trabajado por casi dos décadas en el tema de violencia contra las mujeres en diversos organismos bajo la perspectiva de atención de víctimas, investigación, docencia, prevención, redes y sensibilización. Actualmente se desempeña como jueza de familia e integra el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de la Organización de Estados Americanos.

Ruiz, Juan Carlos

Sociólogo, con especialización en Diseño de Políticas Públicas para combatir el delito en democracia y Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ha trabajado en diversas materias relacionadas con la evaluación de políticas públicas, participación en la ciudad, espacios públicos, violencia y seguridad urbana. Actualmente trabaja en el Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado, en intercambio de experiencias entre municipios sobre políticas de prevención y espacios públicos, especializándose a su vez en la intervención preventiva y la recuperación participativa de barrios vulnerables, por medio de consultorías al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Capítulo 1:

Diagnóstico de seguridad y contexto de la prevención



INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO

Contexto General

El estado general de la criminalidad a nivel mundial presenta diferencias significativas según las regiones, sin embargo, existen tendencias con respecto a fenómenos que se expresan en prácticamente todas las ciudades del planeta, con mayores o menores índices de evolución.

En este apartado se pretende realizar un breve análisis y presentación del estado y las tendencias de la criminalidad y las políticas y estrategias de prevención en el mundo¹, para ser comparadas con las políticas y estrategias desarrolladas en Argentina, Chile y Uruguay, y a su vez poder comparar las realidades de estos países que pertenecen a una misma región con fenómenos criminales similares.

La encuesta desarrollada por Naciones Unidas² constata que la delincuencia actualmente tiene una tendencia a la estabilización. En efecto delitos como homicidios, robo con violencia, robo al interior del hogar y el robo de vehículos motorizados se han estabilizado e incluso disminuido en algunas regiones del mundo, esta estabilización se puede ver reflejada principalmente a partir del año 2002.

Países de la región del cono sur mantienen esta misma tendencia. Hacia el año 2004 Chile logra una estabilización de los delitos de mayor connotación social, lo mismo sucede en Uruguay y en Argentina, ya que luego de la crisis política y económica que afectó a este último país durante los años 2001 – 2002, existió una tendencia a la estabilización política y social, lo que trajo consigo una estabilización también en los índices delictivos.

Esta tendencia a la estabilización refiriéndose a la región del cono sur, es una buena noticia si consideramos que a partir de mediados de la década de los 90 existía un claro crecimiento de los índices de criminalidad, sin embargo esta estabilización mantiene, de todas formas, índices elevados para la construcción de ciudades seguras.

La violencia de los actos delictivos muchas veces es difícil de medir, mas aun si se consideran los patrones culturales y las costumbres en cada región, no obstante, existe una clara tendencia en regiones como América latina y África a un aumento en los niveles de violencia, a diferencia de continentes como Asia y Europa y países desarrollados como Canadá, Australia u Nueva Zelanda, entre otros.

Esta tendencia al aumento de la violencia explica también en parte un fenómeno común en países como Argentina, Chile y Uruguay, el crecimiento de la percepción de inseguridad. Esto tiene parcialmente relación con el impacto de los medios de comunicación de masas y la dimensión mediática de la política en materia de seguridad particularmente con fines electorales, sin embargo, la realidad demuestra que si bien los delitos se estabilizan o disminuyen, la violencia con la cual se ejercen los actos delictivos aumenta y la percepción de temor de la población también. Las encuestas recientes de Latinobarómetro (2007) indican que la delincuencia ha logrado ser la principal preocupación de la población de la región y que el desacuerdo con las políticas implementadas en esta materia es real en la mayoría de los países.

¹ Trabajo que se puede revisar en extenso en el Informe Internacional sobre la Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas 2008 publicado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). Ver: <http://www.crime-prevention-intl.org/>

² La "International Crime Victims Survey" (ICVS) o Encuesta Internacional sobre Criminalidad y Victimización (ENICRIV) se inició en 1989 con el fin de superar las deficiencias de las estadísticas oficiales y alcanzar medidas que fuesen comparables entre países. Actualmente la encuesta reúne a más de una treintena de países y sus principales ciudades representando a los 5 continentes. Cabe destacar que Argentina, Bolivia, Brasil y Perú son los únicos países del cono sur que han participado en esta encuesta.

Cabe señalar que tanto Argentina como Chile y Uruguay son países en los cuales los índices de violencia si bien son altos, no se comparan con acciones violentas de otros países de América Latina como Colombia, México o Brasil, en los cuales la agresividad en la comisión de delitos comunes, el homicidio y la evolución de delitos de connotación mediática es mayor.

Al igual que los otros tipos de delitos, los crímenes relacionados con las drogas, es decir, la producción, la posesión, el consumo y el tráfico, ya sea a pequeña o gran escala posee actualmente y desde el año 2003 una estabilidad generalizada según el último informe mundial sobre las drogas, resultados que coinciden con la encuesta realizada por Naciones Unidas. Claramente estas señales parecen optimistas, sin embargo existen diversas instituciones internacionales que llaman a la prudencia considerando la evolución constante de nuevas formas de producción y utilización de drogas ilícitas.

Algunos países de América latina se destacan por su mayor número de delitos ligados a la droga, sin embargo, países como Argentina y Chile poseen índices que pueden calificarse como medios, ya que a nivel micro existen cifras consideradas medias con respecto al consumo y tráfico, pues son países que no se caracterizan por la producción de drogas, sin embargo a nivel macro, estos países son usados como puentes para el traslado de cantidades importantes de sustancias ilícitas proveniente de Colombia, Perú o Bolivia hacia Europa u otros continentes. Debido a ello tanto las Policías de Argentina y Chile realizan constantes operativos con el fin de dismantelar el crimen organizado y el tráfico de drogas ilícitas que están de paso en estos territorios.

La trata de seres humanos es otro tipo de delito - que si bien no es tratado en los artículos siguientes es parte del fenómeno criminal a nivel mundial – y un problema que se encuentra poco documentado, sin embargo se cree que al menos 800.000 personas en el mundo son víctimas de la trata cada año fuera de sus países de origen, cifra a la cual hay que añadir a los seres humanos “traficados” al interior de sus países de origen. A nivel mundial se busca documentar de mejor manera la situación con el fin de poder conseguir diagnósticos confiables que permitan generar políticas para prevenir y controlar este tipo de crímenes. Para ello se ha creado en el año 2007 entre otras instituciones ya existentes una compañía llamada “Global initiative to combat trafficking in persons”

Los principales países de origen de las personas traficadas son la Federación Rusa, Ucrania y Tailandia, entre otros, y los principales países de destino de estas personas son Bélgica Alemania y Grecia³, en consecuencia esta es una problemática criminal muy poco común en países del cono sur, lo cual no es indicador de inexistencia, no obstante, su frecuencia es considerablemente menor, lo cual hace que al momento de ser descubiertos delitos de este tipo posean una gran mediatización lo que hace que todos los sectores de la sociedad civil tomen las medidas pertinentes para evitarlos con mayor rigurosidad que delitos ya masificados.

Desarrollo y evolución de actos delictivos.

Si bien existe una estabilización de la criminalidad a nivel mundial también existe una tendencia al aumento de delitos en las zonas urbanas. Es bien sabido que la mayoría de los delitos son cometidos en estas zonas, sin embargo, la disminución de la criminalidad en las zonas rurales es contrarrestada con el aumento en las zonas urbanas.

Claramente las regiones más afectadas por esta situación son América latina y África subsahariana en donde más se han incrementado los índices de criminalidad⁴.

³ Van Dijk Jan (2008), The World of Crime Breaking the Silence on Problems of Security, Justice, and Development Across the World. Thousand Oaks. Sage Publications.

⁴ ONU-HABITAT (2007a), Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007. London: Earthscan.

A esta situación no escapan países del cono sur como Chile, en donde más de la mitad de los actos delictivos registrados se producen en la región metropolitana del gran Santiago, la región de Valparaíso y la región del Bio-Bio⁵. Situación similar es la de Argentina, en donde gran cantidad de los delitos se efectúan en las ciudades de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Lo mismo sucede en Montevideo y el área metropolitana. Esta situación claramente ha tenido efectos en los respectivos países, y el principal ha sido la percepción elevada de inseguridad en la población.

Claramente la cantidad de delitos y la percepción de seguridad e inseguridad se encuentran unidas, sin embargo, existe una diferencia importante entre la delincuencia o criminalidad real y la percepción de los ciudadanos.

Efectivamente durante la década de los 90 los índices delictivos comenzaron a aumentar considerablemente, lo que generó que los medios de comunicación de masas se hicieran cargo de difundir la situación a gran escala a los ciudadanos, situación que se complementa con el beneficio político de instalar estos temas en las carteras de los gobiernos.

La tendencia al alza implica necesariamente medidas de control de una situación que afecta a los ciudadanos, ante esto la respuesta es principalmente policial y las campañas impulsan principalmente la denuncia de los actos delictivos. Esta situación junto a múltiples factores anexos, generan que las cifras y por ende la información cuantitativa sobre delitos cometidos crezcan más y más rápidamente que el crimen mismo, esto si se consideran índices oficiales como aquel de las denuncias realizadas por los ciudadanos o de las encuestas de victimización.

Respecto de las políticas de prevención se observa una tendencia mundial a la vez que regional y es en este punto en donde los enfoques juegan un rol crucial.

Los gobiernos más conservadores apuestan al combate de la criminalidad a través de la sola prevención penal, es decir la represión y el control: Ante el aumento de actos delictivos se propone aumentar las penas y la vigilancia constante de los ciudadanos. Si bien estos métodos son un componente necesario del combate a la delincuencia, no pueden ser el enfoque único.

Experiencias internacionales muestran que la tendencia mundial es a dirigir todos los esfuerzos públicos y privados en realizar estrategias, políticas y programas orientados a la prevención de actos delictivos con un enfoque intersectorial y con la participación ciudadana.

Se ha concluido que la delincuencia es una problemática social que afecta a todos, por lo tanto todos deben ser parte de la solución al problema, ya que solamente demandar mayor seguridad a instituciones públicas o a las policías no apunta a las causas de esta problemática. La participación y la co-producción de seguridad han dejado evidencia de su efectividad, y su impacto profundo si benefician de una sustentabilidad de mediano y largo plazo. .

En Argentina, por ejemplo, no ha existido una política integral y coordinada de prevención del delito a nivel nacional que entregue resultados considerando como directrices la participación ciudadana y la prevención del delito y la violencia por un periodo sostenido de tiempo. Se debe considerar que en la última década Argentina ha pasado por crisis políticas, económicas y sociales que han paralizado en parte el desarrollo de diversas estrategias y programas gubernamentales. No obstante lo anterior, el Ministerio de Justicia creó el Plan Nacional de Prevención del Delito, el cual involucra a las diferentes instituciones y jerarquías gubernamentales y a la sociedad civil. Sin embargo, el desarrollo simultáneo de políticas locales autónomas que podría ser un aporte considerable no ha logrado la coordinación con las políticas nacionales en favor de una cobertura completa sobre el territorio.

En Chile a partir del año 2004 se crea el Foro de Expertos, donde diversos actores de la sociedad civil, y el mundo académico generan consensos básicos en torno a la seguridad

⁵ Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2007. Ver <http://www.seguridadpublica.gov.cl>

ciudadana y las estrategias para abordarla, generándose a partir de esta instancia la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC). Al asumir el gobierno, la Presidenta Michelle Bachelet en 2006, actualiza dicha política a través de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP). En este contexto, los planes y programas de prevención han sido invitados a redefinir su orientación hacia planes locales acordes con la ENSP.⁶

La diferencia con la situación de Argentina es que Chile cuenta con un gobierno central que entrega lineamientos a seguir a los gobiernos locales pero con una dificultad real de apropiación de estas políticas por parte de los gobiernos locales. Otro problema deriva de la diversidad de instituciones del gobierno central que se preocupan de temas de prevención pero no actúan en forma coordinada. La ENSP intentó hacer trabajar a todos estos organismos de manera organizada y coordinada complementándose mutuamente. El éxito ha sido modesto.

Uruguay por su parte desarrolló la política de seguridad ciudadana (PSC), a través de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito, sus principales componentes estuvieron dirigidos al fortalecimiento institucional, la consolidación de los sistemas de información, la sensibilización pública y la reorientación de los servicios policiales.

Gracias a esto se desarrollaron diversas actividades entre la policía y la comunidad, se realizaron esfuerzos de capacitación de personal en temas de prevención, se fortalecieron los servicios de atención y rehabilitación, así como diversas campañas en los centros educativos, se reforzaron los programas de promoción juvenil, se instalaron centros piloto de prevención y se instaló un centro de rehabilitación para jóvenes infractores, alternativo al sistema carcelario⁷.

“La Dirección Nacional fue posteriormente reestructurada y quedó establecida para proponer, ejecutar, coordinar y evaluar políticas de prevención, sean estas relativas a la violencia y/o el delito, o de protección de grupos sociales especialmente vulnerables, desarrollando para ello acciones de tipo promocional formativo o asistencial que estimulen la interacción social, la movilidad del sector privado y de la sociedad civil, desalentando así la gestación y evolución de procesos de exclusión”⁸.

La DNPSD asume a su vez toda la responsabilidad en temáticas de prevención, es decir, generar asesorías en torno a la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, y al mismo tiempo estrategias o programas a nivel nacional y local de prevención y así tiene a cargo diversas dependencias incluso descentralizadas de la prevención en Uruguay.

Los problemas que enfrentan todas las instancias estrategias y políticas de prevención tanto en Chile, Argentina y Uruguay tienen relación la existencia de un buen funcionamiento teórico pero carente de recursos y apoyos políticos para traducir las formulaciones en hechos concretos. No obstante, las intenciones políticas de generar estrategias o programas de prevención parecen existir en todos los niveles.

La experiencia internacional ha despejado el camino a seguir para países en vías de desarrollo y sus gobiernos siguen una orientación que puede ser considerada como una transición normal y positiva a pesar de la impaciencia de muchos que desearían apurar los procesos. Estos tres países viven etapas de adaptación a los diversos contextos de la criminalidad y de sus características y de aprendizaje de los ciudadanos a la responsabilización colectiva. Se trata de

⁶ Ruiz Juan Carlos (2008), *Seguridad ciudadana y políticas de prevención en Chile*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado. Estudio encomendado por el CIPC en el Contexto del Informe Internacional 2008.

⁷ Rodríguez, Ernesto, Prevención social del delito y la violencia juvenil: experiencias innovadoras en América Latina, en: Notas presentadas en la Jornada de Trabajo sobre “Experiencias Latinoamericanas de Trabajo con Jóvenes”, organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Ciudad de La Plata, 20 de Mayo de 2005).

⁸ Palummo Javier M. (2008), *Informe Uruguay*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado. Estudio encomendado por el CIPC en el Contexto del Informe Internacional 2008.

la generación de una cultura de la prevención que privilegia la prevención por sobre la represión, que busca entregar oportunidades a los ciudadanos que los alejen de las alternativas delictivas, y que asume que las personas no sólo demanden seguridad sino también sean capaces de coproducirla con la asesoría técnica de los gobiernos ya sean locales, regionales o del gobierno central.

En la actualidad, América del sur, y especialmente Chile, Argentina y Uruguay siguen, en general, la tendencia mundial, con atraso respecto a países desarrollados en relación a la evolución de estrategias de prevención, en parte porque en estos últimos países los recursos para invertir en políticas preventivas son mayores y porque la efectividad de las políticas de mano dura ha perdido vigencia y legitimidad.

Sin embargo, queda una dimensión político social esencial, es decir, el hecho que en Argentina, Chile y Uruguay, la seguridad no es todavía una política de estado sustentable a través del tiempo, por lo cual cualquier coyuntura política o social arriesga provocar un cambio de paradigma o de enfoque.

Reporte sobre prevención del delito en Argentina

Martín Appiolaza



Resumen Ejecutivo

La Argentina no ha podido articular una política integral de prevención del delito sostenible en el tiempo, multiagencial y con el involucramiento de todos los actores. El trabajo de construcción de equipo, institucionalidad e información desde la Dirección de Política Criminal -única área nacional específica para la prevención- confluyó en el Plan Nacional de Prevención del Delito. Pero fue debilitado cuando el mismo consenso político que la albergó se debilitó consecuencia de la crisis política de principio de la década.

La doble fragmentación de las políticas públicas por agencias de intervención y por jurisdicciones políticas, ha sido un obstáculo institucional. Pero la dificultad para superar el ordenamiento y el consenso neoconservador montado en los años '90, ha sido también un impedimento para las prácticas preventivas innovadoras. Siguen conviviendo la criminología del otro, tan acorde con el régimen neoliberal junto con un estado de bienestar modelado en la argentina populista de segunda mitad del siglo XX.

El resultado de este coctel lo podemos advertir en el predominio de las estrategias preventivas situacionales ambientales, algunas prácticas de comunitarias estructuradas especialmente en formular demandas al Estado y algunos esfuerzos valiosos de prevención social, sostenibles en el tiempo y con buenos resultados. En cambio la persecución penal se ha fortalecido, con un incremento de las penas al ritmo de la demanda social por más seguridad. Abundan los planes y abundan programas de "contención" de comunidades conflictivas.

Sin embargo, algunas cosas están cambiando. Es posible ver que la seguridad está dejando de ser un tema exclusivo de las fuerzas policiales, muchas en proceso de reformas e incluyendo la prevención como eje. También se involucran paulatinamente las áreas estatales de educación, desarrollo e incluso cultura. Y los gobiernos locales, cada vez más comprometidos en el tema, empiezan a desarrollar múltiples abordajes preventivos.

Por su parte la sociedad civil está acompañando y en algunos colaborando. El Plan Nacional de Desarme donde las organizaciones no gubernamentales cogen aspectos de la organización, es un ejemplo.

El tema está presente en los centros académicos, en organizaciones que trabajan en incidencia e investigación y también en la agenda de algunos actores del sector privado.

Contexto general

En el gobierno de la Argentina las políticas y estrategias de prevención del delito han estado dispersas en diferentes áreas de gestión. La doble fragmentación de políticas públicas en ámbitos jurisdiccionales nacionales, provinciales y municipales, así como en distintos ministerios o agencias gubernamentales, impacta también en las políticas de prevención del delito.

La aceleración en el incremento de la criminalidad y del temor a partir de los '90, fue problematizado por la opinión pública como "inseguridad" alcanzando el primer lugar en el orden de las preocupaciones ciudadanas. Como respuesta a este malestar se han ensayado medidas predominantemente en la línea del control y restricción de los derechos. También existieron intentos de prevención del delito aunque bajo la exigencia de resultados inmediatos donde han predominado las tácticas de tipo situacional ambiental.

El incremento de la conflictividad social y las demandas de respuestas en torno al tema de la seguridad pública en el contexto de una profunda crisis política, económica y social, redujo el tiempo de "sobrevivencia" de los funcionarios en estas áreas y las posibilidades de acuerdos amplios que sostengan políticas de Estado. Por ejemplo, en la duración de los cargos de jefaturas policiales en la Argentina se redujo considerablemente entre los años 2002 y 2004: en el año 2000 rotaron 5, en el 2003 crecieron a 17 y en el 2006 bajaron a 9, según un estudio del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (Ambrosioni y Fernández, 2007). Precisamente, las provincias más conflictivas por su carácter urbano y dimensiones, mostraron una duración menor en los cargos. En Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza, el promedio es siempre menor a los 20 meses. Esto es extensivo a las áreas de seguridad en general. En estas condiciones, la duración de las distintas estrategias o planes ha sido muy corta.

La excepción es Dirección de Política Criminal de la Nación (DNPC), donde el director es elegido por concurso público y revalidado periódicamente⁹. La estabilidad en el cargo no se tradujo en incidencia política.

Los esfuerzos por desarrollar prácticas preventivas deben desarrollarse condicionados por la matriz autoritaria de la Argentina, la tradición violenta para resolver los conflictos políticos, la débil cultura democrática y los pobres resultados de la gestión política en general. Así, el discurso mediático ha reducido el debate criminológico a una oposición entre seguridad y derechos humanos mientras las demandas sociales se traducen en inflación penal plasmada en el aumento de los castigos para los infractores aplicados por un sistema judicial selectivo, reacio a modernizarse y que contribuye a cerrar el ciclo de criminalización de la pobreza.

Conviven las nostalgias autoritarias con la innovación que representan los planes preventivos, configurando un escenario cuasi esquizoide: dos visiones diferentes respecto a la forma de abordar la cuestión social que conviven dentro de propio Estado (Sozzo, 2005: 54).

Los gobiernos locales son los espacios donde más se ha innovado en materia de prevención del delito y también ofrecen las mejores condiciones para abordajes integrales. Han predominado en general las tácticas situacionales ambientales, aunque están floreciendo –especialmente a partir de las reformas en Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe, provincia de Buenos Aires y Mendoza- los foros de seguridad como espacios de trabajo comunitario. Respecto a los tipos de intervención, hay ejemplos en los tres niveles.

La intervención de la sociedad civil en ámbitos de participación, en gestión asociada con los gobiernos, es embrionaria. Existen organizaciones especializadas y también centros académicos que se ocupan del tema. La innovación conceptual de la prevención la podríamos encontrar

⁹ Está a cargo de Mariano Ciafardini desde hace más de una década.

posiblemente a través del enfoque antropológico de algunas investigaciones que están analizando la configuración de las comunidades vulnerables¹⁰.

Órganos competentes en la prevención del delito a nivel nacional

En la Argentina no ha existido una política integral y coordinada de prevención del delito. La fragmentación de las políticas públicas, la crisis social y política han debilitado los intentos por establecer una política de prevención del delito. El más logrado esfuerzo es el Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) surgido de la DNPC que dependió del Ministerio de Justicia y ahora de la flamante cartera de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

El PNPD el único esfuerzo integral, interagencial y multidisciplinario que involucra a las diferentes jerarquías gubernamentales y actores de la sociedad civil. No todo son flores. Como sostiene el propio Ciafardini (2006:101), los resultados no son totalmente satisfactorios: “En la Argentina no se ha podido construir plan o política alguna en materia de prevención del delito que, siendo sus rasgos centrales la participación comunitaria y la prevención social del delito y la violencia, hayan tenido una aplicación extendida en el territorio nacional y sostenida en el mediano y largo plazo”.

La DNPC es por lo tanto la única dependencia del Estado nacional que tiene como objetivo específico la prevención del delito y que ha participado en el desarrollo e implementación de un plan integral. Sin embargo, existen muchas otras áreas del gobierno que comparten estos objetivos. Para tener un mapa de actores relevantes completo hay que incluir otras instituciones que entre sus objetivos secundarios incluyen la prevención del delito, con el solo fin de visualizarlas pero a riesgo de confundir políticas sociales con políticas de seguridad. Este relevamiento del gobierno nacional tendrá sus diversos equivalentes en las provincias y en algunos municipios.

¹⁰ No han podido identificarse referencias bibliográficas aún, pero nos referimos a las investigaciones de campo desarrolladas por Gabriel Kessler en el conurbano bonaerense.

Cuadro 1: Entidades nacionales involucradas en prevención del delito

N°	Ámbito	Dependencia	Nombre	Función	Intervención y tipo	Detalles
1	Federal	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Dirección Nacional de Política Criminal	Prevención del delito	Los tres niveles de intervención a través de tácticas sociales, comunitaria y situacional	Responsable del Plan Nacional de Prevención del Delito, de las estadísticas criminales, encuestas de victimización y del programa Comunidades Vulnerables. Funciona bajo dependencia de la Secretaría de Política Criminal
2	Federal	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Secretaría de Seguridad Interior	Control del delito	Intervenciones de tipo secundaria con tácticas situacionales ambientales a través de las fuerzas de seguridad.	Tiene responsabilidad sobre las fuerzas federales de seguridad: Policía Federal, Gendarmería, Prefectura y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Además, encabeza el Consejo de Seguridad Interior, ámbito de coordinación de todas las áreas de seguridad en el país.
3	Federal	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Secretaría de Asuntos Penitenciarios	Prevención y control del delito	Intervenciones de tipo terciarias a través de tácticas sociales y situacionales	Es el encargado del Servicio Penitenciario Federal y entre sus responsabilidades está la de estimular patronatos de liberados y coordinar con los servicios penitenciarios provinciales.
4	Federal	Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	Subsecretaría de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos	Prevención y control del delito	Actúa en los tres niveles de intervención con tácticas comunitarias y situacionales	Coordina el Consejo para la Prevención de la Violencia en el Fútbol y el Consejo de Seguridad, compuestos por todos los actores legalmente constituidos. Pero trabaja sensibilizando y en la disuasión a través de la mediación.
5	Federal	Ministerio de Justicia, Seguridad y	Dirección Nacional de Promoción de Métodos	Prevención del delito	Intervenciones terciarias en los ámbitos comunitarios	Impulsa la resolución alternativa de conflictos a través de mediadores comunitarios.

		Derechos Humanos	Participativos de Justicia			
6	Federal	Presidencia	Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR)	Prevención y control de delitos asociados con el uso y comercialización de drogas	Intervenciones primarias y secundarias a partir de tácticas sociales y situacionales	Desarrolla programas de sensibilización, capacitación, estudios de la relación drogas-delitos y diseña políticas de control.
7	Federal	Ministerio de Desarrollo Social	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Prevención a través de la protección de los derechos del niño	Prevención social con intervenciones en todos los niveles	Coordina la política de protección integral de los derechos del niño a través del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, así como todas las dependencias asociadas.
8	Federal	Ministerio de Desarrollo Social	Consejo Nacional de la Mujer	Prevención a través de la equidad de género	Prevención social de la violencia con intervenciones primarias.	Trabaja en prevención de la violencia contra la mujer.
9	Federal	Ministerio de Desarrollo Social	Dirección Nacional de la Juventud	Prevención del delito	Prevención social de la violencia con intervenciones primarias y secundarias	Políticas de inclusión, construcción de ciudadanía, derechos y capacitación de jóvenes. Tiene ámbitos de responsabilidad superpuestas con la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.
10	Federal	Ministerio de Educación		Programas específicos de prevención de la violencia y el delito	Prevención social del delito con intervenciones primaria, secundaria y terciaria.	Ejecuta diversos programas de inclusión, prevención de la violencia, convivencia escolar, educación para privados de la libertad y resolución alternativa de conflictos.

Descripción y análisis de entidades encargadas de la prevención y evaluación de políticas de prevención del delito

Si bien son varias las entidades que desarrollan abordajes de prevención del delito, la Dirección de Política Criminal está integralmente dedicada. Define institucionalmente que la prevención del delito es el objeto de la política criminal.

La DNPC no evalúa específicamente a otras organizaciones ni el impacto de sus prácticas preventivas. Sin embargo, administra las estadísticas delictivas a través del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), el Sistema de Alerta Temprana (SAT), El Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales Penales (SNEJ) Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución Penal (SNEEP). Es decir, posee información sobre los delitos denunciados de acuerdo a como son reportados por las policías, encuestas de victimización y también sentencias de la justicia criminal. Estas herramientas la hacen la única entidad nacional con capacidad para formular y evaluar las políticas de prevención del delito.

Desde que fue creada en el año 1991, la DNPC ha gozado de momentos de mucho protagonismo como de postergaciones que han obstaculizado el desarrollo de sus proyectos. La estabilidad en los cargos de dirección y el respaldo normativo que obliga a las provincias la información delictiva, no le ha alcanzado para unificar criterios en los abordajes entre ministerios. Hay que mencionar que hasta el 2007 la DNPC y la Secretaría de Seguridad Interior funcionaban en ministerios diferentes.

El PNPD es el único intento de abordaje integral que ha conocido la Argentina y surgió en condiciones políticas propicias para un trabajo interagencial que duraron poco y no se han reiterado hasta la reciente reunificación del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derecho Humanos como resultado de la integración de la Secretaría de Seguridad Interior al Ministerio de Justicia¹¹.

La Secretaría de Seguridad Interior (SSI) es responsable de las 5 fuerzas de seguridad civiles (fronteras, aeropuertos, fronteras, litoral marino y ríos, y la fuerza federal), cada una de las cuales tiene sus criterios de evaluación del control del delito en la fase delictual con prevención que ejecutar es secundario. También es la encargada de coordinar con las provincias las fuerzas de seguridad, cada una de las cuales tiene sus propias prácticas preventivas.

Dentro de la estructura de la SSI funciona también la Subsecretaría de Seguridad en Espectáculos Futbolísticos, que se ocupa de prevenir e investigar la violencia en el fútbol como fenómeno de violencia específico.

La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha Contra el Narcotráfico (SEDRONAR), que depende de la Presidencia, también realiza sus propias investigaciones sobre la situación de consumo, la relación con el delito e implementa trabajo de prevención. De esta manera interviene en la fase pre delictual y delictual tanto en la población general como en las comunidades en riesgo.

Las políticas universales impactan sobre los factores sociales de la violencia, pero tanto el ministerio de Desarrollo Social como el de Educación definen sus objetivos generales en torno a derechos. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia trabaja con niños y jóvenes haciendo cumplir la Convención de los Derechos del Niño que tiene rango constitucional y está implementada a través de la Ley de Protección Integral de la Infancia (26.061), haciendo prevención primaria, secundaria (niños, niñas y jóvenes en riesgo) y también asistiendo a los que se encuentran privados de la libertad. El Consejo Nacional de la Mujer hace prevención trabajando sobre las causas sociales de la violencia contra la mujer, diseñando políticas públicas y analizando en puntos testigos las características de la violencia familiar contra la mujer como una de sus líneas de acción. Sin embargo, la DNPC deriva y articula con las áreas de atención de víctimas de la violencia, incluso en el contexto familiar.

¹¹ Las áreas de seguridad y justicia han convivido en el mismo ministerio y luego separadas, de acuerdo a criterios políticos y perfil de los funcionarios a cargo, más que a criterios de gestión. Durante los primeros meses de gestión del presidente Kirchner estuvieron unificadas y luego fueron separadas. Ahora, con la gestión de la presidenta Cristina Fernández, vuelven a confluir desde el 10 de diciembre del 2007.

La Dirección Nacional de la Juventud, también desde el ámbito de Desarrollo Social, interviene en prevención primaria con proyectos de construcción de ciudadanía, impulsa la participación juvenil para la elaboración y ejecución de estrategias integrales de intervención de la violencia y el delito buscando garantizar la seguridad de los jóvenes en los espacios de esparcimiento masivos. Entre los pocos casos de articulación se puede mencionar que el Ministerio de Educación y el de Desarrollo a través de la Dirección de la Juventud articulan el Programa Nacional de Educación en Contextos de Encierro trabajando sobre los jóvenes privados de la libertad (por causas penales o sociales), en el fortalecimiento de sus capacidades en oficios y en derechos humanos. Desde Educación también trabajan la prevención de la violencia en el ámbito escolar: funciona un observatorio que analiza estas prácticas como forma de medir el impacto de las intervenciones.

El mapa de actores no está completo si no le sumamos las áreas educativas, de desarrollo trabajando con niños, niñas, jóvenes y mujeres víctimas, los ministerios de Seguridad o las jefaturas policiales con sus áreas estadísticas (en general poco confiables respecto a la calidad de información suministrada y su análisis) como también las áreas de atención a las víctimas y de articulación con las comunidades que tiene cada provincia.

Coordinación entre entidades involucradas en prevención del delito

Hay dificultades de coordinación de las estrategias de prevención del delito. Desde lo formal, no existe ningún espacio de coordinación de estrategias de prevención, equivalente a lo que sería una comisión nacional de prevención del delito. La coordinación tampoco se produce en ausencia de ámbitos específicos. Resulta claro que la Argentina no ha tenido un diseño institucional ni una política clara de prevención del delito más allá de los intentos de la DNPC (que no ha logrado permear a todo Estado Nacional).

El PNPD nació a partir de la voluntad política y una buena coordinación entre el Ministerio de Justicia (incluyendo la DNPC) y el Ministerio del Interior. Pero se debilitó con el cambio de ministros. La articulación con los gobiernos locales y provinciales se realizó a través de convenios (todavía escasos, como se observa más abajo, en la descripción del PNPD). Estas fluctuaciones han afectado también a la indispensable relación entre la Secretaría de Seguridad Interior y la DNPC.

La fragmentación de las políticas públicas de prevención del delito es el principal obstáculo para una efectiva coordinación. En el cuadro 1 y en la descripción precedente, se puede advertir que las instituciones involucradas en la prevención dependen de diferentes ministerios: el de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, el de Desarrollo Social, el de Educación y de la Presidencia.

Es condición para la evaluación y coordinación el acceso a información delictiva, pero las dificultades de coordinación no se restringen al ámbito nacional, sino que las estadísticas criminales elaboradas por la DNPC –necesarias para el diseño y evaluación de las políticas preventivas- a veces son poco confiables: ya sea por el subregistro, por los métodos de registro o bien porque hay provincias que se niegan a entregar su información ya que los criterios son disímiles y en el ranking nacional resultan perjudicadas.

El único espacio formal de coordinación, aunque no específico de prevención, es el Consejo Nacional de Seguridad Interior: allí confluyen todas las áreas de seguridad federales y provinciales. Aunque se ocupa especialmente de aspectos relacionados con la coordinación del trabajo policial, es también un ámbito donde se discuten lógicas de intervención policial en la prevención del delito. Un ejemplo es el plan de desarrollo de las capacidades de las policías en materia de seguridad ciudadana y derechos humanos que se resume abajo.

Existen consejos nacionales para el tema drogas, mujer, niñez y juventud; funciona además un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, pero están lejos de constituir un espacio común coordinador de estrategias integrales de prevención del delito.

Cuando revisamos la situación en las provincias, el esquema se repite. Hay diferencias de criterio en la estructuración de los gobiernos. Los contrastes son notables. Si proponemos un

análisis de la especificidad de las funciones es algo más que curioso observar como provincias que reformaron sus sistemas de seguridad pública como Buenos Aires, Mendoza o Santa Fe tienen ministerios de Seguridad. En cambio otras como Tucumán y Formosa mantienen las jefaturas de policías directamente dependientes del gobernador. La provincia de Jujuy va más lejos: el mismo ministro se ocupa de la gestión de la policía, las cárceles, la identificación de las personas y la educación.

Esquemas de gestión de la conflictividad social tan diferentes demuestran que en algunos casos la seguridad ha sido entendida como una problemática específica y allí se encuentran prácticas preventivas. En otros casos se mantienen las viejas estructuras de control.

Políticas o estrategias en materia de prevención de la criminalidad

Un repaso por algunas prácticas de prevención del delito de acuerdo al ámbito político responsable de la intervención como de la especificidad de la problemática o los beneficiarios del abordaje, nos refleja esta realidad fragmentaria.

A nivel nacional

Plan de acción nacional de prevención del delito.

Como ya dijimos, la Argentina no tiene una política de Estado en prevención del delito, concebida como tal. En cambio, existe una multiplicidad de abordajes episódicos, sin coherencia metodológica desarrollados por diversos entes estatales en diferentes niveles de gobierno. Esto no sólo resta eficacia a los esfuerzos, sino trasunta el desinterés de los máximos niveles del gobierno como los magros resultados obtenidos por los actores de la sociedad civil para explicar los beneficios de una política preventiva integral.

Como venimos sosteniendo, el Plan Nacional de Prevención del Delito es la única formulación de abordaje preventivo integral que podría convertirse en la plataforma para un plan de acción nacional. Sin embargo, su nivel de despliegue es restringido y en los últimos años ha registrado poco nivel de actividad.

La iniciativa busca promover ciudades más seguras con énfasis en la prevención, con una formulación programática ambiciosa y técnicamente orientada a fortalecer el trabajo coordinados entre las esferas de gobierno nacional, provincial, municipal y comunidad a través de contratos para la prevención del delito. Los esfuerzos por alcanzar acuerdos han tropezado con los zigzagueos políticos de la Argentina.

Es un aporte por la integralidad de su abordaje en términos geográficos, metodológicos y también en su enfoque criminológico. No solo formaliza la intervención de los municipios y la comunidad en la prevención del delito, sino que propone un modelo participativo de planificación y gestión asociada al tiempo que pone el foco no sólo en las formas de criminalidad en el espacio público, sino también al temor ciudadano.

En la enumeración de los objetivos, menciona la participación activa de la sociedad civil, promoviendo la recuperación del espacio público, la integración y la generación de lazos de solidaridad social. Propone ampliar el entendimiento de la seguridad ciudadana a través de la formulación y desarrollo de prácticas preventivas que permiten un debate sobre las causas de la violencia, comprendiendo que para que exista un enfoque integral es necesaria la intervención articulada de diferentes actores gubernamentales.

En un profundo análisis, el profesor Máximo Sozzo de la Universidad del Litoral, advierte que el PNPD en su primera etapa se concentró en el mediano y largo plazo, subordinando la estrategia situacional ambiental a la social. Hubo carencia de operadores con conocimiento en prevención del delito, de acuerdos formales con gobiernos provinciales o locales para la implementación, faltó establecer líneas de base donde se implementó, la participación no fue representativa y pero si demandante (Sozzo, 2005). El resultado final es que las intervenciones tuvieron menos que ver con problemas que con reclamos. Por eso a partir del año 2001 se lanzó el Programa Comunidades Vulnerables (PCV) con una clara táctica de prevención social.

Estas observaciones fueron incorporadas en la reformulación del plan en el 2003 (ver anexo II)¹².

Plan de acción nacional enfocado en tipos de comportamientos delictivos particulares.

Proponemos una rápida revisión de otros planes nacionales vinculados con la prevención y agrupados de acuerdo a las problemáticas que abordan, para intentar identificar coincidencias.

Prevención temprana y de jóvenes en riesgo

Identificamos tres programas en el ámbito nacional que tienen que ver con tácticas de prevención social con intervenciones secundaria y terciaria. En los tres casos son ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social en asociación con las provincias, aunque unos en el área de niñez y otros en el de juventud que por incoherencias normativas superponen el rango etario de intervención.

Programa Nacional de Inclusión Juvenil-Programa INCLUIR. Está a cargo de la Dirección Nacional de la Juventud del Ministerio. Asiste técnicamente a proyectos de organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil que trabajan con jóvenes, especialmente con jóvenes en comunidades vulnerables. Busca así, desarrollar acciones de promoción social y cultural.

Programa Nacional de Derechos y Obligaciones de los Jóvenes. Depende de la Dirección Nacional de la Juventud. Apuesta al extensionismo jurídico a través de la capacitación de jóvenes. Los ejes son: derechos y obligaciones, formas de ejercerlos, los modos y dónde denunciar vulneraciones a esos derechos; prevención del delito, de abusos, discriminaciones que tenga a los jóvenes como víctimas.

Programa Nacional de Justicia para Niños, Adolescentes y Jóvenes en situación de vulnerabilidad Socio Penal. Depende de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. El objetivo es intentar garantizar los derechos de los niños en situación de privación de la libertad a través de recreación, esparcimiento, juegos recreativos y deportes.

Prevención de la violencia en las escuelas

El incremento de la violencia en las escuelas entre alumnos, y entre alumnos y docentes, se ha convertido un tema preocupante. La presencia de armas en escuelas y también el caso de un alumno que mató a varios de sus compañeros en la ciudad de Carmen de Patagones, impulsó distintas acciones. Una de ellas fue un canje de juguetes bélicos que Educación implementó con UNESCO, la Red Argentina para el Desarme y con el apoyo del sector privado (referido abajo).

Las políticas oficiales (los programas identificados dependen del Ministerio de Educación de la Nación), han buscado entender esa violencia como parte de una conflictividad mayor. Los programas, que se implementan cuando las provincias los adoptan, apuestan a la prevención social y comunitaria, con intervenciones en la población en general, en los jóvenes en riesgo y también en aquellos que están privados de la libertad.

Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. Depende del Ministerio de Educación, la Universidad Nacional San Martín y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Estudia la violencia en las escuelas, entendidas desde la doctrina oficial como “espacios para prácticas democráticas y la construcción de espacios de ciudadanía”. Los objetivos enunciados son: i) estudiar la temática de la violencia en las escuelas desde el punto de vista multi e interdisciplinario; ii) Sensibilizar a la opinión pública en relación con la temática de la violencia en el ambiente escolar; iii) Promover la construcción de una “cultura” en contra de la violencia en las escuelas; iv) Contribuir a la elaboración de políticas públicas de prevención y abordaje de la violencia en las escuelas; y v)

¹² El rediseño del PNPD estuvo a cargo del Director Nacional de Política Criminal, Mariano Ciafardini; los asesores Mercedes Depino, Julio Elichiribethy, Patricia Vázquez, Máximo Sozzo ; y los integrantes del equipo técnico del plan: Ximena Hoffman, Rodolfo Núñez y Carina Müller.

Acompañar y evaluar políticas públicas para la juventud, con énfasis en la prevención y tratamiento de la violencia. El Observatorio produce informes de sus estudios y propone estrategias para abordar la violencia en el ámbito escolar como en la comunidad.

Programa Nacional de Educación en Establecimientos Penitenciarios y de Minoridad. Los objetivos son la democratización de la educación como el ámbito privilegiado para asegurar tanto la defensa de los derechos humanos como el resguardo de la seguridad pública. Las prácticas incluyen el incremento de la cobertura educativa en personas privadas de la libertad; diversificación de la oferta a través de la ampliación de los niveles del sistema educativo a disposición de los internos; y mejorando la calidad de la oferta en todos los niveles y modalidades del sistema educativo ofrecidos.

Programa Nacional de Mediación Escolar. Depende del Ministerio de Educación y se implementa con el apoyo de la UNESCO-Brasil. Trabaja nuevos mecanismos para atender la conflictividad escolar recuperando y articulando experiencias orientadas a la prevención de la violencia y el mejoramiento de la convivencia escolar en jurisdicciones y proyectos, a través de acciones de difusión, formación y asesoramiento para el diseño e implementación. También busca promover la mediación entre pares para el tratamiento de los conflictos emergentes en la comunidad escolar, focalizado en los alumnos. Las experiencias son recopiladas para facilitar el intercambio y la reproducción. Incluye también la formación y capacitación de equipos técnicos provinciales, que definen las características específicas locales del programa y acompañan los proyectos en las escuelas.

Prevención de la violencia intrafamiliar

La violencia intrafamiliar se mantiene bajo un velo de sombra. Los abordajes implementados tienden a asistir a las víctimas, especialmente niños, niñas y mujeres. Al respecto, se puede encontrar una extensa lista de instituciones públicas o de la sociedad civil que se ocupan de la atención psicológica y jurídica.

Los avances son mayores en la prevención de la violencia contra la mujer, donde se plantea la prevención social sensibilizando a toda la opinión pública y atendiendo a las víctimas.

Fue imposible identificar planes para evitar la violencia contra los niños, pese a que existen campañas privadas y también un debate internacional instalado respecto a las dimensiones de este problema silenciado. De hecho, el castigo físico a los niños es legal y concebido como un método correctivo por el Código Civil. Los estudios coinciden en que es una práctica extendida el “chirlo” o palmazo.

El Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONAF), informa sobre medidas preventivas y ofrece una línea gratuita de denuncias.

Plan Nacional de Capacitación, Asistencia Técnica y Sensibilización en temas de la Violencia contra la Mujer. Depende del Consejo Nacional de la Mujer. Busca crear y fortalecer los mecanismos de prevención y atención de mujeres víctimas de violencia. La metodología incluye el trabajo articulado de los ámbitos de gobierno nacional, provinciales, municipales y sociedad civil. También desarrolla estudios sobre las condiciones en que se registran actos de violencia contra la mujer y son denunciados, así como la evolución del problema en la Argentina procesando la información que aportan centros de atención a las víctimas.

Prevención del abuso de drogas y narcotráfico

La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) realiza campañas de sensibilización (prevención primaria). El monitoreo a través de un observatorio permite estudiar el impacto de las drogas en el delito y así dar sustento a la formulación del plan nacional. En el área de lucha contra el narcotráfico coordina a nivel nacional la información y estrategias tendientes a detectar y desbaratar el comercio y distribución de drogas ilegales (reducción de la oferta).

Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y Tráfico Ilícito de Drogas. Forma parte del Plan Nacional de Drogas y está a cargo de la SEDRONAR. Busca prevenir y reducir el uso indebido de drogas capacitando a la comunidad. La metodología incluye desde

charlas comunitarias hasta publicidad masiva. También se ocupa de la asistencia articulando entre sector público y organizaciones de la sociedad civil.

Observatorio Argentino de Drogas. También a cargo de la SEDROMAR, es el órgano encargado de coordinación, recolección y análisis de información. Se ocupa de estudiar la relación entre delitos y drogas, con trabajos en la población afectada, población de riesgo. Utiliza como principales indicadores para la evaluación de las políticas públicas la reducción de la oferta y la demanda en relación con las medidas de control. Según el esquema nacional debieran crearse observatorio en las provincias como en las regiones.

Pandillas

La presencia de pandillas, con una aceptación amplia del término que incluye a niños, niñas y jóvenes participando con cierto nivel de organización en algunas formas de violencia y delito, está presente en la Argentina. Se manifiestan a través del dominio territorial, las actividades ilícitas y la participación en actos de violencia, frecuentemente agravada por el uso de armas.

La información periodística da cuenta de la presencia de bandas delictivas de niños, niñas y jóvenes actuando en el microtráfico de drogas en la Ciudad de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires (compuesto por los municipios que forman el primer y segundo cordón urbano en torno a la Ciudad), así como involucrados en otras actividades delictivas en Santa Fe, Rosario, Córdoba, Mendoza e incluso La Rioja.

El nivel de involucramiento con el delito, la edad de los miembros, los tipos de organización están siendo estudiados y ya hay trabajos ocupados del fenómeno de los "pibes chorros" (jóvenes ladrones) (Miguez, 2004; Kessler, 2004). Pero también se presentan zonas grises donde la violencia delictiva aparece asociada a actividades políticas o bien a deportivas. Se trata de zonas grises donde las actividades institucionales se mezclan con las delictivas. Es el caso de la violencia en el fútbol, un problema grave en la Argentina, con pandillas que tienen protección política e institucional (Garriga Zucal, 2006 a; Garriga Zucal, 2006 b). También los grupos políticos o delictivos que se alquilan para trabajos políticos (Auyero, 2007). Incluso, la connivencia entre lo político, lo criminal y lo policial ha tenido resonancias sociales (Saín, 2002; Binder, 2004).

Las pandillas, barras o patotas, como se suele usar indistintamente, presentan características muy diferentes, sin embargo es en general un fenómeno urbano asociado a la marginalidad social que exige precisamente un abordaje de prevención social y también comunitario interviniendo sobre los jóvenes en riesgo o bien involucrados en actos delictivos. El programa Comunidades Vulnerables, tiene estas características y es el único plan con carácter nacional orientado a las pandillas.

Respecto al fenómeno de la violencia en el fútbol a manos de las "barras"¹³ involucradas en diferentes tipos de actos ilegales que les sirven para financiarse, pero que también ejercen control territorial.

Comunidades vulnerables. Es uno de los componentes del PNPD, implementado por la DNPC en asociación con los gobiernos locales. El Programa tiene dos ejes que están relacionados entre sí: a) la integración social y b) la prevención del delito y la violencia, proponiendo el sostenimiento de emprendimientos productivos, la capacitación de artes y oficios junto al fortalecimiento de las redes sociales de pertenencia, los grupos de crianza o de referencia y el asesoramiento jurídico de sus beneficiarios. A la hora de evaluar el programa, que viene expandiéndose desde hace 7 años, hay que destacar que tiene un sistema de monitoreo y evaluación de impacto que se basa en encuestas a usuarios y seguimiento particular de los participantes.

En la Ciudad de Buenos Aires, la Dirección de Política Criminal estima que los beneficiarios directos e indirectos son alrededor de 10.000 personas. Las lecciones aprendidas y los impactos del plan, no han sido extendido todavía a todas las comunidades que reclaman su

¹³ Las barras corresponden a grupos de hinchas organizados de los clubes de football que manifiestan comportamientos a veces violentos y agresivos análogos a aquel de los hooligans ingleses.

implementación y tampoco se ha traducido en políticas universales de prevención del delito. Incluso se han registrado conflictos con las policías.

Por un fútbol en paz, juguemos todos. Es implementado por la Subsecretaría de Seguridad en los Espectáculos Futbolísticos, que depende de la SSI. El programa es financiado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y se sostiene en la prevención de la violencia a través de la sensibilización de todos los actores (clubes, hinchas, órganos de gobierno, organizaciones de la sociedad civil) y su involucramiento en la prevención. La difusión en escuelas y medios de comunicación respecto a la problemática de la violencia en el fútbol, se complementa con medidas de control y sanción sobre los clubes y fanáticos que reinciden en actos violentos. La prevención tiene también un táctica situacional ambiental a través del rediseño de los estadios de fútbol y el registro de los comportamientos en las hinchadas.

Provincias y regiones

Se puede advertir en varios lugares de la Argentina donde la mayor efectividad en el abordaje de prácticas preventivas depende de los gobiernos provinciales, municipales y los organismos específicamente creados. Sin embargo, la información es fragmentaria así como las prácticas, con falta de formulación de políticas y estrategias así como formación de decisiones técnicas.

Resaltan las iniciativas de prevención comunitaria, prevención social y algunos proyectos de prevención situacional ambiental. La coincidencia general, sin embargo, es que no se destina suficiente atención al tema.

Planes de prevención del delito

Resulta difícil encontrar planes integrales de prevención del delito a nivel regional o provincial. Sin embargo, hay múltiples casos de programas y planes que no integran una estrategia general, pero son claramente preventivos.

Plan Estratégico de Participación Comunitaria (Provincia de Buenos Aires). A cargo de la Subsecretaría de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad, que tiene como objeto la implementación del sistema de foros de seguridad, su capacitación y fortalecimiento, a través de la Escuela de Participación Comunitaria en Seguridad, publicaciones y boletines, que implementan los Programas de Respuestas Múltiples (PRM) en zonas con alto nivel delictivo y C.E.R.C.A. (control y evaluación del servicio policial).

Ponemos acento en el PRM porque tiene características de plan integral. Busca fortalecer los foros de seguridad y las organizaciones barriales que trabajan en la reducción de la violencia. Apoya proyectos de jóvenes considerados vulnerables o bien que ya están en conflicto con la Ley. El tipo de actividades que se estimulan son arte, deporte, capacitación en oficios, micro emprendimientos y formación en general. Los indicadores para la intervención focalizada surgen de las detenciones de niños y jóvenes registradas en las comisarías. Se diseñan entonces los abordajes que buscan la integración social a través de arte, deporte, capacitación, generación de ingresos. La Subsecretaría de Participación Comunitaria pone en marcha Unidades Locales de Promoción de Derechos, que forman parte de los espacios de asistencia y orientación socio jurídicas para atenderlos.

Programa Seguridad = Ciudadanía e Inclusión (Provincia de Buenos Aires). El objetivo es desarrollar una estrategia de abordaje y también propuestas para reducir la violencia social. La formulación corresponde a un grupo interdisciplinario que propone las líneas de trabajo para abordar el tema con eficiencia.

En un primer momento, considerado de sensibilización, se busca generar consenso respecto a las causas de la violencia, niveles de responsabilidad y posibilidades de intervención de distintos actores sociales como empresas, sindicatos, escuelas, iglesias y medios de comunicación. En la siguiente fase, hay un mapeo de organizaciones gubernamentales con posibilidades de intervención y también trabajo de campo para identificar las necesidades de

las comunidades donde intervendrán. Finalmente, con una propuesta acordada por todas las partes se realiza la intervención.

El programa en su desarrollo llegó hasta la etapa de la Propuesta para la Paz Social a través de la Inclusión, acuerdo social básico para el trabajo.

Observatorio Público para la Prevención de la Violencia Armada (Provincia de Santa Fe). El Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, a través de la Dirección de Seguridad Comunitaria, lleva adelante este observatorio que trabaja sensibilizando a periodistas y ofreciendo charlas en escuelas relacionadas sobre las consecuencias del uso de armas asociados con la violencia.

Grupos Juveniles de Riesgo. (Provincia de La Rioja). Se desarrolla desde hace 4 años implementado por un grupo interagencial y coordinado por la Brigada de Prevención Comunitaria de la policía local. Alcanza a unos 600 jóvenes. Está orientado a personas de entre 13 y 20 años, que están en riesgo porque cometen frecuentemente delitos menores, consumen alcohol, tienen entornos familiares insuficientes, problemas de conducta en las escuelas y con sus pares. La particularidad de la experiencia es que está desarrollada desde el paradigma de los sistemas complejos. Trabaja con referentes de las bandas con una metodología que tiene muchos puntos de contacto con el Programa Comunidades Vulnerables. Ha logrado un 58% de reinserción en el sistema educativo y un 24,3% en proyectos microproductivos. La deserción del programa fue del 6% (Montbrun, 2006).

Programa de Alarmas Comunitarias (Provincia de Mendoza). Implementado por la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad, en coordinación con las municipalidades. A partir de la formación de foros barriales y consejos departamentales de seguridad que integran el sistema de seguridad público con la función de la prevención comunitaria, se articularon varias respuestas desde el gobierno a los reclamos y sugerencias. Las alarmas comunitarias son sistemas de alerta únicos por manzana, que pueden ser activados por cualquiera de los vecinos que adhiera. Para colocarlas y mantenerlas en funcionamiento, es necesaria la coordinación entre todos los vecinos. Una vez instalada, las municipalidades instalan carteles indicando que en la zona hay alarmas en funcionamiento. El método combina así la prevención comunitaria con la situacional ambiental (Pérez, 2004).

Plan de acción enfocado en comportamientos delictivos particulares.

Los planes de carácter regional de prevención del delito, tienen que ver con algunas modalidades específicas de delincuencia. Algunas de estas prácticas que se producen en zonas específicas y dependen de las particularidades de la zona. Otras expresiones de violencia delictiva son abordadas a nivel regional por la proximidad y similitud de los fenómenos, por ejemplo la violencia doméstica en la Ciudad de Buenos Aires y el conurbano bonaerense.

Tráfico de bienes culturales. Como proyecto particular, la Secretaría de Cultura de la Nación en coordinación con agencias provinciales para sensibilizar en provincias limítrofes respecto a las modalidades en que se produce el tráfico. Incluye una campaña de sensibilización localizada también en los principales puntos de ingreso y egreso del país.

Robo de ganado. En las zonas productoras de ganado existe una coordinación entre las policías provinciales para perseguir estas prácticas delictivas, la táctica preventiva tiene mucho más que ver con la táctica de desalentar el robo diana. Específicamente en la zona rural de la Provincia de Buenos Aires comenzó a implementarse en el año 2005 un registro de ADN de ganado. Las muestras sirven para cotejar la carne a la venta en carnicerías sospechadas de proveerse de ganado robado. La medida ha desalentado este tipo de prácticas y la información indica que bajó un 20% en el último año.

Violencia contra la mujer. Las Comisarías de la Mujer en la provincia de Buenos Aires se ocupan de la prevención de la violencia asociada con la violencia familiar con intervenciones preventivas y de asistencia. Están coordinadas con el Consejo de la Mujer provincial. Por su parte, la Policía Federal tiene un Centro de Orientación a la Víctima de violencia que funciona en la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires. Atiende a víctimas de violencia y

delitos. Brinda asesoramiento psicológico y legal. Tiene un foco especial en víctimas de violencia sexual y doméstica.

A nivel local

Hay suficiente bibliografía y experiencias que fundamentan las virtudes del trabajo preventivo a cargo de gobiernos locales. Un repaso por algunas de las prácticas preventivas desarrolladas por gobiernos locales, muestra una variedad de abordajes donde se integran tácticas sociales, comunitarias y ambientales situacionales. Incluso en ciudades que tienen policías propias (por ejemplo la Guardia Urbana de la Ciudad de Buenos Aires o de Rosario) o bien cuando existe un real grado de cooperación, el trabajo preventivo es integral y coordinado.

La posibilidad de integración de áreas gubernamentales se registra con más facilidad en ámbitos municipales. Logra superar el otro aspecto de fragmentación de las políticas sociales, como es la cooperación para el apoyo entre niveles gubernamentales federal y provincial coordinados desde lo local. En este sentido es notorio el caso del partido de Morón en el oeste del conurbano bonaerense, que ha desarrollado una serie de abordajes constituyendo una estrategia amplia de prevención con tácticas situacional ambiental (cámaras y alarmas), social (trabajo en comunidades vulnerables, mediación y extensionismo) y comunitaria (vecinos alerta, participación comunitaria).

Monitoreo por imágenes digitales y alarmas en organizaciones (Partido de Morón, Provincia de Buenos Aires). Para fortalecer la seguridad y prevenir acciones delictivas, la comuna incorporó cámaras monitoreadas por personal municipal en el Cementerio, en el Hospital Municipal, en el Palacio Municipal, el Concejo Deliberante y la sede del Tribunal de Faltas. Además, todas las instituciones vulnerables del partido se encuentran conectadas a un sistema de vigilancia permanente. Busca evitar que se cometan delitos menores, controlar los ingresos y egresos, e impedir la profanación de panteones, nichos y tumbas. Otro componente de esta estrategia de prevención desde lo situacional son las alarmas en organizaciones. Funcionan 137 alarmas en escuelas, organizaciones comunitarias y otras instituciones que son monitoreadas permanentemente desde una central que se encuentra en la Subsecretaría de Seguridad y Defensa Civil. El sistema se activa si alguien traspasa la puerta o se rompe un vidrio del lugar.

Programa comunidades vulnerables y comisarías móviles (Partido de Morón, Provincia de Buenos Aires). La táctica de prevención social que desarrolla el gobierno local incluye por un lado el trabajo sobre comunidades vulnerables en coordinación la Dirección de Política Criminal de la Nación. Se ocupa del abordaje del sector de población joven que se involucra en situaciones delictivas como ofensores a la Ley Penal, posibilitando la inclusión de los mismos en el Sistema Educativo formal, en Cursos de Capacitación, en la inserción en ámbitos laborales, productivos y de salud, superando las situaciones de riesgo y vulnerabilidad que atraviesa cada una de estas personas. El otro componente es el programa Comisarías Móviles, que consiste en un programa de pasantías con estudiantes de derecho de la Universidad de Morón –especialmente capacitados-, para que reciban exposiciones en las comisarías del Partido, en las Unidades de Gestión Comunitaria, y en el municipio sobre quejas de vecinales, problemas familiares, constancia de accidentes sin verificación de lesionados o desvinculaciones conyugales. A partir de este primer contacto, son derivados a los Centros de Mediación o a la Dirección Programa Comunitario de Resolución Alternativa de Conflictos, áreas en las que la situación o conflicto del vecino recibirá un trato pormenorizado.

Programa de Fortalecimiento de Foros Vecinales de Seguridad y Prevención del Delito, y el programa Vecinos en Plan Alerta (Partido de Morón, Provincia de Buenos Aires). Las distintas experiencias en la Argentina de participación comunitaria en foros de seguridad (Föhrig y Pomares, 2007; Ciafardini, 2006). Acercamiento a la ciudadanía desde los siete Foros Vecinales otorgando a cada uno de ellos una herramienta de información y gestión. Implementación de los planes provinciales de control y evaluación comunitaria de la policía y de Respuestas Múltiples. Otro aspecto es el programa Vecinos en Plan Alerta, que funciona desde hace 7 años. Los vecinos se organizan para “protegerse entre sí, llamando a la policía y

alertando a sus pares ante actitudes, conductas y vehículos sospechosos”, según indican un informe oficial. Los objetivos enunciados son el desarrollo de hábitos de conductas individuales que reduzcan la oportunidad del delito; el desarrollo de actitudes solidarias de la comunidad, coordinación de las actividades comunitarias con la policía. Para lograrlo, los vecinos de cada cuadra se unen y establecen los momentos del día con mayor riesgo de sufrir delitos, simultáneamente intercambiarán sus números telefónicos y definen la forma de alertarse. Así, acentúan la observación de cada cuadra, identifican el área bajo custodia vecinal con carteles en las columnas de luz, Eliminan los indicios de que una propiedad está deshabitada, colocando residuos en sus basureros, retirando correspondencia y diarios, encendiendo las luces exteriores. Sin bien las estrategias de prevención son situacional ambiental busca desalentar el delito ocasional, el acercamiento de los vecinos inciden en el temor.

Niños, niñas y jóvenes en la violencia armada organizada. (Municipalidad de Godoy Cruz, Provincia de Mendoza). Propone una prevención integrada. La presencia de pandillas formadas por niños, niñas y jóvenes en situación de alta vulnerabilidad social, involucrados frecuentemente en actos delictivos y la falta de políticas más allá de la institucionalización para abordar el problema, motivó la intervención municipal con el apoyo técnico de Save the Children Suecia (SCS) y la Universidad Nacional de Cuyo en la zona Oeste de la Ciudad, especialmente en la villa Campo Papa y alrededores. A partir de la observación diversas experiencias de trabajo con comunidades vulnerables se advierten la importancia del rol que tiene el gobierno local como facilitador de una prevención integrada. La primera etapa del proyecto fue un diagnóstico sobre el problema de las pandillas con un enfoque cuantitativo respecto a los factores sociales y niveles de violencia, pero también el estudio de cualitativo respecto a la formación de la comunidad, los grupos vulnerables y la relación con otros actores. El comité ejecutivo formado por jóvenes involucrados en la violencia armada organizada, representantes del gobierno local, centros de salud, escuelas, policía, instituciones que trabajan con infancia, organizaciones de la sociedad civil y cultos analizan los factores de la violencia y construyen un mapa conceptual definiendo los abordajes estratégicos. El resultado es un plan de abordaje donde se integran las tácticas preventivas que es propuesto al gobierno local para la congestión.

Plan de Prevención del Delito (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Es implementado desde el año 2004 a través de la Secretaría de Seguridad en colaboración con la DNPC y es el capítulo local del PNP. Desde el punto de vista de la prevención comunitaria, incluye un componente de asambleas barriales, con una periodicidad mensual, en el que los vecinos y funcionarios debaten estrategias de prevención a partir de un diagnóstico. Las Redes Vecinales Solidarias organizan las intervenciones preventivas. Entre estas iniciativas podemos mencionar el Programa Senderos Seguros, que busca dar seguridad tanto dentro de las escuelas como en el trayecto que los alumnos y docentes deben recorrer hasta sus hogares o estaciones de transporte público. Busca dar seguridad tanto dentro de las escuelas como en el trayecto que los alumnos y docentes deben recorrer hasta sus hogares o estaciones de transporte público. Hace unos años se anunció una reformulación estratégica con un foco más preventivo. El reciente cambio de gestión (la gestión de centro izquierdas perdió las elecciones y el nuevo jefe de gobierno encabeza un gobierno de centroderecha) preanuncia visiones diferentes en el tema¹⁴.

Políticas vinculadas con la prevención del delito

La frontera entre prevención del delito y políticas asociadas es porosa. Hemos propuesto una distinción entre los programas o estrategias que definen como su objetivo primordial prevenir el delito y aquellas que no lo definen o bien lo tienen como un objetivo secundario. La criminalización de las políticas sociales es un tema de debate en los últimos años en el contexto de revisión de los abordajes focalizados a las problemáticas sociales y el debilitamiento de las políticas universales que trajo la oleada neoliberal¹⁵.

Sintetizando, hay una cantidad importante de organismos a nivel nacional y provincial que se ocupan indirectamente de la prevención, instrumentos elaborados en la década anterior,

¹⁴ Se puede encontrar un análisis completo de este programa en (Förigh y Pomares, 2007)

¹⁵ Este impacto en las políticas de prevención del delito en la Argentina y sus metodologías ya ha sido analizado (Sozzo, 2005: 55).

cuando la preocupación por el delito de la creciente, pero todavía no se había convertido en el principal tema del agenda ciudadana. Seguido cuando esto sucedió, las estrategias preventivas se han visto muy debilitadas. Analizaremos las tendencias, utilizando algunos ejemplos.

A nivel nacional

Podemos identificar dos tipos de intervención indirecta en la prevención, pero que tendrían puntos de contacto con tácticas preventivas. Por un lado, las políticas de fortalecimiento de las organizaciones sociales y de formación de ciudadanía, tiene impacto sobre los factores sociales de la violencia y funcionando en las áreas sociales del gobierno (en el ejemplo elegido es desarrollada por la Secretaría de de Cultura de la Nación). Por otro lado, los registros de bienes o elementos que pueden ser utilizados en la comisión de delitos, generalmente responsabilidad de los ministerios de Justicia y del Interior, podrían corresponderse con la prevención situacional.

El primer grupo de políticas se han fortalecido a partir de la crisis del modelo social neoconservador y la crisis económica y política que marcó su fin. En las áreas sociales se pueden encontrar muchas iniciativas y planes de fortalecimiento comunitario y de involucramiento ciudadano. Los registros datan en su mayoría de los años '90, en un contexto en el que el Estado no intervenía activamente en el mercado de bienes. Un caso mixto es el Plan Nacional de Desarme, que nace de una demanda de la sociedad civil después de una crisis de seguridad asociada las armas de fuego y la que demostró que el sistema de control a través de registro era altamente ineficiente. El involucramiento de la comunidad en el desarme voluntario, nacionalizando el Plan Canje de Armas aplicado en Mendoza 2000 entre el 2000 y el 2001 que fue pensado como política preventiva, marca la transición de modelos.

Programa Cultural de Desarrollo Comunitario. Desarrollado por la Secretaría de Cultura de la Nación, subsidia organizaciones sociales que impulsan proyectos socioculturales dejando capacidades instaladas y recursos productivos para la autoorganización, la autonomía. Prioriza la transferencia de conocimientos y herramientas a comunidades de alta vulnerabilidad social; que promueven el trabajo articulado con organismos públicos, redes de organizaciones y movimientos sociales. Dentro del tipo de proyecto que nos interesan para el presente informe hay que destacar los emprendimientos comunitarios, especialmente destinados a comunidades vulnerables y que buscan impulsar el trabajo asociativo, reconstruyendo o fortaleciendo los espacios de participación, ya sea en centros culturales, encuentros de intercambio o redes virtuales. También fomenta el consumo y la producción de bienes artísticos, capacita a agentes multiplicadores e intenta preservar y fomentar el patrimonio cultural.

Registro Nacional de Armas y Plan Nacional de Desarme. La política de armas en la Argentina se ha basado en el control registral, a cargo del poder militar desde los años '70, producto del influjo de la Doctrina de Seguridad Nacional. El cambio de las políticas públicas hasta entender el tema de armas como un problema de seguridad ciudadana, fue un largo proceso de incidencia y argumentación donde incidieron prácticas como el Plan Canje de Armas, estudios y un trabajo activo de la sociedad civil (Appiolaza, 2003; Kosovsky, 2006). Así, el Registro Nacional de Armas (RENAR) dejó de ser un ente burocrático administrativo financiado por los vendedores de armas, los fabricantes y los usuarios, para intervenir más activamente con políticas progresivamente más restrictivas apoyado por un consejo consultivo compuesto por víctimas del delito, organizaciones especializadas y tiradores deportivos.

El Plan Nacional de Desarme es un primer paso de la nueva política, donde el RENAR, que pasó del ámbito del Ministerio de Defensa al ámbito civil de la seguridad, acuerda con los municipios las bocas donde los tenedores de armas se desprenden voluntariamente a cambio de un cheque. Las armas recolectadas son posteriormente destruidas. Hay abundantes estudios que demuestran que hay una relación casi directa en zonas con alta conflictividad social entre cantidad de armas circulantes y víctimas.

Registro Nacional de Precursores Químicos (RENPRE). Depende del SEDRONAR. Se encarga de registrar, controlar y supervisar todas las actividades relacionadas con los productos químicos necesarios para la elaboración de estupefacientes y psicotrópicos.

Registro de Desarmaderos de Automotores. Depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, donde también funciona el registro de todos los automóviles. Fue creado como una estrategia para frenar el robo de autos y luego venderlos como autopartes. La información aportada por el registro permite identificar y tomar medidas contra los desarmaderos no oficiales de autos, o bien, controlar que aquellos autorizados no compren y vendan piezas robadas.

A nivel regional o provincial

Las provincias tienen su equivalente de las políticas sociales, entre las que podemos describir las principales acciones vinculadas con la prevención del delito. Sin embargo, hay algunas prácticas particulares que cruzan aspectos asociados con el desarrollo social, la educación, el fortalecimiento comunitario, la participación y la seguridad ciudadana como movilizador.

Red Comunitaria, seguridad y desarrollo (Provincia de Mendoza). El Programa Red Comunitaria aporta a la prevención situacional y social de la violencia y el delito. En su última fase, ha formulado proyectos de desarrollo local. El programa se implementa en conjunto entre la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad, Universidad Nacional de Cuyo, la ONG FAVIM, la Universidad Tecnológica Regional, el Comité de Información Pública. El programa es una respuesta al trabajo vecinal en foros de seguridad y demandas de soluciones. Apoya la organización y participación de la comunidad a través de Escuelas Informáticas, espacios vecinales donde trabajan sobre problemas de sus zonas, buscan soluciones y al tiempo que incorporan conocimientos sobre tecnologías informáticas para la inserción laboral y social. En las 20 organizaciones en funcionamiento, los contenidos son técnicos y de derechos ciudadanos. Facilitan también la conexión entre comunidades aisladas, compartiendo experiencias y proyectos. El proyecto se ha sostenido durante cuatro años a partir de las alianzas con otras organizaciones y financiamiento extrapresupuestario por el Banco Mundial, el Consejo Federal de Inversiones, la Fundación Repsol YPF y el Ministerio de Educación, Ciencia y Técnica de la Nación, además de pequeñas contribuciones de las organizaciones miembros. Los resultados han sido la participación de cuatrocientos vecinos alfabetizados en tecnologías informáticas, muchos ahora convertidos en líderes comunitarios y capacitadores de sus vecinos. La creación de un campus virtual desde donde se capacitan.

Este programa ha servido de base para la formulación del Plan Provincial de Prevención del Delito de Mendoza.

A nivel local

El espectro de políticas que podrían aparecer asociadas con la prevención en los gobiernos locales es muy amplio. Son muchas las prácticas de involucramiento de la comunidad en prácticas de presupuesto participativo. En las ciudades más grandes se observan más claramente estructuradas políticas sociales indirectamente orientadas a la prevención, ya que el delito en la Argentina se siente más en las grandes ciudades donde las desigualdades dejan expuestas y más vulnerables a comunidades.

Estas prácticas pueden tener un impacto claro en la reducción de los niveles de violencia. Un caso paradigmático es el contraste en los niveles de criminalidad de la Ciudad de Santa Fe (capital de la provincia homónima) y Rosario. La provincia de Santa Fe tiene una de las sociedades más violentas de la Argentina. La tasa general de criminalidad dentro de Santa Fe coloca a Rosario a la cabeza, seguida de la ciudad capital. Sin embargo, cuando se analizan la tasa de homicidios la capital casi logra cuadruplicar la de Rosario (estimativo para el 2007). La principal diferencia ha sido las gestiones municipales y las políticas sociales orientadas a niños, niñas y jóvenes (principales actores en el delito urbano según estadísticas) que han sido muy activas en Rosario y casi inexistentes en Santa Fe.

Políticas sociales en comunidades vulnerables (Ciudad Autónoma de Buenos Aires). El gobierno de la Ciudad a través de varios organismos como el Consejo Social, la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes tiene diferentes programas orientados a la atención de la niñez en situaciones de alta vulnerabilidad.

Entre sus programas se destaca: Salud para niños solos e indocumentados, que procura garantizar el derecho a la salud de los chicos en situación de calle; atención y acompañamiento a niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual y en situación de prostitución; y fortalecimiento institucional de las ONG que brindan asistencia a chicos y chicas en situación de calle, que busca capacitar a operadores sociales. También la Dirección General de Fortalecimiento Socio-Comunitario implementa programas de fortalecimiento de organizaciones de base. Con el programa de Apoyo a Redes de Acción Comunitaria, se busca promover los procesos de inclusión social y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, apoyándolas con recursos y fortaleciendo las capacidades institucionales y de los actores. Otro programa, Promoción del Empleo, alienta los emprendimientos productivos con recursos, asistencia técnica y gestión.

Participación de niños, niñas y jóvenes en la gestión urbana (Municipalidad de Rosario, provincia de Santa Fe). Las prácticas de inclusión social de Rosario, que ahora se extienden a toda la provincia de Santa Fe con la nueva gestión gubernamental, tienen un buen ejemplo en el reconocido proyecto “La Ciudad de los Niños”. Se sostiene sobre la creación de Consejos de Niños por cada distrito para la planificación urbana. Acorde con uno de los ejes de la Convención de los Derechos del Niño que es la participación, el programa sostiene que “no se trata de gobernar para los niños, sino de gobernar con los niños creando espacios institucionales donde se garantiza el derecho a ser escuchado y a participar activamente en la vida democrática y la transformación de la ciudad”. El objetivo es la constitución de una nueva ciudadanía con ejercicio pleno de derechos, constituyéndolos en sujetos de derecho alentando su incidencia a través de la participación opinando en los cambios de la ciudad para que sean más inclusivas.

Rosario también despliega desde hace casi una década el abordaje a los problemas de la niñez en riesgo, por ejemplo familias sustitutas, capacitación laboral, protección integral a través de centros de capacitación y ludotecas.

Otro ejemplo es el del Programa Joven de Inclusión Socioeducativa que busca desarrollar conocimientos curriculares, capacitar en oficios e incorporar en espacios culturales, recreativos y sociales a jóvenes de entre que tengan entre 14 y 17 años de edad hayan dejado la escuela. Están involucrados en el trabajo los jóvenes, sus familias, el gobierno local y las organizaciones sociales que participan en el proceso de dar oportunidades y transferir capacidades. Se ejecuta de manera descentralizada en espacios comunales o de la Municipalidad.

Marco legal y reglamentario

El Plan Nacional de Prevención del Delito se sostiene en dos resoluciones internas: la resolución 768/00 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y por la resolución 56/00 del Ministerio del Interior. El PNDP se instrumenta a través de convenios con municipios y gobiernos provinciales, tal como ya ha sido explicado. Los convenios firmados son con:

Provincia de Mendoza: 17 de Julio de 2000

- Ciudad de Mendoza
- Departamento de Godoy Cruz
- Departamento de Las Heras

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2 de noviembre de 2000: Se formuló el Plan de Prevención del Delito para Buenos Aires. La adhesión consiguió más peso político con la sanción de la Ley 717, en noviembre del año 2001.

Provincia de Neuquén y Río Negro: 6 de Junio de 2001 (con planes de trabajo formulados)

- Ciudad de Neuquén
- Ciudad de Cutral-Có
- Ciudad de Plaza Huinul

En el ámbito provincial, existen otras normas que dan sustento a las políticas preventivas. Las provincias de Buenos Aires y de Mendoza, en el marco de las reformas integrales de los

sistemas de seguridad pública, crearon áreas específicas encargadas de la prevención del delito.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, la ley 12154, de agosto de 1998: creó la subsecretaría de Relaciones con la Comunidad y Formación e instituye los foros de seguridad.

La reforma del sistema de seguridad pública en Mendoza, se instrumentó con la ley 6721, en diciembre del año 1998, sostenido por el acuerdo de todos los partidos con representación parlamentaria. También creó la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad que es la encargada de las políticas preventivas y de articular con los foros de seguridad. Después de varios años, Mendoza está lanzando un Plan Provincial de Prevención del Delito.

En la Ciudad de Buenos Aires, la ley 211 creó el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito. El texto sostiene que es un deber del poder ejecutivo promover y fomentar la participación comunitaria e instituye el plenario del consejo formado por foros junto con funcionarios del gobierno autónomo.

Entre muchas normas asociadas con la prevención, mencionamos dos que tienen que ver con la violencia familiar: las ley nacional 24417 de Protección contra la Violencia Familiar y la ley 1688 de la Ciudad de Buenos Aires de Campañas de Prevención de la violencia familiar.

Por último es oportuno mencionar que la Dirección de Política Criminal tiene garantizado el acceso a las estadísticas criminales y sentencias a través de las leyes 22.117 y la modificadora 25.266.

Implicación de los otros actores de la prevención

Papel de la policía en materia de prevención del delito

Las referencias a prevención del delito es posible encontrarlas en los documentos de trabajo de varias policías. Pero cuando se habla de prevención sin incluir criterios de persecución penal (de acuerdo al concepto de prevención que estamos trabajando), la cantidad y calidad de ejemplos empiezan a disminuir. La búsqueda de prácticas policiales de prevención del delito con el foco puesto en lo social, lo comunitario y lo ambiental situacional, debemos buscarlos en aquellos espacios donde la delegación del poder político a la policía de la regulación del crimen, el llamado pacto político-policial (Saín, 2002). Aparecen en aquellas ciudades o estados donde el poder político se ha hecho cargo del gobierno de la seguridad. Casos claros son los de la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, Mendoza y algunos intentos en Santa Fe, Corrientes, La Rioja, Neuquén y Chubut.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la seguridad superpone dos tipos de policías. Por un lado la Guardia Urbana, que según los objetivos declamados por el gobierno, se ocupa de "facilitar la participación ciudadana y consolidar una cultura de respeto a la ley y a los derechos humanos y sociales". La idea es fortalecer la presencia del Estado en el espacio público para la prevención situacional, mediar en conflictos o en situaciones de riesgo, conflictos y transgresiones. La Guardia Urbana esta preparada para promover comportamientos sociales que garanticen la seguridad, el esparcimiento, la integridad de los bienes públicos y la convivencia. Como se advierte es un trabajo de prevención situacional ambiental y comunitaria, y también de apoyo a la labor policial.

La función de policías en la Ciudad de Buenos Aires la cumple la Policía Federal Argentina¹⁶, que ha vivido algunas reformas, apartándose del esquema puramente represivo heredado del modelo policial de represión política y adaptándose a las necesidades locales. Es un proceso inconcluso, cruzados por discursos y prácticas en tensión (Galvani, 2007). Actos notorios de corrupción, el incremento delictivo, la complicidad con grupos criminales que generaron presión social sobre la dirigencia política a favor de cambios. Las gestiones progresistas de los últimos años han potenciado estas transformaciones.

¹⁶ El control de la Policía Federal lo tiene la Secretaría de Seguridad Interior, y el gobierno autónomo ha reclamado durante años la transferencia de esa gestión.

La Policía Federal sensibiliza y capacita respecto a adicciones, también respecto a la atención de víctimas de violencia intrafamiliar y discriminación, coordina el servicio de alarmas inalámbricas y además, produce un programa de televisión sobre proyectos preventivos. Sin embargo, todavía están lejos los objetivos de crear una policía comunitaria e incrementar los servicios preventivos acordados en el año 2003 en el acuerdo de transferencia de la Federal a la Ciudad de Buenos Aires, que todavía no está en vigencia.

La provincia de Buenos Aires creó una policía específica para el área urbana correspondiente al Gran Buenos Aires llamada Policía de Buenos Aires II. Si bien tiene las mismas facultades de la Policía de Buenos Aires, por formación (exige mayores niveles de preparación) y problemáticas que aborda, necesita desplegar capacidades de mediación y resolución alternativa de conflictos.

La provincia de La Rioja ha creado un cuerpo de policía comunitaria con un enfoque de prevención comunitaria (policía de barrio, interacción con la comunidad) bajo un concepto de policía de proximidad. La provincia de Chubut también tiene desde el año 1997 su cuerpo de policía comunitaria de carácter experimental y con un enfoque preventivo desde el trabajo comunitario. La provincia de Corrientes, en su Programa de Seguridad Ciudadana incluyó una reformulación del trabajo policial orientándolo a la resolución de problemas, con una gestión descentralizada, personalizada y de relación con los vecinos, apoyándolo en la participación ciudadana y la capacitación policial.

Respecto al Ministerio de Seguridad de Mendoza, creó un cuerpo de policía comunitaria en la Ciudad de San Rafael, que básicamente realizaba tareas de prevención comunitaria y social a través de foros de seguridad, articulación con organizaciones y actividades con comunidades vulnerables. El siguiente paso fue poner al mando de una comisaría departamental (responsable de la seguridad en un municipio, en este caso el de General Alvear, al responsable de la Policía Comunitaria). La experiencia fue suspendida por los cambios de dirección política.

Promoción de alianzas con el sector privado

El sector privado tiene una presencia mínima en políticas de prevención. Si el proceso de involucramiento en seguridad de algunas áreas gubernamentales y de la sociedad civil ha sido lento, el del sector empresarial es aún más difícil, especialmente en la prevención. En cambio, el interés ha aparecido en aprovechar como negocio la inseguridad, ya sea a través de servicios privados de vigilancias, alarmas, ventas de armas o la construcción de barrios cerrados.

Un ejemplo de esta resistencia a participar en una lógica preventiva la podemos advertir de parte de industriales y comerciantes de armas quienes, pese a la evidencia del incremento de la violencia con revólveres y pistolas, se unieron a los tiradores y alentaron la formación de grupos de usuarios para frenar las políticas preventivas de desarme y control. El argumento principal estaba asociado a la ineficiencia de la prevención, el derecho a la defensa personal y el impacto negativo de estas medidas en la industria.

Otra cara de la intervención preventiva del sector privado es la campaña Cambiemos por la Paz que consistió en el intercambio de juguetes bélicos por libros. Fue implementado por el Ministerio de Educación, la Red Argentina para el Desarme y UNICEF y UNESCO, y apoyaron explícitamente la Fundación Noble y el Grupo Clarín, junto con Carrefour y Telecom. Los objetivos del programa eran sensibilizar a los chicos sobre los riesgos de las armas de fuego, promover la educación por la paz y la resolución pacífica de los conflictos y lograr que se valorice el desarme.

No existen en la Argentina una figura como Seguridad Ciudadana (Chile) o Viva Rio (Brasil), donde el rol del sector privado es más directo y de apoyo económico.

Promoción de alianzas con organizaciones no gubernamentales

La aplicación cada vez más extendida de las tácticas de prevención social y comunitaria, el camino recorrido en tácticas situacional ambientales en varias ciudades y planes, el rol protagónico que en las políticas sociales focalizadas en la década del '90, ha posicionado a las organizaciones no gubernamentales como actores necesarios en la prevención del delito. Pocas veces se las omite, incluso en lugares donde las necesarias modernizaciones de los sistemas de seguridad pública están rezagadas.

Es posible advertirlo desde lo formal, en la constitución de los consejos de las áreas sociales como los de niñez, juventud, también en los que trabajan adicciones, desarme, derechos humanos. En algunos proyectos hay cogestión.

En el Plan Nacional de Prevención del Delito, las organizaciones no gubernamentales tienen un lugar en los espacios de debate. En el Plan Nacional de Desarme, las ONG no sólo presionaron para que se creara e hicieron el lobby parlamentario para que se sancionara la ley que lo sustenta, sino que participan en el consejo consultivo y gestionan la recolección a través de la logística y la sensibilización.

En otras iniciativas, el rol de las organizaciones es menos protagónico. Entonces la pregunta necesaria es: ¿Qué tipo de alianzas se promocionan? Se ha podido observar una evolución que acompaña el fortalecimiento de las ONG en la materia y su redefinición como actores políticos. Si durante los últimos 20 años el rol principal fue denunciar los abusos del Estado en el uso de la fuerza, cada vez con más fuerza son convocadas para la formulación y gestión de políticas.

Un buen ejemplo es la Red Argentina de Desarme, donde confluyeron familiares de víctimas de delitos, organizaciones de alcance nacional especializadas en la formulación de políticas públicas, investigadores, organizaciones que trabajan seguridad, justicia otras especializadas en incidencia o en temas específicos de armas. El resultado ha sido la construcción de una nueva política de armas. Las dudas están respecto a la convicción de los actores gubernamentales respecto al valor de la participación de las ONG, o bien muchas veces aparecen como alianzas por conveniencia para evitar voces disidentes.

Implicación de la sociedad civil y de los ciudadanos

Si bien ya hemos hablado sobre la implicación de la sociedad civil y los ciudadanos en planes y programas preventivos como en foros de seguridad, es posible profundizar en este aspecto. Más allá del modo en que intervienen en los espacios institucionalizados para la prevención, es interesante analizar los comportamientos individuales y estrategias preventivas.

Sabemos que la percepción social del delito alienta la adopción de medidas preventivas. En la lógica de las tácticas de prevención situación ambiental entre las más utilizadas está evitar situaciones de riesgo. Por ejemplo, una encuesta de Catterberg y Asociados de septiembre del 2004, mostró que seis de cada diez personas consultadas en la Ciudad de Buenos Aires había cambiado sus hábitos de vida en el año anterior para prevenir situaciones que pudieran exponerlas a un delito: salir menos de noche, no caminar por zonas desiertas, poner rejas o alarmas en sus casas. Según otro estudio, el 65 por ciento modificó sus hábitos en el Gran Buenos Aires.

Estas estrategias individuales de prevención tienen un fuerte impacto. Según otra encuesta contemporánea hecha en la Ciudad de Buenos Aires, el 72 por ciento de los consultados había tomado medidas para protegerse de la delincuencia, como rejas en puertas o ventanas, cerraduras especiales o alarmas.

La compra y uso de armas de fuego aparece como otra estrategia de defensa. La encuesta de victimización del año 2000 de la DNPC indicó que el 11 por ciento de los hogares del país tenía armas de fuego (la consulta cubrió cinco ciudades). En Argentina existen alrededor de un millón doscientas mil armas de fuego legalmente inscriptas en el Registro Nacional de Armas, de las cuales 990 mil se encuentran en manos de casi 625 mil usuarios individuales (el 96,5

son varones). De este total algo menos de la mitad vive en la Ciudad y en la provincia de Buenos Aires. (Kosovsky, 2006:14).

Estas medidas individuales refuerzan la idea de que existe un proceso de privatización de la seguridad consecuencia de las expectativas no satisfechas de parte de las políticas públicas de seguridad. Estas decisiones tienen un impacto económico sobre los hogares pero en la Argentina no existen estudios sobre los costos del delito.

Organismos y centros de investigación en prevención de la criminalidad y su proyección

Más allá de las instituciones académicas y también de las ONG que trabajan en temas de prevención del delito, hay un grupo de organizaciones con alcance nacional que investigan temas asociados. Un rápido repaso:

- *Centro Estudios Legales y Sociales (CELS)*. Realiza estudios sobre derechos humanos y democracia, violencia institucional y seguridad ciudadana. Es una de las organizaciones de la sociedad civil más prestigiosas de la Argentina por su largo trabajo en la justicia y por la influencia que se le atribuye en las agendas oficiales de los últimos años.
- *Fundación Fundar, Justicia y Seguridad*. Hace estudios y proyectos en derechos, justicia y ciudadanía. Vinculada al centro derecha en la Argentina.
- *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)*. Desarrolla proyectos y estudios sobre reforma judicial, seguridad ciudadana y policía. Tiene sedes en todas las regiones de la Argentina.
- *Instituto Latinoamericano de Seguridad en Democracia (ILSED)*. Desarrolla investigaciones y formulación de políticas públicas para el gobierno de la seguridad. Edita la revista Seguridad y Democracia, junto a PNUD y FLACSO.
- *Centro de Estudios Nueva Mayoría*. Apoya estudios sobre justicia, seguridad y policías.

Desarrollo de las competencias en materia de prevención

Hemos podido identificar tanto iniciativas de capacitación en ámbitos académicos (universitarios o bien en institutos de formación policial) como de fortalecimiento de las capacidades de organizaciones y personas que participan en los foros de seguridad.

Programas de formación profesional e instituciones

El Consejo de Seguridad Interior está buscando revisar los criterios con los que se forman a los policías en la Argentina, ya sea en el ámbito federal como en las provincias. Esto incluye la capacitación asociada con la prevención del delito. El programa se llama Desarrollo de las Capacidades de las Policías en Seguridad Pública y en Derechos Humanos. Es implementado con el apoyo de la Policía de los Países Bajos y la Casa de Anne Frank¹⁷. En este contexto, está impulsando compromisos con las diversas jurisdicciones provinciales, especialmente en lo referido a la formación y capacitación de las policías, y un modelo de policía con una impronta de cercanía a la comunidad, que no necesariamente se traduce en "policía comunitaria".

Esta preocupación del Consejo de Seguridad Interior (que depende de la Secretaría de Seguridad Interior que funciona en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos), responde a la heterogeneidad en la formación y también a la falta de especialización en el tema en los cuadros técnicos y políticos encargados de la gestión encargados del gobierno de la seguridad.

El Instituto Latinoamericano de Seguridad (ILSED), que es dirigido por académicos que han estado involucrados en los procesos de reformas de seguridad, justicia y en implementación de planes de prevención del delito, viene apostando a la capacitación¹⁸. El ILSED ha puesto en

¹⁷ Más referencias en <http://www.ssi.gov.ar/welcome5a.html>.

¹⁸ El ILSED es presidido por Marcelo Saín (interventor de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y ex subsecretario de Seguridad de Buenos Aires), Alberto Binder (ex subsecretario de Justicia de Buenos Aires) y participa en reformas de la

funcionamiento la Escuela Latinoamericana de Seguridad y Democracia (ELSED) con sede en Mendoza, que ya ha realizado un primer curso de capacitación en prevención del delito para responsables municipales de las áreas sociales. La ELSED también participó en la capacitación de legisladores del Mercosur en políticas de seguridad, y lanzará un diplomado virtual de Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana. El perfil de estas capacitaciones está orientado a fortalecer el gobierno de la seguridad por parte de una necesaria burocracia especializada.

Pero desde la perspectiva de la criminología, hay varios centros de investigación y estudios específicos que vienen desarrollándose desde hace años. Uno de los más notables es la sección de Criminología y Política Criminal del Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario que sostiene un espacio de investigación y docencia sobre criminología crítica.

Desde la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, se desarrollan periódicamente cursos de postgrado respecto a criminología donde se incluye la prevención como eje temático y se analizan tendencias recientes.

En la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA) hay cátedras y centros de investigación que se ocupan de la problemática de la prevención. Ejemplos son la cátedra Delito y Sociedad (a cargo de Juan Pegoraro, en la Facultad de Ciencias Sociales) y los programas de estudio de control social del Instituto Gino Germani de la UBA.

En varias universidades se dictan cursos de posgrado de criminología aprobados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que deben garantizar contenidos de calidad académica, Por ejemplo: Especialización en Criminología (Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe), Especialización en Derecho Penal y Criminología (Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Buenos Aires), Maestría en Criminología (Universidad del Aconcagua, Mendoza). Pero también hay especializaciones en la Universidad Nacional de Cuyo (Mendoza), en la Universidad Nacional de San Juan y en la Universidad Nacional de San Luis. La Universidad Nacional del Comahue (Neuquén) dicta la Tecnicatura en Administración y Gestión de la Seguridad Técnico en Administración y gestión de la Seguridad. La Universidad Nacional de Morón tiene una Licenciatura en Seguridad (aunque con contenidos muy débiles en materia de prevención).

La Universidad de El Salvador (Ciudad de Buenos Aires) ofrece una Especialización en Administración y Derecho de la Seguridad Pública, y también la Tecnicatura Universitaria en Seguridad Pública.

Criterios de validación y de calificación profesional

A excepción de los cursos que ofrece la ELSED, no hay capacitación específica académica en prevención del delito. La mayoría de las carreras de grado, de postgrado están validadas por la entidad nacional de evaluación de la calidad educativa, que impone criterios de horas cátedra y son evaluados por un grupo de docentes de otros centros académicos.

En cuanto a los cursos, los criterios de calidad dependen de los organizadores y el nivel académico de los expositores.

Ayuda particular a las colectividades en el desarrollo de sus acciones de prevención

Se ha advertido que una de las debilidades de los procesos de reforma de la seguridad pública es la debilidad de los foros de seguridad, el tipo de participación, la permanencia y los resultados de sus intervenciones. (Förigh, 2007). El PNPD incluía una etapa de capacitación de los foristas. También se han propuestos capacitaciones no sistematizadas y esporádicas.

justicia en varios países) y Mariano Ciafardini (director de Política Criminal y principal artífice del Plan Nacional del Delito). Hay más información disponible en: www.ilsed.org

Quizá el esfuerzo más integral y persistente sea la Escuela de Participación Comunitaria en Seguridad, implementada por el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, que ha incluido una serie de talleres y conferencias evaluando y fortaleciendo las capacidades de los foros en la formulación de prácticas preventivas. En la provincia de Mendoza, donde se produjo otra reforma de seguridad con un contenido preventivo implícito, la formación se implementó a partir de demandas específicas o bien relacionadas a temas de coyuntura y programas gubernamentales.

Enfoques privilegiados de la prevención del delito

El trabajo de Sozzo sobre el PNPD vuelve a ser oportuno, teniendo en cuenta que se ocupa del único plan de carácter nacional y con la prevención del delito como objetivo. “Del modelo de prevención integrada se pasó a una prevención disociada. La estrategia preponderantemente de pseudo prevención situacional ambiental vinculada a la dinámica clientelista de la demanda-respuesta del mecanismo participativo se desenvolvía en ciertos territorios urbanos de clase media alta, mientras que una incipiente y tímida estrategia de prevención social comenzó a desenvolverse en los territorios urbanos más pauperizados de las clases populares, sin ningún tipo de articulación entre sí, y con supuestos y lógicas distintos e incluso, contrapuestos” (Sozzo, 2005:52).

Para este autor, las observaciones que le realiza al PNPD en su fase de implementación, son la consecuencia de una situación esquizofrénica que contagia a los sectores del control de delito en la Argentina desde la década de los '70 y que se expresa también en sus políticas preventivas. Es la permanente convivencia de los mecanismos de control duros (sin objetivos de resocialización) y aquellos de control blando, cercano a la inclusión. Sigue Sozzo: “los desarrollos actuales de las acciones estatales de control de la inseguridad urbana en la Argentina reflejan claramente esta alianza paradójica de gubernamentalidades distintas. El ascenso del populismo punitivo y una criminología del otro, se articula perfectamente con los elementos neopopulistas y neoconservadores de la nueva derecha”. Y pone como ejemplo la correspondencia con el credo neoliberal de la implementación de la “probation” y de la prevención ambiental situacional que dominó la primera etapa del PNPD. Este es el contexto bifronte de welfarismo social y neoconservadurismo, (que por la tradición política argentina se rozan,) en el que se han desarrollado las principales prácticas preventivas en la Argentina.

Podemos sostener que **por cantidad y extensión geográfica, el predominio de las prácticas preventivas corresponde a la táctica situacional ambiental**. A lo largo del texto hemos revisado algunos ejemplos en ámbitos diferentes, pero incluso el PNPD en su etapa más activa centró su atención en responder más a las demandas de los foros de seguridad que a estrategias orientadas a desalentar el delito, consecuencia obvia de un plan que estaba sostenido por los gobiernos locales o provinciales y la DNPC. Los foros se han extendido en el país y estos abordajes continúan con nuevas prácticas de vigilancia electrónica, la explosión inmobiliaria de los barrios cerrados y el policiamiento de las zonas más afectadas valiéndose de la georeferenciación.

El programa Comunidades Vulnerables, como la pata de prevención social del PNPD es un ejemplo conceptualmente valioso y tomado como referencia de prevención social. Sin embargo, es posible advertir que este tipo de prácticas aparecen generalmente inconexas. “En el contexto de la prevención social, hay intervenciones relevantes llevadas a campo por organismos públicos que, sin embargo, no se encuentran insertos en el marco de una estrategia integral de prevención. No existe una mesa técnica ni una plataforma que facilite el trabajo intersectorial en materia de inseguridad objetiva y subjetiva” (Tudela y López, 2006:43).

Este diagnóstico alcanza también a la prevención secundaria y terciaria, a grupos que han salido del delito, que han sido institucionalizados o bien que estén en esa zona gris del “delito amateur” (Kessler, 2004; Garriga Zucal, 2006 b).

En cambio, es creciente y con viento a favor las intervenciones de los gobiernos locales o bien los planes de carácter local, con involucramiento de la comunidad y en gestión asociada con los gobiernos.

Bibliografía

- AMBROSIONI, Ramiro y FERNÁNDEZ, Santiago (2007): La inestabilidad de las cúpulas policiales, Boletín del Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia Número 2, Buenos Aires.
- APPIOLAZA, Martín (2003): *El desarme enfocado desde la comunicación. La experiencia del Plan Canje de Armas*, en Dimensiones de la violencia, San Salvador, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003.
- AUYERO, Javier (2007): Zonas grises, Siglo XXI, Buenos Aires.
- BINDER, Alberto (2004): *Policías y ladrones. La inseguridad en cuestión*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- CIAFARDINI, Mariano (2006): *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles.*, Ariel, Buenos Aires.
- CRAWFORD, Adam (1998): *Crime Prevention and Community Safety*, London & New York: Ed. Longman.
- FÖRIGH, Alberto y POMARES, Julia (2007): *El impacto de las políticas participativas de seguridad ciudadana en la Argentina: estudios de caso*, en Seguridad Ciudadana en las Américas: proyecto de investigación activa, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.
- GALVANI, Mariana (2007): La marca de la gorra. Un análisis de la Policía Federal, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- GARRIGA ZUCAL, José (2006 a): "Soy macho porque me la aguanto", en Hinchadas, VV.AA., Prometeo Libros, Buenos Aires.
- GARRIGA ZUCAL, José (2006 b): *Pibitos chorros, fumancheros y con aguante. El delito las drogas y la violencia como mecanismos constructores de identidad en una hinchada de fútbol*, en Hinchadas, VV.AA., Prometeo Libros, Buenos Aires.
- KESSLER, Gabriel (2004): *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires.
- KOSOSVSKY, Darío (2006): El ciudadano sheriff. Armas y violencia en la Argentina, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- MIGUEZ, Daniel (2004): *Los pibes chorros*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- MONTBRUN, Alberto (2006): *¿Los grupos juveniles de riesgo: ¿son sistemas autopoieticos?*, ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional de la Asociación Latinoamericana de Sistemas, Buenos Aires, 7 al 9 de agosto del 2006.
- PEREZ, Cecilia (2004): Cómo sentirse seguros y no morir en el intento, Revista del Instituto de Defensa Legal número 163, Lima, Perú.
- SAIN, Marcelo (2002): *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- SOZZO, Máximo (2000): *Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito*, publicado en Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, Número 10.
- SOZZO, Máximo (2005): *Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina*, en Dammert, L. y Bailey J.: Seguridad y reforma policial en las Américas. Experiencias y desafíos, Siglo XXI editores.
- TUDELA, Patricio y LOPEZ, Beatriz (2006): *Informe Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana – Argentina*, en Proyecto Guía de Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana, Estudio Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana, los casos de Argentina, Chile y Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo.
- VAN DIJK, J.J. (1990): *Crime prevention policy: current state and prospects*, en Kaiser, G. y Albrecht, HJ: Crime and Criminal policy in Europe, Criminological research report, vol. 43, Max Planck Institute, Freiburg, pp. 205-220.

Seguridad ciudadana y políticas de prevención en Chile

Juan Carlos Ruiz



Resumen Ejecutivo

El presente informe describe la situación de las políticas de seguridad ciudadana y prevención al año 2007. Un primer antecedente a plantear es que siendo paradójicamente el país más seguro de América Latina según las cifras, se ve tensionado en su debate político frente a como prevenir y controlar la delincuencia. A su vez, la seguridad ciudadana es un desafío que se ha abordado en Chile de manera parcial y fragmentaria, con grandes problemas para reconocer en sus inicios el origen y magnitud del fenómeno, así como los caminos de solución más adecuados.

En este contexto, las políticas de seguridad han atravesado un proceso de redefinición importante durante los últimos 10 años, que se ha caracterizado por un tránsito desde la visión centrada en el sistema de justicia criminal (policía y justicia) como única dimensión en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, hacia una perspectiva que va involucrando a la ciudadanía y donde las políticas de prevención han ido instalándose parcialmente como una respuesta válida y eficaz frente al crimen. Sin embargo, hoy en día no hay una política clara de prevención, ni desde la comunidad – el enfoque predominante durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) – ni en grupos específicos, acentuando su carácter sectorialista y con pocas coordinaciones eficaces, tanto a nivel central como en el nivel local.

En este contexto, no existe entre los actores políticos un acuerdo ni un convencimiento de la importancia y centralidad de la prevención para abordar la seguridad ciudadana. La coalición gobernante desde 1990 – de centro izquierda – ha oscilado entre considerarlo un fenómeno mediático y una construcción de la derecha en la oposición; y considerar a las políticas sociales como la mejor receta contra la inseguridad, por considerarlo un problema residual de la desigualdad social. Cuando se han implementado en el discurso estrategias orientadas a la prevención, muchas veces no han sido adecuadas, no ha tenido suficiente respaldo político y ha terminado por discontinuarse.

Desde la oposición de derecha las propuestas se han centrado en la represión y mano dura contra los delincuentes, en un excesivo énfasis en el sistema de justicia y policías y en el endurecimiento de las penas contra los delitos. Paradójicamente, los mejores resultados de alcaldes de derecha, en comunas como Recoleta y Ñuñoa, han sido fruto del fortalecimiento de la red social de la comuna y la focalización en territorios y poblaciones de riesgo, una perspectiva alejada de la coalición que los representa.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos señalar tres elementos alentadores para el futuro de las políticas de prevención en el país:

- los consensos y acuerdos de los actores sociales y académicos que trabajan en acciones de prevención;
- la apertura hacia una mayor autonomía del gobierno local en materias de prevención;
- y la salida política al problema institucional de la seguridad ciudadana, a través de el anuncio de la creación de una Subsecretaría de Prevención dependiente del Ministerio del Interior.

Contexto general

Desde la década de los 90's, la seguridad ciudadana es uno de los principales temas de preocupación ciudadana y política en Chile, encontrándose entre los 3 principales problemas del país. Esta situación, sin embargo, no fue abordada integralmente en sus inicios por los gobiernos de la Concertación de Partidos Por la Democracia (1990-2008) que plantearon que la inseguridad era un problema de los medios de comunicación y un discurso de la oposición conservadora de derecha (Jofré, 2007). Los gobiernos de la Concertación tardaron en reaccionar frente al aumento real de las cifras de denuncias, y recién en 1999 se comenzaron a integrar los registros para obtener cifras confiables y comparables¹⁹. Adicionalmente, en el año 2003 se realizó la primera Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que permitió comenzar a medir tanto la victimización como el temor y avanzar en el análisis de la criminalidad en el país.

Sin embargo, comparativamente el país tiene muy bajos niveles de criminalidad en relación al resto de los países de la región. Si se miran las tasas de homicidios, uno de los pocos indicadores de violencia relativamente confiable para comparar la realidad entre países, Chile presenta las tasas más bajas de América Latina, a lo largo de 20 años, desde los 80's hasta la actualidad²⁰ (Ver Tabla N°1 y Gráfico N° 5 en Anexo).

	Principios de los 80's (a)	Principios de los 90's (a)	Alrededor de 1995 (a)	Principios del 2000 (b)
El Salvador	40 (c)	72 (c)	139 (c)	41
Colombia	20,5	89,5	65,0	40
Venezuela	11,7	15,2	22,0	33
Brasil	11,5	19,7	30,1	20
México	18,2	17,8	19,5	18
Ecuador	6,4	10,3	-	15
Panamá	2,1	10,9	-	11
Costa Rica	5,7	4,1	-	6
Argentina	3,9	4,8	-	5
Perú	2,4	11,5	10,3	5
Uruguay	2,6	4,4	-	4
Paraguay	5,1	4,0	-	4
Chile	2,6	3,0	1,8	3,0

FUENTE: (a) ARRIAGADA Y GODOY (1999), (b) BID (2003), (c) LOGROÑO y GUERRERO (1999)

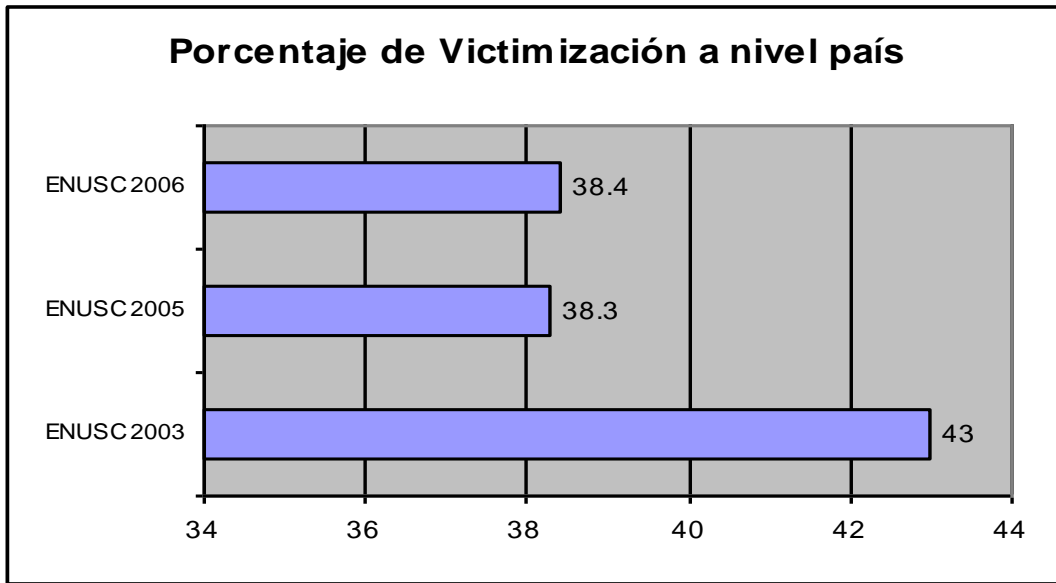
Paradójicamente, el país más seguro de América Latina según las cifras se ve tensionado en su debate político frente a como prevenir y controlar la delincuencia (Dammert, 2005).

Las informaciones disponibles a nivel de denuncia de delitos se han sintetizado en los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), los cuales exhiben importantes alzas en el período 1999 – 2004, para posteriormente tender hacia la estabilización. Si en 1999 se denunciaban 1.693 DMCS por cada 100.000 habitantes, hoy esa tasa llega a 2.489, llegando a su máximo en el año 2005 con 2.502. Esta tendencia a la estabilización es consistente con los resultados de las ENUSC, donde la victimización por hogares cayó del 43% en 2003, a 38,4% en el 2006 (Ver Gráfico N° 1).

¹⁹ Anterior a esa fecha la información de denuncias era sistematizada y publicada por las instituciones policiales sin mayor análisis por parte del Gobierno o la sociedad civil. Esta situación fue superada, en parte, en el año 1999 cuando el Ministerio del Interior diseñó un sistema de información de denuncias que incluyen información de ambas policías.

²⁰ Las tasas de homicidios para el caso chileno representan sólo aquellos homicidios que fueron denunciados a las policías y por ende tienen un subregistro importante de aquellos cadáveres que son encontrados sin denuncia previa y que posteriormente son caracterizados como homicidios. En este sentido, la información presentada en el gráfico debe ser matizada con las tasas de homicidios de otros países donde se han establecido sistemas de registro que involucran a los servicios médicos legales (DAMMERT, 2005). Los especialistas concuerdan que la tasa de homicidios en Chile por lo menos duplica la estadística oficial, lo que sigue siendo bajo para la región.

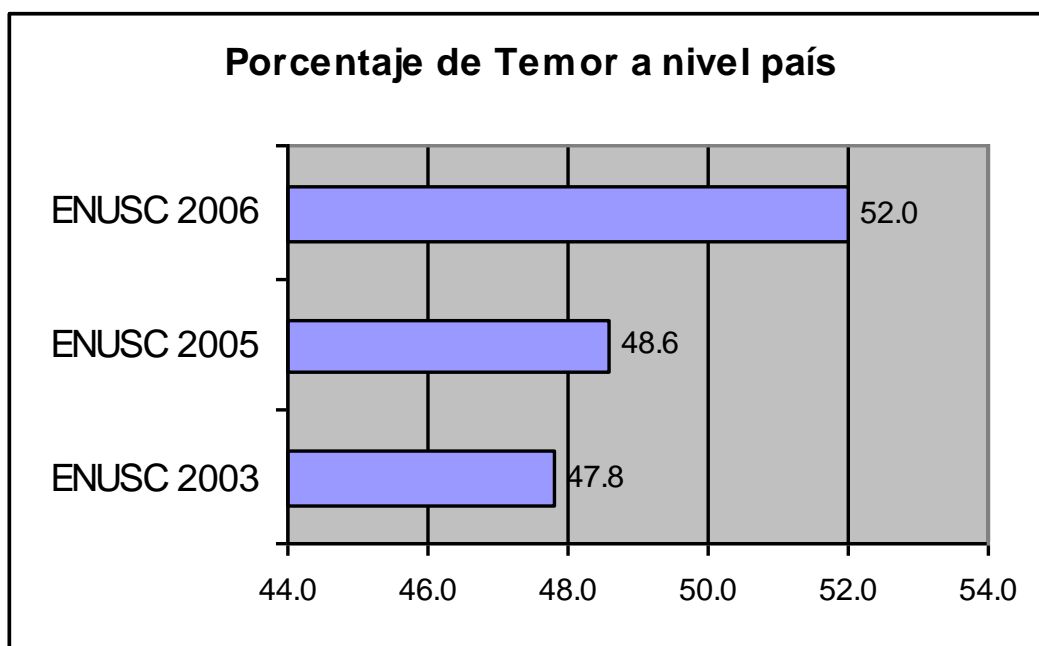
GRAFICO N° 1.



FUENTE: ENUSC. Ministerio del Interior de Chile.

Dentro de los delitos más denunciados el 2006 (Ver Tabla N° 5 en Anexo), se ubica en primer lugar el Robo con Fuerza (960.9 /100.000 Hab), seguidos muy de lejos por Hurto (549.3 /100.000 Hab) y Lesiones (539.6 /100.000 Hab). Estas cifras plantean que los delitos más denunciados en el país son delitos *contra la propiedad*, es decir, delitos no violentos. Sin embargo, dos de los delitos que han aumentado más sus denuncias durante los últimos 7 años han sido delitos *contra las personas*, es decir, delitos violentos, como son el Robo por Sorpresa y el Robo con Violencia (Ver Tabla N° 5 en Anexo). Dicho aumento ha generado una mayor sensación de inseguridad en las personas, lo cual se constata en el aumento de los niveles de temor de la ENUSC entre el 2003 y el 2006 (Ver Gráfico N° 2). Por último, para cerrar la comparación con el resto de los países latinoamericanos, Chile presenta junto con bajas tasa de homicidios, bajas tasas de denuncia de delitos contra las personas, aunque tasas mayores al promedio de delitos contra la propiedad (Ver Gráfico N° 6 y N° 7 en Anexo).

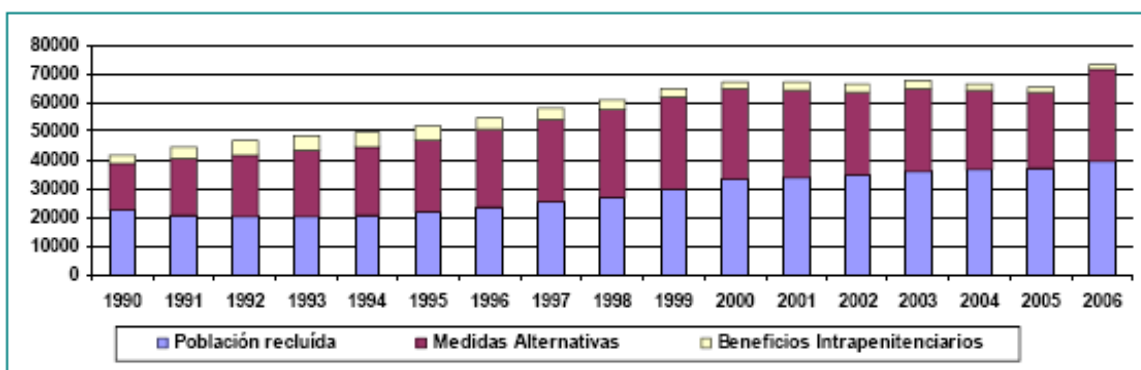
GRAFICO Nº 2.



FUENTE: ENUSC. Ministerio del Interior de Chile.

También se ha producido, junto con un aumento en las denuncias de delitos, un aumento considerable de la población penal en Chile²¹. En el 2006 llegó a 73.286 personas, de las cuales el 54% corresponde a reclusos, el 44% a personas sometidas a medidas alternativas y 2% a personas con beneficios intrapenitenciarios (Ver Gráfico Nº 3).

GRAFICO Nº 9. POBLACIÓN PENAL. CHILE. 1990 - 2006.

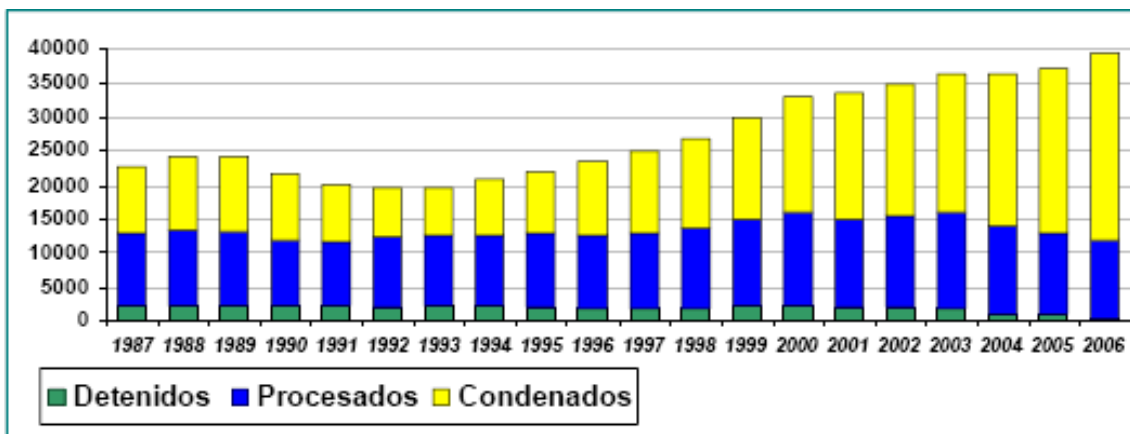


FUENTE: Paz Ciudadana, Anuario Estadístico 2006

La población de reclusos, es decir, personas al interior de las cárceles, ha aumentado a casi el doble desde 1990, llegando en el 2006 a 39.417. De ellos, el 69% el año 2006 estaba cumpliendo condena (Ver Gráfico Nº 4 en Anexo).

²¹ No se disponen de datos sobre la distribución etárea de la población penal en Chile.

GRAFICO Nº 10. POBLACIÓN PENAL RECLUIDA. CHILE. 1990 - 2006



FUENTE: Paz Ciudadana, Anuario Estadístico 2006

A partir de la realidad descrita, las políticas de seguridad han atravesado un proceso de redefinición importante, que se ha caracterizado por un tránsito desde la visión centrada en el sistema de justicia criminal (policía y justicia) como única dimensión en el diseño e implementación de las políticas de seguridad, hacia una perspectiva que va involucrando a la ciudadanía. También es necesario plantear la dificultad gubernamental para enfrentar dichas problemáticas mediante los esquemas tradicionales de control y represión policial. A pesar de la importancia del tema, el avance en la definición de una política de Estado ha sido más bien lento y en algunos casos contradictorio (Dammert, 2004). Después de 17 años de gobierno militar en Chile (1973-1990), los gobiernos de la Concertación tuvieron grandes problemas para enfrentar esta temática sin caer en el discurso de desconfianza hacia las policías o la criminalización de las políticas sociales. (Jofré, 2007). Frente a esta situación, las políticas de prevención han ido instalándose parcialmente como una respuesta válida y eficaz frente al crimen, avanzando de a poco y no sin retrocesos temporales, con los cambios de administración producidos hasta ahora. Es de esperar que el anuncio en diciembre 2007 de la creación en el corto plazo (2008) de una Subsecretaría de Prevención, al alero del Ministerio del Interior, permita avanzar de mejor forma en estas materias.

Órganos competentes en todos los ámbitos territoriales

La organización de las políticas de prevención del delito en Chile ha estado asociada desde sus inicios a las políticas de seguridad en general, dentro del Ministerio del Interior y con fuertes vínculos a la seguridad pública. Actualmente el organismo a cargo de la seguridad, tanto del orden y control como de la prevención, es la División de Seguridad Pública (DSP). Este organismo depende de la Subsecretaría del Interior y tiene como misión la aplicación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC), elaborada el 2005.

El Área de Prevención de la DSP trabaja a nivel nacional, implementando políticas de prevención y coordinándose con otros organismos gubernamentales y actores sociales en la aplicación de la PNSC. Una de sus principales dificultades es la dispersión de actores y roles en la aplicación de políticas de prevención, desde organismos que también dependen del Ministerio del Interior como el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) hasta las policías de Carabineros e Investigaciones, dependientes jerárquicamente del Ministerio de Defensa. A continuación se presenta un cuadro resumen de los actores estatales en las políticas de prevención:

Nivel	Organismo	Dependencia	Objetivos
Central	División de Seguridad Pública	Ministerio del Interior	Aplicación de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana
Central	Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes	Ministerio del Interior	Implementar las políticas públicas en torno al problema de las drogas y prevenir el consumo y tráfico de sustancias ilícitas
Central	Servicio Nacional de Menores	Ministerio de Justicia	Liderar, promover y fortalecer un Sistema Nacional de Protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados y de responsabilización de los infractores de ley
Central	Servicio Nacional de la Mujer	Rango Ministerial	Aplicación y monitoreo de políticas públicas para promover la igualdad entre hombres y mujeres
Central	Carabineros de Chile (Plan Cuadrante; Programa 24 Horas)	Ministerio de Defensa	Brindar seguridad a la comunidad en todo el territorio nacional mediante acciones prioritariamente preventivas, apoyadas por un permanente acercamiento a la comunidad
Regional	Intendencias	Ministerio del Interior	Responsable de la Seguridad Pública y de la elaboración de Planes Regionales de Seguridad
Local	Secretarías Técnicas de Seguridad Ciudadana	División de Seguridad Pública - Municipio	Implementar estrategias de prevención del delito de forma coordinada con los actores locales
Local	Previene	CONACE - Municipio	Trabajar en conjunto con la comunidad en la prevención del consumo y tráfico de drogas en el territorio comunal.

Análisis de los organismos encargados de las políticas de prevención del delito.

Durante la última década, la DSP ha llevado el liderazgo formal en las políticas de seguridad en el país, asumiendo la tareas de; coordinación de los distintos organismos al interior del Estado que diseñan y ejecutan dichas políticas; el fortalecimiento institucional de la seguridad pública; y la consolidación y centralización de la información existente en materia de denuncias, arrestos y encuestas de victimización. A nivel de la prevención se inició el año 2000 un trabajo de territorialización y descentralización a través del programa Comuna Segura. Este programa estuvo inspirado en el modelo inglés de prevención (*safer cities*) y tuvo como eje articulador la participación comunitaria y el desarrollo de redes sociales en la prevención de la delincuencia, así como el desarrollo del capital social local (Lunecke, 2005). A su vez, para hacer frente a la situación de barrios críticos en las áreas metropolitanas de Santiago, Concepción y Valparaíso se implementó el año 2001 el Programa Barrio Seguro (PBS), que buscaba enfrentar los problemas de violencia en los barrios más críticos del país, y desarmar las redes de narcotráfico y delincuencia que operaban en ellos. Para ello se trabajó por un lado desde una línea preventiva que buscaba movilizar y rearticular las comunidades afectadas, reducir los factores de riesgo y fortalecer los factores de protección, especialmente de los jóvenes que desertaban de la escuela e iniciaban carreras de delincuencia. Por otro lado, desde una línea de control²² se buscó desarticular las redes de narcotráfico, realizando un trabajo de seguimiento penal de los cabecillas, de inteligencia y mayor presencia policial en dichos barrios.

A partir del año 2004 se crea el Foro de Expertos, donde diversos actores de la sociedad civil, y el mundo académico generan consensos básicos en torno a la seguridad ciudadana y las

²² El término control es usado en varios países de la región como equivalente de represión.

estrategias para abordarla, generándose a partir de esta instancia la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC). Con el cambio del gobierno, el 2006, se actualiza dicha política a través de la Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana, acentuando el rol represivo de las políticas de seguridad y modificando el antiguo nombre de División de Seguridad Ciudadana a Seguridad Pública. El cambio de nombre significó un retroceso respecto del enfoque participativo, cívico y ciudadano de la seguridad, a un modelo de seguridad basado en el orden público y el control. En este contexto, los planes y programas de prevención se vieron afectados y debido a las crecientes críticas de la oposición de derecha se cerraron los programas Comuna Segura y Barrio Seguro bajo un halo de ineficacia y dispersión de recursos, pero sin evaluaciones que dieran cuenta del nivel de logro de los objetivos trazados. Actualmente funcionan los Planes Comunales de Seguridad Pública, que recogen la antigua estructura de Comuna Segura, pero que han redefinido su orientación desde los fondos concursables²³, hacia planes comunales acordes con la ENSP.

A su vez, el Ministerio de Defensa tiene bajo su tutela los dos cuerpos de policía de cobertura nacional a cargo de la seguridad, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. La Policía de Investigaciones está dedicada a la investigación criminal, y Carabineros de Chile está encargado de la prevención y control del orden público. Carabineros se caracteriza por ser un órgano policial centralizado, de acción nacional y con una organización de carácter militarizada, jerárquica y de bastante autonomía con respecto del gobierno (Dammert, 2004). En la práctica, el Ministerio del Interior a cargo de la seguridad no tiene bajo su tutela a las policías encargadas del orden público y la investigación de los delitos, creando una doble dependencia de dichos cuerpos policiales que no ha sido resuelta hasta hoy.

El Servicio Nacional de Menores (SENAME) es un organismo de gobierno colaborador del Sistema Judicial, que depende del Ministerio de Justicia. Respecto a sus programas de atención, existen distintos acercamientos.

El Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) dependiente del Ministerio del Interior, tiene a su cargo la implementación de políticas públicas en torno al problema de las drogas, es decir, prevenir el consumo y tráfico de sustancias ilícitas en el país. Este consejo lo constituyen una serie de instituciones del Estado, las que intentan utilizar sus redes sociales para coordinar y ejecutar programas de prevención del consumo de drogas, tratar su uso abusivo e informar a la ciudadanía sobre alcances del fenómeno. También aborda el tráfico ilícito de sustancias por medio de un control policial y legislación adecuada.

Las iniciativas de corte preventivo se canalizan a través del Programa CONACE -PREVIENE el que se constituye como la expresión comunal de la institución para implementar la intervención en el territorio local. El foco de acción del Previene es el ámbito comunitario, es decir, trabajar desde la propia comunidad la prevención del consumo y tráfico de drogas. Actualmente el programa CONACE PREVIENE está presente en 106 comunas que concentran el 75% de la población nacional. Su población objetivo en los ámbitos de prevención son los jóvenes, que tienen la particularidad de trabajar focalizadamente con dos grupos etéreos. Con adolescentes de 15 a 18 años y con jóvenes de 18 a 25 años.

El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), como instancia creada para encarar la realidad de las mujeres y abordar específicamente la violencia intrafamiliar (VIF), ha liderado las iniciativas legales existentes en el país y las comisiones interministeriales creadas en su época para elaborar un plan nacional (Plan 2000-2006), ha destinado recursos para estudios en la materia, ha promovido y financiado –junto con otras instancias- la creación de centros de atención directa ambulatoria y residencial para mujeres en situaciones de riesgo vital, y ha desarrollado campañas públicas de sensibilización.

La actual ley de violencia intrafamiliar (Ley 20.066) asigna una importante función a esta repartición pública en relación a la producción de una Política nacional de violencia de la que se desprendan los planes anuales de acción. Así, SERNAM define actualmente entre sus

²³ Fondo concursable significa que cualquier grupo de la comuna puede presentar un proyecto que compite con otros en el financiamiento global decidido por el gobierno central. La formulación de un proyecto en este contexto no requiere ninguna relación con el plan comunal ni sus prioridades y la aprobación es decidida por el gobierno central.

objetivos “la erradicación de la violencia contra la mujer como objetivo intersectorial prioritario; asegurar la protección a las mujeres (ley 20.066 y la creación de refugios para mujeres en riesgo); ampliar la cobertura y la integralidad de la atención a las mujeres que viven violencia, prevenir la violencia contra la mujer y promover relaciones de pareja sin violencia y crear un sistema de información y monitoreo de la política”.

En el ámbito de la atención directa a mujeres víctimas de violencia, SERNAM ha promovido la creación de Centros de Atención en VIF. Al año 2003 SERNAM contaba con 23 centros a nivel nacional, cifra que aumentó a 29 centros en marzo de 2006 (SERNAM, 2006). Dichos centros brindan apoyo psicosocial y jurídico a víctimas de VIF junto con realizar una intensa actividad preventiva comunitaria. Se destaca como uno de los aportes de la nueva estrategia de atención la creación de grupos de autoayuda a nivel comunitario y la capacitación a agentes comunitarios. A julio de 2007, 3.481 personas recibieron capacitación socioeducativa y fueron asesoradas 79 redes sociales de prevención de la VIF.

En síntesis, hoy en día no hay una política clara de prevención, ni desde la comunidad – el enfoque predominante durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) – ni en grupos específicos, acentuando su carácter sectorialista, donde cada organismo (SENAME, SERNAM, CONACE) trabaja sus propias políticas sin coordinaciones eficaces, tanto a nivel central como en el nivel local.

Políticas o estrategias en materia de prevención de la criminalidad

Hoy en día es posible distinguir ciertas estrategias públicas en la línea de prevención, que recogen la experiencia acumulada del año 2000 a la fecha. Dichas estrategias tienen un nivel nacional y local, sin importancia significativa del nivel regional, debido a las pocas herramientas jurídicas y administrativas que vinculen los escasos programas regionales de seguridad existentes, con las actividades al nivel local.

A nivel nacional

Plan de acción nacional de prevención del delito

En Chile actualmente las acciones de prevención se inscriben dentro de la ENSP, que tiene por objetivo focalizar, coordinar y temporalizar las líneas de acción de la Política Nacional, estableciendo énfasis específicos a partir de seis ejes de trabajo (Gobierno de Chile, 2006):

- El fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la seguridad pública;
- El desarrollo de un sistema integrado y unificado de información estadística en el nivel nacional;
- La implementación de programas y políticas en materia de prevención social (en el ámbito escolar; ámbito familiar; prevención de consumo drogas y alcohol; prevención de violencia juvenil y protección a la infancia, VIF, entre otras) y situacional (orientada a reducir las condiciones de riesgo en el entorno urbano que facilitan la violencia y la delincuencia).
- Fortalecimiento del sistema de control y sanción; a través del desarrollo y fortalecimiento de la labor preventiva de la policía; mejorar eficiencia de sistema de resolución de casos de justicia; reforzar el control de fronteras, mejorar el sistema penal adolescente, entre otras.
- Fortalecer el sistema de rehabilitación y reinserción, orientado a infractores de ley tanto adultos como jóvenes en materia de habilitación y adicciones de drogas.
- La implementación de un sistema de atención de víctimas en materia judicial y social, orientado a proteger y asistir a víctimas y testigos de delitos.-

Esta estrategia fue formulada y es coordinada por la DSP, pero diversos actores intervienen en su implementación. Actualmente la DSP es la única instancia que tiene como objetivo el diseño de políticas públicas de seguridad, y en el ámbito de la prevención trabaja en dos líneas:

Programas Comunales de Seguridad Pública: es la reconversión del antiguo Programa Comuna Segura, con Secretarios Técnicos en 70 comunas del país, que diseñan e implementan planes comunales de seguridad, en conjunto con el municipio y los actores locales. La DSP presta asesoría técnica y recursos financieros para la implementación de dichos planes.

Trabajo Intersectorial: En la línea de coordinación trabaja en colaboración con otros organismos. Un ejemplo de ello es la colaboración con el Programa Quiero mi Barrio, del Ministerio de Vivienda, el cual está enfocado a la recuperación participativa de 200 barrios deteriorados a lo largo del país. Dicha colaboración se centra en la asesoría en la implementación de planes barriales de seguridad, con un fuerte énfasis en la prevención situacional y el diseño ambiental.

Plan de acción nacional enfocado en tipos de comportamientos delictivos particulares

Algunos planes de alcance nacional, orientados a poblaciones o conductas específicas y agrupados por temáticas son los siguientes:

Programas de prevención de consumo de drogas

Programa “Yo decido” (15 a 18 años): implementado por los equipos PREVIENE de CONACE, Se enfoca en alumnos/as de primero a cuarto año medio de establecimientos municipales, particulares subvencionados y pagados de todas las regiones de Chile. Sus objetivos se enmarcan en la adquisición de información para la toma de decisiones en relación al consumo de alcohol y/o drogas, desarrollar habilidades protectoras frente al consumo de alcohol y drogas y fortalecer los vínculos comunitarios.

Programa “Enfócate” (18 a 25 años): Apela a fortalecer y desarrollar proyectos de vida saludables en cada joven, reflexionar en torno a sus actitudes, contexto sociocultural y, principalmente, apunta a desarrollar competencias que favorezcan la inserción social. El propósito de “Enfócate” es poner a disposición de la comunidad un conjunto de herramientas y actividades para prevenir el consumo, uso y tráfico de drogas en jóvenes. Es implementado por los equipos PREVIENE de CONACE.

Programas de prevención temprana, infancia y juventud

La **Oficina de Protección de Derechos (OPD)** es una instancia creada a partir de las políticas de SENAME. Existen actualmente 105 OPD en todo el país, están orientadas a favorecer la conformación de sistemas locales, acogen a niños, niñas y adolescentes vulnerados de un territorio específico, a solicitud de los propios/as niños/as, sus familias o comunidad, y orientan en la búsqueda de la solución del problema con el concurso de organismos institucionales y comunitarios. Es una instancia de orientación, por lo que no se realizan intervenciones en este espacio. Pese a que esta modalidad de atención ha ido creciendo con el tiempo, muchas de las OPD's están sobrepasadas por la gran demanda de atención y porque los centros de derivación están copados.

Programa 24 Horas, el cual busca asegurar una intervención de impacto social significativo, tanto en lo individual como en lo familiar. Trabaja a partir de los datos que genera Carabineros de Chile con los arrestos y denuncias. Dicha información es traspasada a los municipios para que los niños, niñas y jóvenes sean derivados a la red social local. Para el logro de los objetivos se vinculan dos ámbitos de acción:

- *Ámbito Policial,* se busca la complementariedad en las funciones de pertinencia policial con la resolución de problemas sociales, a través de oportunos y acertados procesos de atención y derivación.

- *Ámbito Social,* se lleva a cabo a través de cada una de las municipalidades, en aquellos casos que exista el Programa o desde las OPD, que posean programas y proyectos dirigidos a la atención de esta problemática. Actualmente se trabaja en más de 100 comunas a lo largo del

país, con resultados disímiles, relacionados directamente con la capacidad del municipio y de la red local de derivar e integrar a los menores vulnerados.

Programas de prevención en violencia contra las mujeres y violencia intrafamiliar

Centros de Atención en VIF, promovidos por SERNAM, se han creado 23 centros a nivel nacional, cifra que aumentó a 29 centros en marzo de 2006 (SERNAM, 2006). Dichos centros brindan apoyo psicosocial y jurídico a víctimas de VIF junto con realizar una intensa actividad preventiva comunitaria. Se destaca como uno de los aportes de la nueva estrategia de atención, la creación de grupos de autoayuda a nivel comunitario y la capacitación a agentes comunitarios. A julio de 2007, 3.481 personas recibieron capacitación socioeducativa y fueron asesoradas 79 redes sociales de prevención de la VIF.

Programa de Detección, Diagnóstico y Tratamiento de las Personas Afectadas por Violencia Intrafamiliar, creado por el Ministerio de Salud, crea un modelo de intervención integral en VIF, que considera la intervención médica y psicosocial, a nivel individual, grupal y familiar a personas afectadas por VIF. El modelo puede considerarse como una síntesis y perfeccionamiento de las experiencias de los Consultorios de Salud Mental (COSAM), en la que se ha avanzado en la protocolización de los procedimientos, desarrollando instrumentos detallados para cada etapa de la intervención. La finalidad es brindar una atención tendiente a favorecer la protección de la mujer, eliminar la violencia, disminuir las consecuencias de la violencia en las mujeres y sus familias y desarrollar habilidades alternativas a la violencia. Este programa en el año 2005 se instaló en 30 comunas. A diciembre del 2006 debía estar implementando en 168 comunas, pero no se tiene información precisa sobre cuántos de los 605 establecimientos lo han instalado en el nivel primario de atención.

Las líneas de trabajo que más experiencia y logros acumulan son la prevención en drogas, dependiente de CONACE y la prevención comunitaria a nivel comunal, dependiente de la DSP, ya que ambas líneas tienen un sistema híbrido de dependencia del nivel central, en términos programáticos y administrativos, e inserción local como parte de los equipos de trabajo del municipio. Sin embargo, faltan implementar programas más integrales en otras líneas de acción en prevención secundaria (Infancia, violencia contra las mujeres y violencia intrafamiliar) y terciaria (rehabilitación y reinserción social de ex convictos) para avanzar en una política nacional congruente y coordinada a nivel de la prevención del delito.

A nivel local

La experiencia internacional evidencia que los gobiernos locales tienen un rol fundamental en la prevención de la violencia y, especialmente, de la violencia delictual (Lunecke, 2005). Los gobiernos locales presentan ventajas comparativas en el diseño e implementación de programas de prevención de la violencia, ya que existe una mayor proximidad con la comunidad y con ello, una mejor comprensión de los problemas y una más eficiente coordinación (Vanderschueren y Petrella, 2003).

Una experiencia interesante en este sentido fue el Programa Comuna Segura, surgido el año 2000 y que al 2007 llegó a trabajar con 70 comunas. Este programa fue definido como una estrategia de prevención comunitaria del delito y se inscribe en la perspectiva de descentralización de las políticas de prevención, relevando el rol de las comunidades locales (Lunecke, 2005). Trabajaba sobre cuatro ejes; desde el ámbito de la Prevención; complementando las acciones de control; interviene desde el Territorio Local; se basa en la participación social; y promueve la focalización territorial y social de los recursos.

El programa permitió en sus 6 años de implementación avances en materia de prevención comunitaria del delito, particularmente en la experiencia adquirida de los Secretarios Comunales y los equipos profesionales del programa, en el desarrollo de prácticas de

prevención comunitaria ejemplares en varias comunas, la constitución de un bagaje de experiencias sobre las cuales se podían construir y redefinir estrategias, instalar una mirada integral al tema de la seguridad ciudadana incorporando la temática de la prevención social en el nivel local.

Una de las debilidades de esta iniciativa fue la utilización extensiva de fondos concursables, práctica extendida a otros programas de prevención y que tiene como impacto negativo el que el interés común se ve superado por los intereses particulares de los dirigentes y las organizaciones que concursan (Ruiz y Lizana, 2007). A su vez, esta lógica que se definió como la “fondización” propició la concentración de los recursos en algunas organizaciones sociales e impidió una mejor focalización de los recursos. Por otra parte, al hacer depender el Programa del Fondo Concursable se impidió la obligación de sustentabilidad de largo plazo del proceso, ya que el financiamiento de los recursos humanos y de los proyectos deberían provenir de las propias autoridades locales (Lunecke, 2005). Debido a esta situación, durante los dos últimos años de implementación se introdujeron cambios a la gestión del programa para lograr mayores niveles de focalización.

Dentro de los desafíos que dejó pendiente el cierre del programa, y que debiera asumir el nuevo Plan Comunal de Seguridad Pública, se encuentra la necesidad de identificar una forma de trabajo del gobierno local que asegure la capacitación del personal municipal y una apropiación por parte de las autoridades locales del programa. Un segundo desafío lo constituye el avanzar hacia mayores niveles de colaboración y coordinación en el ámbito central (con otros Programas Sectoriales) y en el ámbito municipal para lograr una coproducción efectiva en materia de prevención. Un tercer desafío lo constituye avanzar hacia niveles de mayor descentralización real, mayor flexibilidad administrativa. Por último es necesaria la redefinición del tipo de participación comunitaria que se busca promover (Lunecke, 2005).

Actualmente, el Plan Comunal de Seguridad Pública retoma la experiencia y los desafíos del Programa Comuna Segura, con la redefinición de los fondos concursables como estrategias comunales de focalización y retomando un rol más activo del gobierno local en la gestión y coordinación de distintos recursos para las políticas de prevención. Algunos ejemplos interesantes de esta coordinación son los siguientes:

Programa Construyendo Tiempo, Peñalolén: a partir del programa '24 Horas' de Carabineros, que deriva los ingresos de menores a las comisarías que infringen la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil o son vulnerados en sus derechos, se trabaja con primerizos y reincidentes menores de 14 años en actividades individuales y grupales socioeducativas. Los menores de mayor complejidad, que son consumidores abusivos de drogas o han desertado del sistema escolar, son derivados a instituciones especializadas (Norambuena, 2008).

Programa 24 Horas, Pedro Aguirre Cerda: Trabaja de forma muy similar a la descrita en Peñalolén, pero a diferencia de esa experiencia, trabaja sólo con menores reincidentes, de hasta 17 años, con un nivel mayor de complejidad en la atención de los casos críticos. Para ello ha establecido alianzas con el Consultorio de Salud Mental (COSAM) para la rehabilitación del consumo de drogas, y con la Corporación Caleta Sur, de gran experiencia en trabajo con jóvenes. (Norambuena, 2008)

Políticas sociales vinculadas con la prevención del delito

Si las políticas de prevención son dispersas y con problemas de coordinación, las políticas vinculadas a la prevención siguen el mismo camino. A continuación revisamos dos programas relacionados con la prevención:

Programa Quiero mi Barrio, Ministerio de Vivienda: Proyecto piloto que comienza el 2007, orientado a la recuperación participativa de barrios en deterioro, en comunidades pobres de las grandes ciudades de Chile. A través del enfoque de participación trabaja en ámbitos de liderazgo comunitario, identidad cultural, medioambiente y seguridad. Dentro de este ámbito desarrolla actividades preventivas a nivel comunitario, a nivel secundario con grupos de riesgo como niños y niñas, jóvenes, mujeres y prevención situacional junto al diseño ambiental. Se

encuentra en una fase de implementación temprana, pero se orienta a romper la inercia de la sectorialidad del Estado chileno, y a la fecha ha logrado realizar coordinaciones con la DSP, SENAME, SERNAM, CONACE, entre otros organismos de las políticas preventivas. Ocupa un enfoque territorial que puede ser muy adecuado para la prevención en el ámbito local, pero es necesario analizar los primeros resultados antes de evaluar su impacto real.

Proyecto de Reinserción Educativa, Ministerio de Educación: A partir del vacío existente en la oferta estatal, este proyecto busca la reescolarización para niños y niñas que desertaron del sistema escolar formal y que aun no tenían la suficiente edad para nivelar sus estudios en las escuelas para adultos. En el año 2004 comenzó a funcionar y financió 5 iniciativas con el objetivo de reforzar el trabajo psicosocial y preventivo en población infanto-adolescente desertora escolar. El año 2005 se crea un fondo intersectorial, mediante el cual se financiaron 24 proyectos a lo largo del país. Para el año 2006 se mantuvo el fondo intersectorial, con 25 proyectos y una cobertura de aproximadamente 1470 niños, niñas y adolescentes (MINEDUC, 2007). Actualmente esta modalidad se proyecta en una etapa de transición para convertirse en una oferta institucionalizada. Son 32 proyectos en total los que se han adjudicado recursos el año 2007. La característica que distingue a esta iniciativa educativa, es que consideran un tipo de intervención específica que les ofrece [a los niños, niñas y adolescentes expulsados] un proceso paulatino de re-vinculación con experiencias de aprendizaje gratificantes y significativas y les entrega una atención a sus necesidades psico-sociales, para favorecer su inclusión educativa y social desde una perspectiva local comunitaria.

Implicación de los otros actores de la prevención

Papel de la policía en materia de prevención del delito

Como ya hemos planteado, en Chile se constituyen dos cuerpos de policía de cobertura nacional a cargo de la seguridad, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones (PICH). Ambos están mandatados por la constitución y “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior” (Constitución de Chile, 1980). Junto con lo anterior, Carabineros de Chile tiene una larga tradición en accionar preventivo y trabajo con la comunidad. Un patente ejemplo de ello es el ya mencionado Programa “24 Horas” y la Dirección General de Protección a la Familia (DIPROFAM), instancia encargada de implementar la política pública de la institución en materias de procedimientos, recolección estadística de VIF, como también de orientar las acciones preventivas y la capacitación del personal. Dado su carácter militarizado, jerárquico y centralista, no existen experiencias locales de trabajo particular entre esta institución y los gobiernos locales salvo en la implementación del prometedor Programa 24 horas en la medida en que se logra entregar oportunamente los datos de menores detenidos a las municipalidades, y mantener un trabajo coordinado con el profesional del municipio e intercambiar informes de acciones emprendidas. Recientemente se firmó un acuerdo entre Carabineros y la Asociación Chilena de Municipalidades que debería permitir mayores avances en la colaboración con los poderes locales.

Una instancia importante de mencionar es el esfuerzo que Carabineros ha hecho por responder a la demanda por cercanía que la comunidad le plantea y en el debate del policiamiento comunitario, ha instaurado un Plan de Seguridad preventiva llamado **Plan Cuadrante**. Dicho plan comenzó con carácter de piloto en 1998, y hoy se extiende a 78 comunas del país. Los objetivos del plan se orientan a perfeccionar los canales de integración y comunicación entre Carabineros y la comunidad y mejorar la gestión preventiva. Para ello es asignado un funcionario por cuadrante, identificado y conocido por los vecinos, que establece rutinas de patrullaje, permitiendo que se genere una interacción y confianza que posibilite el traspaso de información y mejorar la sensación de inseguridad de la población. Hoy en día está en cuestión su eficacia en mejorar la prevención a través de la presencia policial, así como la relación entre impactos logrados y recursos comprometidos.

La subsecretaría de Carabineros incentiva actualmente la policía de resolución de problemas (POP).

Por su parte la PICH ha avanzado en la línea de policía comunitaria particularmente en el aspecto rendición de cuenta a la comunidad en base a criterios compartidos.(Herrera y Tudela, 2005)

Promoción de alianzas con organizaciones no gubernamentales

Actualmente se da un importante trabajo de colaboración entre los distintos organismos estatales, ONG's y la sociedad civil. Principalmente esto se debe a la capacidad técnica y experiencia de trabajo de estas organizaciones, las cuales implementan parte de las políticas diseñadas por el Estado. Por ejemplo las grandes intervenciones comunitarias y de prevención en barrios han sido desarrolladas por estas organizaciones, a veces en alianza entre ellas o con actores del mundo académico. A continuación se presentan algunos organismos relevantes:

Hogar de Cristo: Fundación dirigida por los Jesuitas. Desarrolla acciones preventivas y promocionales que motiven a las personas a participar activamente en la búsqueda de su autonomía e integración familiar, comunitaria y social. A través de la Fundación Paréntesis formula e implementa políticas y programas de prevención y asistencia en el uso problemático de drogas licitas e ilícitas para: Empresas; Comunidades Educativas, organizaciones de la sociedad civil y Gubernamental. Otorga formación especializada en modelos y técnicas terapéuticas para el tratamiento de personas con dependencia a alcohol y otras drogas. Da cursos y talleres en temáticas psicosociales, desarrollo personal y profesional y facilita pasantías y prácticas profesionales en los programas sociales y clínicos de la Fundación Paréntesis

Sur Corporación de Estudios Sociales y Educación: Fundación que se reconoce a si misma como integrante de la sociedad civil, pero que también tienen una importante y larga trayectoria como generadora de reflexión y conocimiento en materias de políticas de prevención. Trabaja tanto en la formación de dirigentes sociales, como en temáticas de intervención en género, proyectos preventivos en seguridad ciudadana y en revitalización de barrios.

ONG Cordillera: Su objetivo se centra en la democratización del escenario comunal a partir del fortalecimiento de la sociedad civil y del tejido social. Desarrolla acciones de promoción que promueven la participación local y la organización social. Trabaja tanto en la línea de prevención con infancia y juventud, como enfoques de prevención comunitaria en barrios. Trabaja preferentemente en la zona sur de Santiago.

Centro de Desarrollo de la Mujer, Domos: ONG enfocada a la promoción del desarrollo integral de las mujeres. Implementa acciones y programas que promuevan la conciencia de género y derechos, a través del trabajo directo con personas y comunidades, Elabora propuestas en política pública y el ámbito legislativo y apoya acciones de incidencia política y control ciudadano en estos temas. Tiene una gran importancia en el desarrollo de la temática de género y promoción de los derechos de la mujer en el país.

Corporación Opcion: Fundada en 1990 con el objetivo de proteger y defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes, promover el ejercicio de la ciudadanía y diseñar propuestas innovadoras en el ámbito de las políticas públicas. Colabora con el SENAME a través de 28 sedes ubicadas en seis regiones del país con equipos de profesionales que trabajan para la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Atienden anualmente a más de 9000 niños que viven en situación de violencia, maltrato y abuso y consumo de drogas, entre otras situaciones.

Corporación Programa Caleta Sur: ONG que desde hace veinte años desarrolla experiencias comunitarias y socio educativas, con enfoque de derechos con niños, niñas, jóvenes y adultos de sectores poblacionales de la zona sur de Santiago, en la perspectiva de favorecer acciones que aporten al mejoramiento de las condiciones de vulnerabilidad y exclusión en las que vive esta población

Organismos y centros de investigación en prevención de la criminalidad y su proyección

Fundación Paz Ciudadana: Institución sin fines de lucro, creada por Agustín Edwards, dueño de la cadena de nacional de prensa mas grande del país, El Mercurio. Su misión es contribuir a la formulación de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Ha trabajado desde su creación, en 1991, en cuatro grandes áreas; la investigación y análisis generando indicadores propios de victimización y temor, prevención social del delito a través de estudios empíricos y revisión de experiencias internacionales, control del delito a través de asesorías y estudios relacionados con la modernización de los sistemas judiciales, y la discusión y difusión de las temáticas abordadas. Esta institución ha tenido un giro importante, desde un énfasis inicial en el control, hacia la discusión de políticas preventivas y testeo de metodologías concretas de prevención. Esta institución ha marcado la pauta de la discusión en seguridad en general y en prevención en particular, tanto a nivel político como a nivel técnico y programático.

Programa de Seguridad Urbana, Universidad Alberto Hurtado: Centro creado el 2002, ha desarrollado numerosas investigaciones y evaluaciones de las políticas de gobierno en materia de seguridad, constituyéndose en un actor relevante de la discusión académica y de políticas públicas. Tiene trayectoria en evaluación de los programas de gobierno (Comuna segura y Barrios Seguros), en intervención en barrios críticos y en análisis de la prevención a la delincuencia juvenil y de la violencia escolar y en capacitación de actores en seguridad ciudadana., A su vez imparte un Postítulo orientado a entregar herramientas para la formulación, implementación y seguimiento de políticas de prevención a profesionales del nivel central y el nivel local.

Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile: Organismo que nace al alero del Primer Concurso Nacional de Proyectos de Investigación en Seguridad Ciudadana convocado por la Comisión Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (CONICYT) y el Ministerio del Interior. Su accionar se orienta en aportar al diseño de políticas públicas democráticas en materia de seguridad ciudadana, a través de la investigación, la realización de actividades de extensión y la docencia. Su trabajo se centra en el análisis de las variables sociales que inciden en la criminalidad y en la evaluación crítica de los órganos y políticas de seguridad y prevención en Chile. Tiene dos programas de postítulo orientados a entregar herramientas a los profesionales que trabajan en estrategias de prevención.

Programa Seguridad y Ciudadanía – FLACSO: Unidad de investigación y discusión en políticas de seguridad, inserta en este organismo regional, que busca llevar a cabo investigaciones comparadas que aborden las principales problemáticas vinculadas con la violencia en general y la criminalidad en particular. A su vez se aboca a desarrollar procesos de formación y capacitación en temas de seguridad ciudadana destinadas a actores públicos y académicos y asesorar a instituciones públicas en el diseño, monitoreo y sistematización de políticas, programas, planes e iniciativas de seguridad. Tiene un impacto a nivel internacional y local.

Observatorio latinoamericana de Seguridad Ciudadana: Instancia surgida al alero de la Red14 del programa Urb Al de cooperación. Tiene como sede la ciudad de Valparaíso, coordinadora de la mencionada red, y se orienta a fortalecer las políticas locales de seguridad ciudadana en torno a cuatro componentes; un observatorio que permita sistematizar información, realizar diagnósticos locales e intercambiar información sobre experiencias exitosas; intercambio de experiencias y especialistas entre Europa y Latinoamérica; formación del personal municipal que trabaja en políticas de prevención; y un plan piloto de promoción de la seguridad y la buena convivencia. Se encuentra en fase de implementación pero es una instancia prometedora por la gran cantidad de socios de la red que coordina.

Desarrollo de las competencias en materia de prevención

La falta de políticas integrales de prevención, la descoordinación de las iniciativas existentes y los avances y retrocesos de los programas implementados dan cuenta de la falta de debate y competencias académicas y profesionales instaladas en el país. Son mínimos los programas

que impartan contenidos y competencias en materias específicas de prevención, así como disgregada su oferta a lo largo del tiempo. A continuación se describen los programas existentes:

Programa(s) de formación y de perfeccionamiento profesional particular(es)

Diplomado en Seguridad Ciudadana, Programa de Seguridad Urbana, Universidad Alberto Hurtado: Programa de postítulo con 4 años de experiencia, que está orientado a proponer un marco conceptual y metodológico para lograr una comprensión integral del fenómeno de la delincuencia y desarrollar un marco estratégico para la coproducción de la seguridad. Está dirigido a profesionales, académicos y policías chilenos y latinoamericanos que desde el ámbito local o del gobierno central, se desempeñen en los distintos programas públicos ligados a la prevención y al estudio de la seguridad ciudadana.

Este centro en 2008 otorgará también cursos de capacitación en mediación comunitaria, en prevención de la violencia escolar y en intervención barrial en prevención al consumo y tráfico de drogas a actores de la prevención en diversas municipalidades o regiones.

Diplomado a Distancia en Prevención del Delito a Nivel Local, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile: Este Diplomado está dirigido a profesionales y técnicos del área de la seguridad ciudadana de los diversos países de América Latina. Tiene como objetivos que los participantes sean capaces de nivelar sus competencias para interpretar información estadística pertinente a un determinado territorio o intervención, utilizándolas en la construcción de diagnósticos, formulación y evaluación de políticas e intervenciones a nivel local.

Diplomado en Prevención y Políticas Públicas en Seguridad Ciudadana, Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile: Programa con 6 años de experiencia, orientado a proporcionar conocimientos y destrezas para comprender los fundamentos teóricos y prácticos de las políticas públicas de prevención y control de la criminalidad; y para diseñar, analizar y evaluar la ejecución de estas políticas, teniendo presente los distintos actores involucrados en dichos procesos.

Las políticas de prevención en perspectiva.

La seguridad ciudadana es un desafío que se ha abordado en Chile de manera parcial y fragmentaria, con grandes problemas para reconocer en sus inicios el origen y magnitud del fenómeno, así como los caminos de solución más adecuados. Si bien nadie tiene la receta de cómo enfrentar la inseguridad y el crimen en la actualidad, las acciones implementadas han desconocido de manera más o menos sistemática las experiencias internacionales y sobre todo los caminos que no conducen a soluciones eficaces. ,

En este contexto, no existe entre los actores políticos un acuerdo ni un convencimiento de la importancia y centralidad de la prevención para abordar la seguridad ciudadana. La coalición gobernante desde 1990 – de centro izquierda – ha oscilado entre considerarlo un fenómeno mediático y una construcción de la derecha en la oposición; y considerar a las políticas sociales como la mejor receta contra la inseguridad, por considerarlo un problema residual de la desigualdad social. Cuando se han implementado en el discurso estrategias orientadas a la prevención, muchas veces no han sido adecuadas, no ha tenido suficiente respaldo político y ha terminado por discontinuarse. Dos ejemplos de ello son el programa Comuna Segura, que si bien tenía una serie de desafíos por superar, iba en la dirección correcta antes de cancelarse. Otro ejemplo de esta situación es la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil, que en sus orígenes fue pensada como un cuerpo jurídico que garantizara los derechos de niños, niñas y adolescentes, pero que en su paso por el congreso nacional cambió de perspectiva, convirtiéndose en una ley criminalizadora de la juventud y en su implementación ha carecido de recursos para implementar la protección de derechos que contempla.

Desde la oposición de derecha tampoco el panorama es muy alentador, sus propuestas se han centrado en la represión y mano dura contra los delincuentes, en un excesivo énfasis en el sistema de justicia y policías y en el endurecimiento de las penas contra los delitos. Paradojalmente, los mejores resultados de alcaldes de derecha, en comunas como Recoleta y Ñuñoa, han sido fruto del fortalecimiento de la red social de la comuna y la focalización en territorios y poblaciones de riesgo, una perspectiva alejada de la coalición que los representa.

Podemos señalar tres elementos alentadores para el futuro de las políticas de prevención en el país:

- los consensos y acuerdos de los actores sociales y académicos que trabajan en acciones de prevención;
- la apertura hacia una mayor autonomía del gobierno local en materias de prevención;
- y la salida política al problema institucional de la seguridad ciudadana, a través de el anuncio de la creación de una Subsecretaría de Prevención dependiente del Ministerio del Interior.

Uno de los actores académicos y técnicos más importantes de los últimos 15 años ha sido la Fundación Paz Ciudadana. Hoy en día lidera propuestas innovadoras en distintos ámbitos de la prevención, desde la investigación y cuantificación de la inseguridad y el crimen, hasta el trabajo con ex convictos (P. Hurtado, 2005). Esta situación ha sido reconocida incluso por políticos de la misma Concertación, y es un contexto adecuado para la generación de propuestas consensuadas respecto a la prevención. Esta situación se viene produciendo desde el 2004, cuando en el Foro de Expertos convocado por la entonces División de Seguridad Ciudadana, se llegaron a importantes acuerdos sobre la seguridad ciudadana, sus magnitudes, causas y políticas para enfrentarlas (Foro de Expertos, 2004). Junto con ello, el incipiente debate y la sostenibilidad en el tiempo de 2 programas de formación en prevención (Centro de estudios de la Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile y el Programa de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado) han permitido la conformación de una masa crítica que pueda diseñar e implementar políticas de prevención en el país.

A su vez, tímidamente, pero cada vez con mayor fuerza, algunos municipios comienzan a asumir la necesidad y la importancia de generar estrategias locales de prevención, que se adecuen a los problemas locales y que integren a todos los actores en la co – producción de seguridad. El caso de municipios del Gran Santiago como Peñalolén, Pedro Aguirre Cerda, Recoleta o Maipú, que implementan estrategias de seguridad integrales y flexibilizan la oferta pública de acuerdo a sus demandas, son interesantes de resaltar.

Un tercer elemento alentador es la próxima creación de la Subsecretaría de Prevención, que agruparía a varios de los servicios y programas de prevención disponibles, para una mejor coordinación y la implementación de una política de prevención en cuanto tal, con objetivos planes y formas de evaluación a cargo de un solo organismo.

Bibliografía

- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999) “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”, *CEPAL, Serie Políticas Sociales* N° 32.
- Briceño-León, R. y Zubillaga, C. (2002) “Violence and Globalization in Latin America”. *Current Sociology* (50) pp. 19-37.
- Carabineros de Chile. [en línea <http://carabineros.cl>] Consultado el 15 de octubre de 2007. Consejo Nacional para el control de estupefacientes. [en línea
- <http://www.conacedrogas.cl/inicio/conace.php>] Consultado el 15 de octubre de 2007 Corporación Programa Caleta Sur. [en línea
- http://www.caletasur.cl/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1] Consultado el 18 de diciembre de 2007.
- Dammert, L. (2004) “El gobierno de la seguridad en Chile, 1970 – 2003.” En Dammert, L. *Seguridad ciudadana: experiencia y desafíos*. Valparaíso. I. Municipalidad de Valparaíso, Red 14. pp 259 – 282
- Dammert, L. (2005) Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile. *Serie Políticas Sociales* (109). Santiago, CEPAL.
- División de Seguridad Ciudadana (2004) *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile*. Documento de Trabajo N° 1. Foro de Expertos, Ministerio del Interior.
- Eissmann, I y Lunecke, A. (2005) “Violencia en barrios vulnerables.” *Persona y Sociedad*, XIX (1), pp 73 – 100.
- Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, 2003 – 2005 – 2006. Ministerio del Interior de Chile. Principales resultados disponibles en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/#> Estadísticas de Denuncia de Delitos de Mayor Connotación Social. Ministerio del Interior de Chile. División de Seguridad Pública. Disponibles en:
- http://www.seguridadpublica.gov.cl/cifras_delictuales.html
- Estadísticas de Denuncias y detenidos. Carabineros de Chile, AUPOL. Disponibles en: http://www.seguridadpublica.gov.cl/sexo_edad.html
- Gendarmería de Chile. Estadísticas. [en Línea <http://www.gendarmeria.cl/>] Consultado el 14 de octubre de 2007
- Gobierno de Chile (2004) *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*. Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana.
- Gobierno de Chile (2006) *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Ministerio del Interior
- Gobierno de Chile (2007) *24 horas. Programa de seguridad integrada para niños, niñas y adolescentes*. Subsecretaría de Carabineros / DIPROFAM.
- Herrera, A. y Tudela, P. (2005) “Modernización policial: la relación de la policía con la comunidad como campo de gestión y referente de cambio en la Policía de Investigaciones de Chile”. *Persona y Sociedad*, XIX (1), pp 157 – 178.
- Hurtado, P. (2005) “Diversificando la respuesta frente al delito: procedimientos y penas alternativas.” *Persona y Sociedad*, XIX (1), pp 179 – 197.
- Jofré, R. (2007) “La experiencia de la institucionalidad en seguridad ciudadana”. En Escobar, S e Insignia, J. *Seguridad Ciudadana en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Santiago, Fundación Friedrich Ebert, pp. 115 – 156.
- Lunecke, A. (2005) ‘La prevención local del delito: Experiencia del programa Comuna Segura’. En *Ciudad y Seguridad en América Latina*, Dammert, L y Paulsen, G. (Ed), Santiago, FLACSO, pp 151 – 172.
- Lunecke, A. y Ruiz, J.C. (2006) “Barrios urbanos críticos en materia de violencia y delincuencia”. En *Segundo simposio nacional de investigación sobre violencia y delincuencia*. Santiago, Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile / Paz Ciudadana.
- Lunecke, A. y Ruiz, J.C. (2007) “Capital social y violencia: Análisis para la intervención en barrios urbanos críticos”. En Dammert, L. y Zúñiga, L. *Seguridad y Violencia: Desafíos para la ciudadanía*. Santiago, FLACSO.
- Ministerio de Educación. Programa intersectorial de reescolarización [en línea <https://reinsercioneducativa2007.mineduc.cl/docs/antecedentes.doc>] Consultado el 14 de octubre de 2007

- Norambuena, D. (2008) *Análisis comparativo de tres experiencias comunales en torno a la implementación del Programa 24 Horas de Carabineros de Chile*. Tesis para optar al grado de Socióloga, Universidad Alberto Hurtado.
- SERNAM (2007) Evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Convención de Belém do Pará, Resumen ejecutivo. Descargado en Abril del 2007 de http://www.sernam.cl/admin/docdescargas/seccion/categorias/subcategorias/subcat_180.pdf
- Servicio Nacional de Menores. [En línea <http://www.sename.cl>] Consultado el 15 de octubre de 2007
- Subsecretaría de Carabineros. [En línea <http://www.subsecar.cl/>] Consultado el 15 de octubre de 2007.
- Ruiz, JC y Lizana, N. (2007) *Prevención de la violencia y capital social: lecciones de los barrios críticos en Santiago de Chile*. Presentado en el 4º Simposio sobre Violencia y Delincuencia. Paz Ciudadana – PUC –FLACSO-UAH
- Vanderschueren, F y Petrella, L. (2003). “Ciudad y violencia”. En Balbo, M., Jordán R. y Simioni, D. (Compiladores). *La ciudad inclusiva*. Santiago, Cuadernos de la CEPAL, N° 88. pp. 215 – 236.
- Vanderschueren, F. y Lunecke, A. (2004) *Prevención de la delincuencia juvenil*. Santiago, Universidad Alberto Hurtado. División de Seguridad Ciudadana.
- Vanderschueren, F., Lunecke, A., Marcus, M. y Buffat, J. P. (2004) *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago, Universidad Alberto Hurtado. División de Seguridad Ciudadana.
- Vanderschueren, F. (2005) “Desafíos de la seguridad ciudadana.” *Persona y Sociedad*, XIX (1), pp 11 – 32.

La situación de la seguridad ciudadana en Uruguay

Javier M. Palummo



Resumen Ejecutivo

Al promediar la década de los años noventa con la aprobación de la primera ley de seguridad ciudadana y la posterior puesta en marcha del Programa de Seguridad ciudadana (BID) se inauguró en Uruguay un tiempo en el cual las temáticas referidas a la criminalidad urbana, la violencia interpersonal y la seguridad ciudadana pasaron a ocupar el centro de la agenda social y política. Las políticas de seguridad ciudadana y prevención del delito estuvieron centradas en el endurecimiento de las respuestas penales y en una suerte de criminalización de las políticas sociales.

Desde entonces hasta ahora la principal característica de las políticas de seguridad ciudadana y prevención del delito ha sido su inestabilidad. Los sucesivos gobiernos han variado la impronta, el enfoque y la institucionalidad.

Frente al aumento cierto o infundado de la criminalidad, parecería que la exigencia social estuviera dirigida principalmente hacia "la solución penal" y el endurecimiento del sistema. Sin embargo, y el ejemplo local de la aplicación de la ley de seguridad ciudadana es un ejemplo claro, ese tipo de medidas no son relevantes para disminuir el volumen ni la percepción sobre la criminalidad. El resultado de esta política criminal ha sido el aumento de la población carcelaria. Para revertir esta situación, propuso y aprobó una ley "de humanización del sistema carcelario" N° 17.897 del 14 de setiembre de 2005, dirigida a disminuir la cantidad de personas privadas de su libertad en el país. Las evaluaciones de la aplicación de esta ley son en términos generales negativas. Si bien existió una disminución inicial de la cantidad de personas privadas de libertad, producto del régimen excepcional de libertad provisional y anticipada que prevé esta ley, luego la población carcelaria volvió a incrementarse. También ha sido cuestionada la puesta en práctica de los mecanismos de redención de la pena que establece esta ley.

El nuevo gobierno comenzó su gestión tomando distancia de las ideas de prevención social del delito desarrolladas en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana. En el actual periodo de gobierno se ha explicitado la voluntad política de llevar a cabo cambios en materia de seguridad ciudadana dirigidos a lo normativo, lo institucional y lo simbólico. Las políticas públicas se orientaron primeramente a la reorganización institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional; y el diseño e implementación de mecanismos de participación social de la ciudadanía en asuntos de seguridad.

La situación actual parece ser la de una tensión entre el modelo anterior y la formulación de un modelo alternativo en el cual las políticas de seguridad ciudadana contribuyan a una acción preventiva exclusivamente mediante la aplicación de técnicas preventivas policiales. Todo sin perjuicio, de reconocer la necesidad de actuar en el marco de una estrecha coordinación con las dependencias que desarrollan políticas sociales.

Uno de los aspectos más destacables de las políticas actuales son las Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (MLCSC). Estas mesas constituyen ámbitos de participación e intercambio entre autoridades nacionales y locales, policía, vecinos y organizaciones sociales, para generar medidas concretas a nivel local, atendiendo las múltiples causas de la inseguridad. Las MLCSC tienen la potencialidad propia de las estrategias participativas de base local de permitir la formulación de planes y la generación de acciones adecuadas a las formas concretas de violencia y delito que se desarrollan en la zona. La formulación de un plan nacional podría ser el resultado de la articulación y sistematización de los distintos planes locales con el proyecto político que se impulsa desde el gobierno. Parecería que el éxito de las actuales políticas de seguridad ciudadana y prevención del delito dependiera en gran parte de la suerte de estas MLCSC.

Pero las MLCSC para no desvirtuarse requiere una policía con mayor autonomía y orientada profesionalmente a la prevención del delito. La institución policial debe por un lado dejarse influir pero también debe tomar distancia de las demandas que pretendan transformar a las Mesas en alguna de las distintas formas del vigilantismo (neighborhood watch, defensible space, entre otras). Existe un riesgo en referencia a la definición de la agenda de problemas dentro de la comunidad que exige la elaboración de ciertos controles. Existen límites

normativos que determinan- y límites políticos que condicionan- los contenidos de dicha agenda.

Se han trazado algunas líneas del modelo de seguridad ciudadana que se pretende y se han comenzado a ejecutar alguna de esas las ideas pero aún tienen muy poco tiempo de implementación efectiva por lo que no es posible realizar una evaluación de las mismas. De todas formas, es conveniente para facilitar dicha implementación que en el corto plazo y en el marco de un debate nacional que admita una amplia participación de sectores académicos y de la sociedad civil, se discutan los principales instrumentos normativos que han sido proyectados por las autoridades- ley orgánica policial y ley de procedimientos policiales - y se formule un plan nacional con cursos de acción precisos y metas a mediano y largo plazo.

* Con posterioridad a la redacción del presente artículo el proyecto de ley relativo a los procedimientos policiales fue aprobado constituyéndose en ley nacional.

Contexto general

A los efectos de contextualizar la situación de las políticas de seguridad ciudadana en Uruguay es preciso mencionar algunas especificidades. El reestablecimiento de la democracia en 1985 dio lugar a una serie de modificaciones legales e institucionales destinadas a revisar algunas características de las políticas de seguridad implementadas durante el periodo dictatorial. Algunas de esas iniciativas estuvieron dirigidas a disminuir el carácter punitivo de la Doctrina de la Seguridad Nacional impuesta por el gobierno de facto²⁴, pero sin que se desarrollara un debate profundo sobre el carácter antidemocrático de estas ideas. Sin perjuicio de esta inicial y coyuntural situación, desde el restablecimiento democrático el núcleo duro de las estrategias dominantes en el plano de la seguridad ciudadana ha sido una política criminal de corte punitivo²⁵. En Uruguay no puede desconocerse la relación de la institución policial con el poder político desde los orígenes del cuerpo de seguridad.

Una segunda especificidad se relaciona con la ausencia de debate antes referida, y que esta dada por la inexistencia de un plan nacional con metas a mediano y largo plazo referido a las políticas de seguridad ciudadana. Esto ha tenido como consecuencia la inestabilidad de las políticas públicas en la materia, y la existencia de diversas orientaciones o lo que es peor orientaciones contradictorias.

El abordaje integral de tipo moderno de la problemática de la seguridad ciudadana desde el punto de vista institucional comienza a desarrollarse en la década de los noventa. En los párrafos siguientes se mencionan algunas características de estas políticas.

Desde el punto de vista institucional es preciso destacar la creación de la Dirección Nacional de Prevención del Delito por Decreto N° 248/993 del 2 de febrero de 1993, como organismo ejecutor de la Comisión Nacional de Prevención del Delito, instancia asesora del Poder Ejecutivo con una integración interinstitucional.

Desde el punto de vista normativo, corresponde mencionar la ley de Seguridad Ciudadana N° 16.707 del 12 de julio de 1995, que introdujo modificaciones al Código Penal, Procesal Penal y del Niño (este último en referencia a la responsabilidad penal de los adolescentes), también modificó la normativa sobre cárceles, policía, alcoholes e inhalantes, sustancias que producen dependencia, apoyo a las víctimas, empresas privadas de seguridad, delitos y faltas ambientales²⁶. En líneas generales se trató de una norma dirigida a incrementar la cantidad de delitos y aumentar penas. En el mismo sentido, por ley N° 17.243 del 29 de junio de 2000 se le dio continuidad a esa línea de endurecimiento del sistema penal. El resultado de esta política ha sido el aumento de la población carcelaria. Al año siguiente, se desarrolló la primera y única Convocatoria a la Comisión Nacional de Prevención del Delito, mientras que en el ámbito parlamentario se creó una Comisión Especial de Seguridad Ciudadana, y se reestructuró en el marco del Ministerio del Interior (MI) la Dirección Nacional de Prevención del Delito.

En esta evolución, una pieza clave ha sido el Programa de Seguridad Ciudadana (en adelante PSC) implementado por el MI entre 1998 y 2003. El programa fue impulsado y contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El presupuesto global del PSC fue de 25 millones de dólares, de los cuales 17.500.000 procedieron del BID. El Programa se desplegó en Montevideo y el Área Metropolitana, donde se concentran el 55% de la población y el 80% de los delitos²⁷.

²⁴ Ley de Amnistía N° 15.737 y Ley de Caducidad de la pretensión punitiva del estado N° 15.848 de 1986.

²⁵ Sansevieri, Rafael y López Machin, Graciela, Seguridad Ciudadana: la situación en Uruguay, en: Escobar, Santiago, et. al., Seguridad Ciudadana: Concepciones y políticas, FES, Nueva Sociedad, Caracas, 2005, p. 183. Sansevieri, Rafael, *Entre las intenciones y las tensiones. Notas sobre la experiencia institucional y política en materia de seguridad ciudadana democrática en Uruguay a quince meses de gobierno del Frente Amplio*, en Escobar, Santiago y Insignia, Jaime (Eds.), Seguridad pública en los países del cono sur. los desafíos institucionales, FES, Santiago, 2007, p. 100.

²⁶ Para profundizar ver: Duarte Nosei, Eduardo, Ley de Seguridad Ciudadana, 1ª edición, FCU, Montevideo, 2001.

²⁷ Ver: BID, *Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1, Estudio: Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Argentina, Chile y Uruguay*, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2004; BID, *Programa de Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito (UR-O 118), Resumen ejecutivo*, s/f.; Rodríguez, Ernesto, *Prevención social del delito y la violencia juvenil: experiencias innovadoras en América Latina*, en: Notas presentadas en la Jornada de Trabajo sobre "Experiencias Latinoamericanas de Trabajo con Jóvenes", organizada por

El PSC fue el resultado de un consenso político y estuvo dirigido a “disminuir las situaciones de violencia interpersonal [...] para contribuir a que la percepción de inseguridad sea menor”, así como fortalecer las capacidades del sector público y privado promoviendo la participación de la sociedad civil organizada y de la comunidad²⁸. La idea de la existencia de un incremento de la violencia criminal y el consiguiente sentimiento de inseguridad por parte de la población fue el fundamento de la creación de este programa. Se observa— por tanto— la idea de que la violencia en el marco del PSC esta asociada con la criminalidad. Esto implica “un sesgo en el abordaje de los desarrollos de las violencias en la vida social y, por otra parte, implica un recorte trascendente tanto de la categoría violencia como de la propia categoría Seguridad Ciudadana. Este enfoque deja afuera otras expresiones de violencia, porque otras formas de la inseguridad humana no registran similar tratamiento ni espacio analítico”²⁹.

La problemática de la violencia doméstica también fue tomada en cuenta por la ley de Seguridad Ciudadana la que en su artículo 18 típico e incorporó al Código Penal el delito de violencia doméstica. Unos años más tarde con un fuerte acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil por ley N° 17.514 del 2 de julio de 2002 se abordaron aspectos no penales de la violencia doméstica.

El Programa de Seguridad Ciudadana y cambios institucionales

Los principales componentes del PSC estuvieron dirigidos al fortalecimiento institucional, la consolidación de los sistemas de información, la concientización pública y la reorientación de los servicios policiales.

En términos operativos, se desarrollaron acciones conjuntas policía-comunidad, se desplegaron importantes esfuerzos de readiestramiento y capacitación de recursos humanos, se fortalecieron los servicios de atención y rehabilitación, se desplegaron acciones en los centros educativos, se reforzaron los programas de promoción juvenil, se instalaron centros piloto de prevención y se instaló un centro de rehabilitación para jóvenes infractores, alternativo al sistema carcelario³⁰.

La Dirección Nacional fue nuevamente reestructurada— esta vez— en concordancia con los postulados programáticos del PSC. De esta forma la Ley N° 17.296 de 21 de febrero de 2001, en su artículo 140 estableció nuevos cometidos para la Dirección Nacional la que quedó establecida en proponer, ejecutar, coordinar y evaluar políticas de prevención, sean estas relativas a la violencia y/o el delito, o de protección de grupos sociales especialmente vulnerables, desarrollando para ello acciones de tipo promocional formativo o asistencial que estimulen la interacción social, la movilidad del sector privado y de la sociedad civil, desalentando así la gestación y evolución de procesos de exclusión.

El 4 de diciembre del 2001 el Poder Ejecutivo aprobó la reestructura organizativa de la Dirección Nacional de Prevención Social del Delito (en adelante DNPSPD) asignándole los siguientes cometidos específicos sustantivos:

- a) Ejecutar los planes propuestos por la Comisión Nacional de Prevención del Delito, aprobados por el Ministerio del Interior(MI).
- b) Centralizar, coordinar y analizar la información que reúnan todos los organismos públicos y privados que resulte de utilidad para los objetivos que se buscan alcanzar.
- c) Difundir y sensibilizar a los integrantes de la comunidad en temas vinculados a la prevención social del delito y la violencia.
- d) Capacitar a personas o grupos socialmente vulnerables para asumir un comportamiento activo en materia de prevención de comportamientos violentos o

el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Ciudad de La Plata, 20 de Mayo de 2005).

²⁸ PSC, *Programa de Seguridad Ciudadana: Estado de ejecución del Programa*, Ministerio del Interior, Montevideo, 2002, p. 9.

²⁹ Sanseviero, Rafael y López Machin, Graciela, *Op. Cit.*, pp. 187-188.

³⁰ Rodríguez, Ernesto, *Op. Cit.*.

- delictivos, coordinando y articulando las intervenciones con otros actores públicos y privados especializados.
- e) Asistir primariamente y contribuir a la protección respecto de las víctimas de la violencia y el delito, con especial énfasis en aquellas vinculadas por relaciones domésticas, de parentesco o convivencia, el abuso sexual y el maltrato, procurando su derivación a otros centros de actividad con especialización en la materia.
 - f) Diseñar, proponer e implementar políticas, en el ámbito local que permitan prevenir la violencia y el delito.
 - g) Diseñar y ejecutar estrategias intersectoriales acordadas con la participación del sector público y de actores representativos de la comunidad, a través de la gestión coordinada de acciones de prevención social del delito.
 - h) Establecer y mantener relaciones vinculantes con organismos internacionales y nacionales de su especialidad.

La DNPSD cuenta de acuerdo con el Decreto referido con dos Asesorías dependientes de la Dirección Nacional: Asesoría en Políticas de Prevención y la Unidad de Evaluación de Gestión. La Asesoría en Políticas de Prevención se constituye como un órgano de asesoramiento con funciones altamente especializadas para el diseño, desarrollo e implementación de políticas de prevención social del delito. Contiene al Centro Nacional de Información, que procesará, sistematizará los datos y que apoyará la formulación y evaluación de políticas de prevención social del delito. Por su parte, la Unidad de Evaluación de Gestión es planteada como un órgano asesor de integración necesaria o ampliada, en función de los requerimientos sobre los que deba pronunciarse, pudiendo llegar a integrarse con algunos o todos los responsables de las áreas técnicas o especializadas de la Dirección Nacional. Esta Unidad será responsable de realizar el asesoramiento y evaluación de la gestión de la Dirección Nacional.

También integrará la DNPSD una División Acciones de Prevención en tanto órgano de ejecución de políticas de prevención con competencia para asumir la dirección y/o supervisar las operaciones a nivel nacional en materia de ejecución de acciones de prevención del delito; organizar las unidades locales de prevención social del delito con personal especializado para cumplir los cometidos asignados a la División; y asistir a la Justicia y a las Jefaturas de Policía Departamentales o a las Direcciones Nacionales de la Policía Nacional a su requerimiento. Esta Unidad deberá capacitar operadores, personas y/o grupos socialmente vulnerables; generar instancias de participación comunitarias autosustentables; intervenir en situaciones de emergencia vinculadas a víctimas del delito, con especial énfasis en aquellas vinculadas por relaciones domésticas, de parentesco o convivencia, el abuso sexual y el maltrato en todas sus manifestaciones. También tendrá a su cargo dependencias descentralizadas como las Unidades locales de prevención. Son órganos técnico-operativos cuando cuenten con policías comunitarios, que ejecutan en forma descentralizada aquellas acciones necesarias para la implementación de políticas de prevención social del delito o de los comportamientos violentos, en zonas de jurisdicción territorial específicamente determinadas. Para el desempeño de estas actividades podrán contar con el apoyo permanente de funcionarios del sub-escalafón de policía ejecutiva que hayan recibido formación en materias relacionadas con la filosofía operativa de la policía comunitaria (Canelones) o de proximidad (Montevideo)³¹.

Posteriormente la ley N° 17.897 de 14 de septiembre de 2005 sustituyó al artículo 140 de la Ley N° 17.296, de 21 de febrero de 2001, expresó que la DNPSD debe concentrar sus objetivos en la atención y protección a las víctimas del delito y de la violencia y a sus familiares, desarrollando para ello acciones de tipo promocional, formativo y asistencial.

³¹ Experiencia de policía comunitaria (Canelones) y de proximidad (Montevideo) se desarrollo inicialmente en el marco del PSC con dos Centros Pilotos de Prevención (CPP). Para profundizar sobre este aspecto ver: Pinto Rozas, Heber, *La experiencia del modelo de policía comunitaria en el Uruguay*, [en línea] www.comunidadessegura.org/files/active/0/Policia%20comunitaria%20en%20Uruguay.pdf. "La Policía está en inmejorables condiciones, por su cercanía a la comunidad, por su presencia en todo el territorio nacional y por su misión específica, de conocer profundamente las variables sociales y las circunstancias que influyen en la etiología, evolución y metamorfosis del delito y de las conductas de los delincuentes. Ello le otorga instrumentos invaluable para ser un agente movilizador de cambios favorables al fortalecimiento del tejido social y de ofrecer sus infraestructuras organizacionales como base para el desarrollo de tareas conjuntas con otras instituciones públicas, privadas y comunitarias".

Cambio de gobierno y de políticas

El Frente Amplio– coalición de sectores de la izquierda uruguaya– asumió el Gobierno Nacional en marzo de 2005, contando con la mayoría absoluta en el Poder Legislativo (51,5% de los votos), y en las elecciones de mayo de 2005 obtuvo ocho Gobiernos Departamentales, por lo cual gobierna localmente también el 75% de la población uruguaya. El nuevo Gobierno se encontró con los resultados y efectos de las políticas de “ley y orden” implementadas en la década de los noventa.

Desde esa inédita disposición de fuerzas políticas, el Frente Amplio se dispuso a desarrollar e implementar una estrategia sostenida para promover una renovación garantista y basada en derechos, de las políticas, las doctrinas, lo simbólico y las instituciones responsables por la seguridad ciudadana. En la visión del gobierno ésta constituye “...un sistema normativo, operativo, institucional y simbólico [que integra aspectos] fácticos y normativos que hacen posible la efectividad de los derechos humanos de todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado determinado”³².

Esta tarea es abordada en el marco de un repetidamente señalado déficit teórico de los sectores políticos de izquierda de la región en temas de seguridad ciudadana³³.

Las políticas públicas de seguridad ciudadana en este nuevo escenario estuvieron dirigidas al desarrollo de una investigación sistemática de las principales dimensiones de la seguridad ciudadana; la reorganización institucional del MI y de la Policía Nacional; y el diseño e implementación de mecanismos de participación social de la ciudadanía en asuntos de seguridad.

En los últimos lustros, la criminalidad urbana, la violencia interpersonal y la inseguridad ciudadana se han transformado en serios problemas para la ciudadanía uruguaya.

La fragmentación social de base territorial y la movilidad social descendente han evolucionado en paralelo con el incremento de las personas detenidas, remitidas y procesadas con prisión. Frente a esta realidad, la percepción ciudadana se ha vuelto cada vez más sensible ante los problemas de la violencia y la criminalidad. Por ejemplo, sobre fines de la década del 80, el 71% de los uruguayos manifestó que el asunto de la delincuencia se había transformado en una “crisis muy grave”. Seis años después, otra encuesta de opinión alertó que el 80% de los uruguayos creía que el país era más violento que 10 años atrás³⁴. Esta percepción se retroalimenta de la difusión sesgada de las noticias referidas a la temática, en medios de comunicación que la explotan comercialmente, especialmente en lo vinculado a la situación de niñez y la adolescencia en conflicto con la ley³⁵.

Frente al aumento cierto o infundado de la criminalidad, parecería que la exigencia social estuviera dirigida principalmente hacia “la solución penal” y el endurecimiento del sistema. Sin embargo, y el ejemplo local de la aplicación de la ley de seguridad ciudadana es un ejemplo claro, ese tipo de medidas no son relevantes para disminuir el volumen ni la percepción sobre la criminalidad. El resultado de esta política criminal ha sido el aumento de la población carcelaria. Para revertir esta situación, propuso y aprobó una ley “de humanización del sistema carcelario” N° 17.897 del 14 de setiembre de 2005, dirigida a disminuir la cantidad de personas privadas de su libertad en el país³⁶.

³² Faroppa Fontana, Juan, ex Subsecretario del Ministerio del Interior, en Jornadas sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, de la Fundación “Vivián Trías” Montevideo, 2004. mimeo. Por más sobre esto ver Programa del Frente Amplio “Construyamos el Uruguay de la gente. Líneas programáticas 2005-2010” en <http://www.epfaprensa.org/apud> Sansevierio, Rafael, *Op. Cit.*, 2007, p. 97.

³³ Guimarães, Luciana, *Segurança cidadã, organização e estratégias de ação política das ONGs de Direitos Humanos*, en: AAVV., Políticas públicas de derechos humanos en el MERCOSUR. Un compromiso regional, Observatorio de Políticas públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, Montevideo, 2004, pp. 107 y ss; Escobar, Santiago, *et al.*, La seguridad ciudadana como política de Estado, FES, Santiago, 2005, p. 9.

³⁴ Cf. Ministerio del Interior (MI), *Informe de gestión del Ministerio del Interior*, 2005.

³⁵ Cf. UNICEF, *Infancia y violencia en los medios. Una mirada a la agenda informativa*, Montevideo, 2007.

³⁶ Esta ley establece un régimen excepcional de libertad provisional y anticipada e introduce modificaciones al Código del Proceso Penal y a la Ley de Seguridad Ciudadana y crea además el régimen de redención de la pena por trabajo o estudio. Además de crear el Centro Nacional de Atención a Víctimas de la Violencia y el Delito, el Instituto Nacional de Rehabilitación y propiciar el fortalecimiento del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

En esta materia desde un enfoque de seguridad ciudadana y de prevención del delito de lo que se trata es de llevar a cabo en forma sistemática acciones proactivas (extra-penales), por contraposición a las acciones negativas o sancionatorias (dispositivos penales). La policía uruguaya en los últimos años ha estado abocada a un proceso de cambio institucional, tendiente a lograr un mayor acercamiento a la población civil, incrementar las tareas de prevención, profesionalizar los cuerpos ejecutivos, recobrar la credibilidad de su cometido orgánico e introducir propuestas de cambio para un abordaje diferente de la función preventiva³⁷. Como veremos más adelante en el actual período de gobierno se ha continuado esta tarea de fortalecimiento institucional orientado a la prevención y la seguridad ciudadana aunque con algunos matices respecto de las políticas hasta entonces ejecutadas.

En el ámbito de las políticas sociales en el actual período de gobierno se aprobó la Ley N° 17.866 a través de la cual se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El Instituto Nacional de la Juventud (INJU) y el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer se incorporaron al MIDES. El Instituto Nacional del Niño y el Adolescente del Uruguay (INAU) pasó a relacionarse con el Poder Ejecutivo a través de este ministerio.

Descripción cuantitativa del estado y evolución de la delincuencia y la seguridad ciudadana

Existen en nuestro país un conjunto de cifras estadísticas sobre la evolución de los distintos tipos de delitos, sobre las detenciones policiales, la población penal, las situaciones de violencia doméstica y la delincuencia juvenil que permiten un acercamiento al análisis del estado y evolución de la delincuencia y la seguridad ciudadana. La información disponible sobre esta temática en nuestro país no está exenta de problemas algunos de los cuales se mencionan en el presente apartado.

Cantidad de denuncias y evolución de los principales delitos³⁸

La cantidad de denuncia de delitos ha aumentado sostenidamente en el periodo que va desde el año 1990 al 2005, recién se comienza a visualizar una disminución de las mismas respecto de algunos delitos a partir del año 2006.

Cantidad de Denuncias de Delitos según Año de ocurrencia. Uruguay

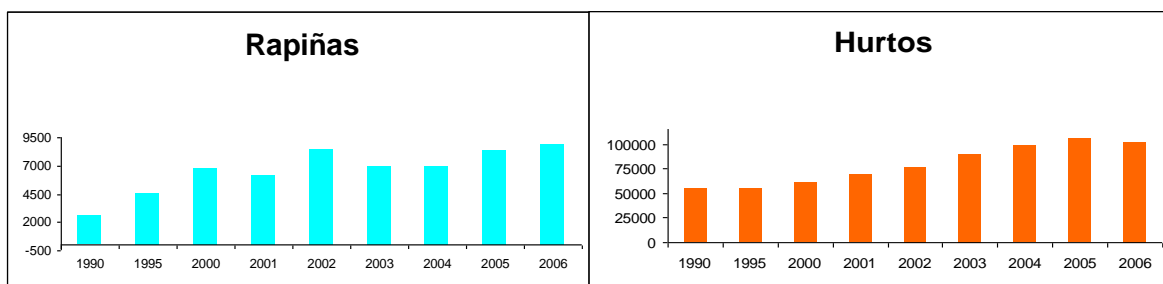
	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Homicidios	206	191	214	218	231	197	200	188	203
Lesiones	7453	6780	9089	9097	8639	9571	10829	9487	9784
Sexuales	818	772	939	911	1018	1028	1340	1167	1076
Rapiñas	2560	4542	6751	6147	8483	6933	7000	8352	8867
Hurtos	54219	54266	60608	68833	76108	89853	98409	104902	101915
Daños	5608	5876	6963	7161	9181	9864	11794	13118	11838

Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis-Ministerio del Interior

En el periodo 1990 al 2005 han mantenido relativamente constantes las denuncias de homicidios y se han incrementado notablemente los delitos contra la propiedad (hurtos y rapiñas). Al ritmo de una crisis socioeconómica sin precedentes, entre 1990 y 2006 las denuncias Rapiñas han aumentado en números absolutos de 2560 a 8867. La última cifra es aún superior a la del año 2002, el momento más difícil de la crisis económica referida.

³⁷ González, José Luis G., *La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Uruguay*, en: Ambos, Kai; Gómez Colomer, Juan Luis; Vogler, Richard (Eds.), *La policía en los estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*, Instituto Max-Planck, Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez c., Ltda., Bogotá, 2003.

³⁸ Fuente: Ministerio del Interior. Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad, *Violencia y criminalidad. Evolución histórica 1990 – 2006*, Montevideo, 2007.



Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis - Ministerio del Interior

La tendencia al aumento de las denuncias parecería cortarse respecto de los delitos de hurto, que es el delito al cual le corresponde la mayor cantidad de denuncias, las que alcanzan en números absolutos a las 101915.

Intervenciones policiales y población carcelaria

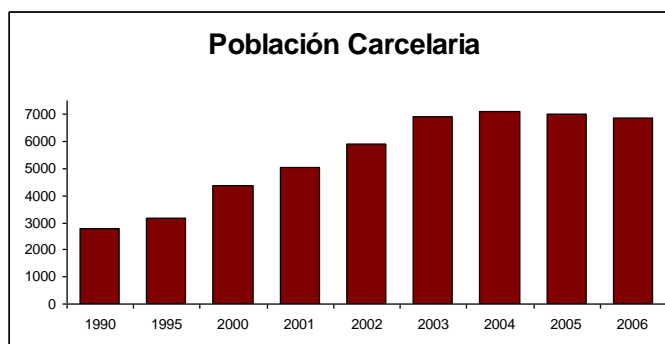
La cantidad de detenciones policiales en el periodo 1990 al 2004 se ha incrementado en forma constante alcanzando en ese último año la cifra total de 121361 detenciones (excepto en el año 2001). El número de detenidos en 2004 aumentó casi 50% respecto al 2000. Pero en los años siguientes se observa una disminución.

Cantidad de Intervenciones Policiales y de Población Carcelaria según Año. Uruguay

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Intervenciones									
Detenidos	90041	78064	81833	63940	82985	95678	121361	81207	78891
Remitidos	6738	5258	7272	8600	9223	9848	9612	8775	9511
Población Carcelaria	2791	3185	4368	5036	5914	6903	7139	7004	6887

Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis-Ministerio del Interior

La Dirección Nacional de Cárcenes es el organismo dependiente del Ministerio del Interior, que tiene a su cargo la gestión de la privación de libertad de adultos y la rehabilitación de los sentenciados para su reinserción social.



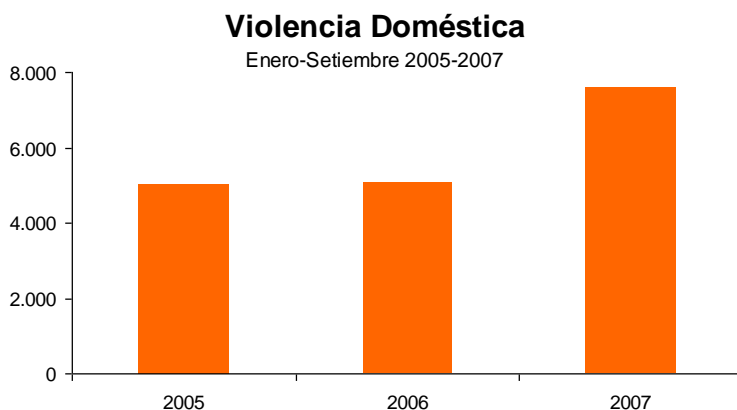
En 2006, la población privada de libertad en Uruguay aumentó 52% respecto al año 2000. A su vez, el crecimiento promedio entre 2000 y 2006 fue de un 8%. El aumento de la población reclusa desde 1990 es evidente y tuvo como consecuencia el colapso del sistema.

Con relación a las mujeres privadas de libertad, en el Establecimiento Correccional y de Detención para Mujeres Cabildo, en noviembre de 2004 se encontraban alojadas 212 reclusas, lo que significa una superpoblación superior al doble de la capacidad del establecimiento. En el Centro de Reclusión Femenino de Canelones, en agosto de 2005, se alcanzó la cantidad de 42 mujeres reclusas, siendo que su capacidad locativa es para 20 mujeres³⁹.

³⁹ CEJIL, Informe regional Mujeres privadas de libertad, 2007.

Violencia doméstica y de género⁴⁰

La aplicación de la Ley de Violencia Doméstica y de su plan estratégico. Así como también del Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres (MIDES) han tenido como consecuencia una mayor visibilidad del fenómeno de la violencia doméstica. En el ámbito judicial corresponde señalar que a partir de 2004 funcionan los juzgados letrados de familia especializados en materia de violencia doméstica e infancia y adolescencia.



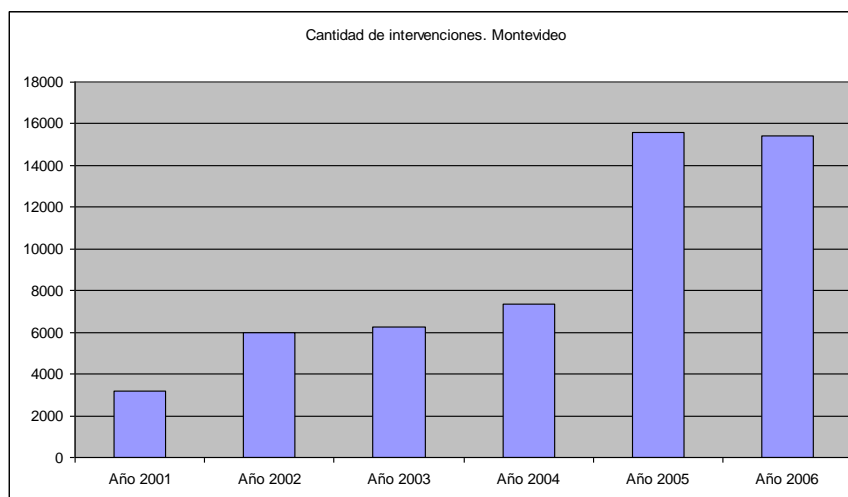
Las denuncias sobre violencia doméstica han aumentado en forma constante en el periodo 2005 – 2007. Tomando en consideración el análisis de las denuncias del primer trimestre en Montevideo, se obtienen los siguientes porcentajes de Violencia Doméstica en distintas situaciones: 17,4% de las Lesiones Personales, 26% de las Amenazas, 39% de las Violaciones consumadas, 14,3% de las tentativas de Violación.

Delincuencia juvenil

Desde 1995 al año 2001 el control punitivo sobre la infancia y la adolescencia se ha incrementado, ello se registra en los tres subsistemas que construyen el control social punitivo formal: las detenciones policiales; la judicialización de niños, niñas y adolescente; y la aplicación de la privación de libertad⁴¹.

⁴⁰ Fuente: Ministerio del Interior. Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad, Violencia y criminalidad, enero-setiembre 2007, Montevideo, 2007.

⁴¹ Comité de los Derechos del Niño - Uruguay, La incorporación de los Derechos del Niño en las Políticas Públicas del Uruguay. Montevideo, 2000; Silva Balerio, Diego; Cohen, Jorge; Pedrowicz, Silvana (Coords.), Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo, DNI – UNICEF, Montevideo, 2003.



Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior

A partir del año 2001 la cantidad de intervenciones policiales sobre la infancia y la adolescencia ha continuado en aumento. El aumento de las intervenciones parecería que tiene relación con la vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), promulgado el 7 de setiembre de 2004. Los datos están en cantidades absolutas y nos ilustran claramente la existencia de un aumento de las intervenciones policiales.

El siguiente cuadro nos permite profundizar en referencia a las intervenciones policiales. Más allá de las restricciones de los datos analizados en los gráficos que anteceden, principalmente por las dificultades derivadas de las categorías utilizadas.

Edades	Abandonados	Extraviados	Fugados	Infractores contra persona	Infractores contra la propiedad	Infractores sexuales	Otras situaciones	Total
0 a 10	30	45	207	70	346	7	399	1104
11 a 14	9	28	1266	642	3298	51	1944	7238
15 a 17	9	34	1608	1758	7882	118	5162	16571
Sin dato	16	3	4	1	1	6	6	37
Total	64	110	3085	2471	11527	182	7511	24950

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio del Interior

Los datos no nos permiten profundizar acerca de cuáles son esas otras situaciones distintas a las restantes (abandono, extravío, fuga, contra la persona, la propiedad y sexuales), pero seguramente esta categoría incluya móviles asistenciales y actos que sin constituir infracción a una norma penal son calificados como vulneración de derechos de un tercero.

En cuanto a las intervenciones judiciales⁴² observamos si tomamos los departamentos de Montevideo, Maldonado y Salto en conjunto observamos una paridad relativa entre las infracciones de hurto y rapiña con 42% y 38% de los casos analizados.

⁴² Fuente: Palummo Lantes, Javier M.; coord., Discurso y realidad: Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto, UNICEF, MNGV, Montevideo, 2006.



Existe una absoluta preeminencia de las infracciones contra la propiedad en el sistema penal juvenil, las que alcanzan el 80% de las intervenciones si tomamos por tales únicamente a los hurtos y las rapiñas.

Institucionalidad, marco normativo y prevención del delito

Órganos públicos competentes en la ejecución de programas y estrategias de prevención

El Ministerio del Interior

El MI y la Policía Nacional funcionan en una misma institución. La Policía, regida aún por la Ley Nº 13.963 de 22 de mayo de 1971, es la parte funcional del Ministerio que ejecuta las tareas de seguridad; es el cuerpo armado de naturaleza civil y profesional, cuya principal función es garantizar y proteger la seguridad ciudadana.

El MI ya había indicado en el marco del PSC un proceso de cambio de su cultura organizacional, comenzando a asignarle un espacio al diseño de políticas y programas preventivos. En el entendido de que la violencia y el delito son problemas multicausales que requieren acciones coordinadas de diversos actores públicos y privados. En el área estrictamente policial, este cambio ha privilegiado un mayor relacionamiento con la comunidad y el respeto de los derechos humanos⁴³. Las autoridades del MI en el mandato correspondiente al anterior período de gobierno asignaron al Estado Mayor Policial (EMP) en coordinación con la DNPSD, las funciones de;

- definición de políticas, planes de acción y diseño de estrategias de prevención del delito y la violencia y
- coordinación y articulación de acciones entre reparticiones del MI y con otros organismos públicos y privados en materia preventiva⁴⁴.

En el actual periodo de gobierno el MI en tanto organismo encargado de garantizar la seguridad de la ciudadanía, ha planteado públicamente la necesidad de desarrollar una política institucional basada en tres líneas de acción simultaneas destinadas a abordar:

- los aspectos operativos de la labor policial (lo que es su competencia exclusiva);

⁴³ BID, *Informe de terminación de proyecto. Programa de seguridad ciudadana prevención de la violencia y el delito*, octubre 2004. En este informe se expresa que: “[...] la falta de convocatoria a la CNPD [Comisión Nacional de Prevención del Delito] en los últimos cinco años, la persistente debilidad de la DNPSD en materia de programación estratégica y de efectiva coordinación con los cuerpos policiales ejecutivos e incluso con la UC [Unidad de Coordinación] del Programa y la no concreción de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito, plantean dudas con respecto al grado de fortalecimiento de la capacidad del MI para coordinar la programación y e implantación de acciones preventivas” (p. 19).

⁴⁴ Resolución Ministerial del 25 mayo de 2004.

- los aspectos normativos de la seguridad ciudadana y la prevención del delito (lo que implica una articulación del Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los grupos de opinión); y
- los aspectos de prevención de la violencia y el delito⁴⁵.

Reorganización y fortalecimiento institucional

La reorganización y el fortalecimiento institucional actualmente se desarrollan en el marco del Proyecto de Fortalecimiento del Ministerio del Interior (PFMI), y tiene como objetivo explícito el incrementar la protección al libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana en Uruguay. Este Proyecto se desarrolla por el Ministerio del Interior, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)⁴⁶.

Los cuatro ejes de la reorganización y el fortalecimiento institucional son: 1. La creación de una nueva Ley Orgánica Policial que será el marco jurídico-institucional para la reingeniería del Ministerio del Interior diseñado y en implementación. 2. El fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación Policial y la consolidación de una carrera funcional, con la finalidad de profesionalizar el trabajo policial desde una perspectiva civilista y promotora de los derechos humanos. 3. La promoción de una ciudadanía activa en el debate de modelos de seguridad ciudadana que contribuya a la creación de una cultura ciudadana sobre temas de seguridad que ejerza una participación propositiva. 4. La constitución de un espacio de coordinación interinstitucional entre el Ministerio del Interior y los demás actores incluido el nuevo MIDES.

El nuevo gobierno comenzó su gestión tomando distancia de las ideas de prevención social del delito desarrolladas en el marco del PSC. El siguiente fragmento de un artículo de Juan Faroppa— quien luego se desempeñaría como Subsecretario del MI— es significativo en referencia a este punto:

En los últimos años, por ejemplo, hemos asistido a una suerte de criminalización de las políticas sociales, donde éstas solamente podían jugar un papel en la "prevención de la violencia y el delito" y, por lo tanto, su implementación también ingresaba entre los cometidos del Ministerio del Interior. Esta visión se sostiene en la idea de que las políticas sociales no son ejecutadas por el Estado para generar un mayor desarrollo humano en las personas que habitan en su territorio, sino que se focalizan en "grupos de riesgo" con el único fin de que quienes los integran no ocupen su tiempo en atentar contra los bienes ajenos. Por lo tanto, una política de seguridad ciudadana progresista debe tomar, entre sus primeras medidas, la de separar radicalmente las intervenciones del Estado en materia de políticas sociales (que deben ser asumidas por las instituciones competentes para ello) de aquellas que le son asignadas al Ministerio del Interior, y, a través de éste, a la Policía. Una política de seguridad ciudadana progresista debe contribuir a una acción preventiva por parte de la Policía, pero exclusivamente mediante la aplicación de técnicas preventivas policiales (vinculadas a las modalidades de despliegue territorial; la disuasión; la recopilación y análisis de información relevante; el patrullaje, etcétera). Sin duda que un gobierno que invierta prioritariamente en el desarrollo de políticas sociales contribuirá a minimizar el eventual impacto de algunos factores criminógenos y por lo tanto aportará, en términos generales, a la prevención de conductas violentas o delictivas. Pero eso ya es harina de otro costal: en este punto, nada tiene que hacer el Ministerio del Interior⁴⁷.

La prevención del delito y las políticas de seguridad, se confunden con las políticas sociales, con el consiguiente riesgo de criminalizar la política social⁴⁸. Esta confusión es claramente verificable cuando en el marco de las políticas de prevención del delito frecuentemente se

⁴⁵ Fuente: www.minterior.gub.uy

⁴⁶ En marco del acuerdo suscripto entre el Reino de España y la República Oriental del Uruguay en noviembre de 2005, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) otorgó fondos en subvención a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para complementar los gastos generados en el marco del proyecto. Ver: AECI, Plan de Actuación Especial 2006-2008. Cooperación Española. Uruguay, s/f.

⁴⁷ Faroppa Fontana, Juan, *La seguridad ciudadana en un gobierno progresista*, en: Brecha, septiembre, 2004.

⁴⁸ Cf. Baratta, Alessandro, *Política criminal: entre la política de seguridad y la política social*, en Carranza, Elías, (Coord.) Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI Eds., México, 1997.

apela a la idea de llevar a cabo políticas sociales⁴⁹. En relación con este fenómeno se ha sostenido que las políticas sociales deben ser propuestas, ejecutadas, coordinadas y evaluadas por aquellas instituciones públicas con especialización y mandato para ello⁵⁰.

Desde el Ministerio del Interior se ha enfatizado que "en materia de prevención social y de integración de una sociedad desintegrada y con violencia el papel del nuevo Ministerio de Desarrollo Social es y seguirá siendo fundamental como promotor y articulador de políticas sociales que apunten a superar poco a poco las causas sociales de la violencia y la criminalidad", agregando que "nuestra relación interinstitucional está presente y seguirá estándolo en este trabajo junto al MIDES"⁵¹.

El punto de partida de la reestructura referida está dado por el reconocimiento de que la criminalidad y la violencia constituyen problemas con múltiples facetas que deben ser abordados en forma interdisciplinaria y con una alta coordinación interinstitucional. En los apartados siguientes se analizan las principales iniciativas del MI en el marco del nuevo PFMI.

Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana

Las Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (MLCSC) son ámbitos de participación e intercambio entre autoridades nacionales y locales, policía, vecinos y organizaciones sociales, para generar medidas concretas a nivel local, atendiendo las múltiples causas de la inseguridad⁵². El antecedente nacional de este tipo de iniciativas lo encontramos en las Comisiones de Seguridad Barrial (CSB) impulsadas en el marco del PSC para promover la participación ciudadana en la prevención del delito⁵³.

El objetivo de las MLCSC es realizar un diagnóstico participativo de los problemas de convivencia y seguridad, establecer prioridades y consensos para una acción de conjunto, y elaborar compromisos con metas definidas y cronogramas. La evaluación permanente del logro de las metas y el cumplimiento de los cronogramas estará a cargo de las MLCSC. Se pretende con esta experiencia gestionar una serie de medidas coordinadas respecto al cumplimiento de la ley –que asegure la convivencia y reduzca el temor a ser víctima de un delito–, y de prevención social, a través de programas multisectoriales que atiendan situaciones de vulnerabilidad y aborden las causalidades sociales del delito.

En este sentido, las mesas parecerían ser un ámbito de coordinación interinstitucional, comunitario y de base local. Desde el inicio de la experiencia se ha señalado la posibilidad de que sean invitados a participar de las mesas– de acuerdo a los problemas que se vayan detectando– a otros organismos públicos que puedan tener incidencia directa o indirecta sobre los problemas que se puedan presentar en cada zona.

Los objetivos de las MLCSC están definidos en la Orden de Servicio N° 12/06 de 9 de mayo de 2006, del Ministerio del Interior en tres ítems: a) Continuación y afirmación del proceso de mejora en la prestación de los servicios policiales; b) prevención social a través de programas multisectoriales focalizados que atiendan situaciones de vulnerabilidad y aborden causalidades de la violencia; c) prevención situacional para recuperar los espacios públicos locales y su utilización en un adecuado clima de convivencia.

Las mesas locales han sido convocadas en forma conjunta por el Ministerio del Interior y los gobiernos departamentales para las siguientes tareas: a) Elaborar un diagnóstico participativo que permita avanzar en el entendimiento de las múltiples causas relacionadas con la

⁴⁹ Cf. Pegoraro, Juan S., *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social*, en: Biceño-León, Roberto (Coord.), *Violencia, sociedad y Justicia en América Latina*, CLACSO, 2002, p. 39; Faroppa Fontana, Juan, *Las funciones policiales y la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia*, en *Justicia y Derechos del Niño*, N° 5, UNICEF, 2003, pp. 97 y 98.

⁵⁰ Faroppa Fontana, Juan, *Op. Cit.*, 2003, pp. 98 y 99.

⁵¹ Fuente: www.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2006/05/2006050305.htm

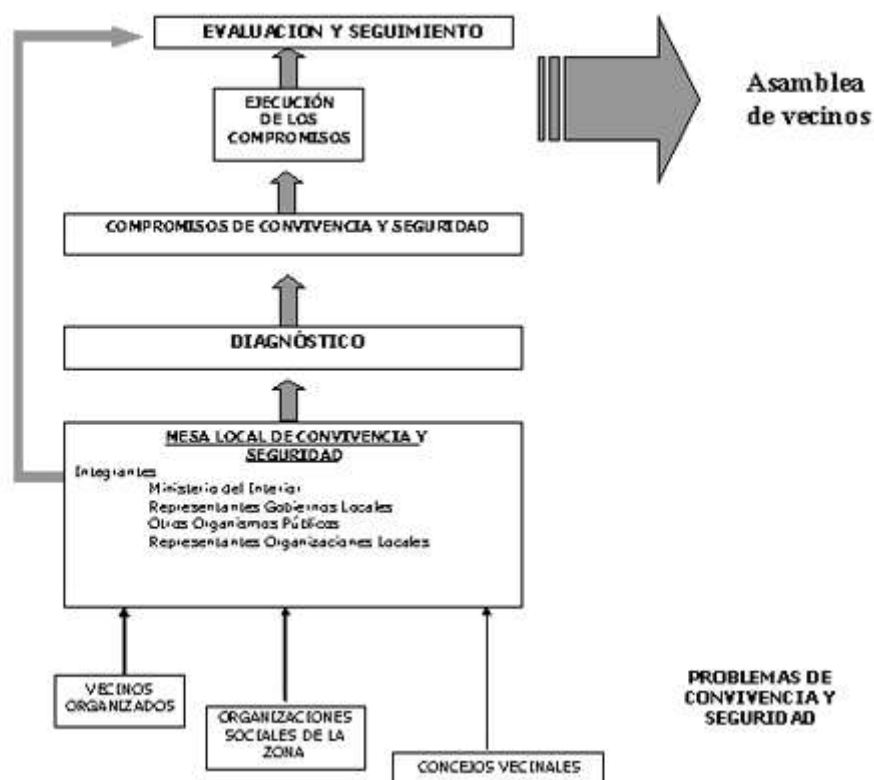
⁵² El Ministerio del Interior realizó el 3 de mayo de 2006 el lanzamiento de las Mesas Locales para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana.

⁵³ Las CSB estaban integradas, por instituciones de la zona y vecinos, y por un representante de la Seccional Policial del barrio o localidad, y estaban destinadas a mejorar la comunicación entre los ciudadanos y la Policía y procurar que ese mayor relacionamiento se traduzca en acciones concretas para la seguridad de la zona.

convivencia y la seguridad ciudadana. b) Articular políticas institucionales con el objetivo de elaborar un plan de acción común entre todas las instituciones participantes. c) Identificar las acciones a implementar por las instituciones y organizaciones responsables. d) Aportar insumos para la elaboración de una política de seguridad descentralizada.

A través de esta metodología se pretenden generar acciones locales que reduzcan efectivamente los índices de violencia y delito y obtener insumos para la elaboración de políticas públicas de convivencia y seguridad apoyadas en un amplio proceso de dialogo, consulta y participación ciudadana. La articulación de las políticas públicas en base local y la participación de las autoridades municipales permiten que estas MLCSC se constituyan en espacios en los cuales se pueden pensar estrategias destinadas a transformar el ambiente y las situaciones que favorecen el delito. La presencia de las autoridades locales le da una especial impronta al trabajo de las mesas, dado que “emprender limpiezas en áreas y calles abandonadas, cambiando la arquitectura y el diseño de los edificios y de los espacios públicos, una mejor iluminación y vigilancia, ayudan a reducir las oportunidades para el delito”⁵⁴. También participan de esta articulación representantes de las otras instituciones del Estado responsables de áreas identificadas como prioritarias en la zona (MIDES, INAU, entre otros), estando el Ministerio del Interior representado por el Comisario de la seccional policial de la zona.

Participan también las organizaciones vecinales y sociales, así como los vecinos y vecinas a través de sus representantes. El siguiente esquema representa la forma de funcionamiento de estas MLCSC.



Fuente: www.minterior.gub.uy

Esta experiencia fue iniciada en mayo de 2006 en Montevideo en los Zonales 1, 2, 6, 13 y 17 y las Seccionales Policiales 1ra, 4ta, 8va, 15ta y 24ta, y el MI ha destacado los siguientes avances del trabajo realizado: 1) Convalidación de las ideas fundamentales del proyecto; 2) Gestión local de la seguridad que habilita el mejoramiento y fortalecimiento de los servicios policiales comunitarios y el abordaje integral de las múltiples causas de la criminalidad. 3) Articulación interinstitucional de políticas públicas apuntando al abordaje de las situaciones de mayor vulnerabilidad y de prevención situacional, desplegando acciones coordinadas en el

⁵⁴ Shaw, Margaret, El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, CIPC, Montreal, 2002, p. 7.

territorio. 4) Participación comunitaria consolidando canales adecuados, ordenados y permanentes para la producción de un diagnóstico local en términos de convivencia y seguridad, y el seguimiento y monitoreo de los acuerdos y el plan de acción local.

Más allá del campo específico desde el cual se formula la propuesta –el de los organismos estatales responsables de la seguridad- ésta contiene en su articulación un programa de recuperación de algunas cualidades inherentes a una ciudadanía democrática: el debate y la deliberación, la búsqueda de acuerdos, el uso compartido del espacio público, el respeto de las autonomías y la responsabilización tanto institucional como personal por los bienes colectivos, entre otros⁵⁵.

El MI ha evaluado positivamente esta experiencia, en el entendido que ha fortalecido el vínculo policía-comunidad, reafirmando la confianza en la institución policial y generando insumos para la adecuación de los servicios policiales.

La atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito

A partir de la Ley de Humanización del Sistema Carcelario (Nº 17.897) se crea el Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito en el marco de la estructura de la DNPSD. Dicho Centro tiene como función principal la asistencia primaria a las víctimas y sus familias, así como la promoción de sus derechos y la prevención de la violencia y el delito. El objetivo de esta unidad consiste en brindar asistencia a las víctimas de violencia y a sus familiares respecto al reconocimiento de sus derechos, la contención y reducción del daño provocado. Se busca alcanzar una protección integral para mejorar la calidad de vida de las personas afectadas. Entre sus cometidos también se encuentra la difusión, investigación y capacitación en la temática. Este dispositivo cuenta con un equipo interdisciplinario de profesionales, una asistencia primaria a las víctimas de violencia y a sus familiares.

El proyecto de intervención posee los siguientes componentes diferenciados: a) la protección, se realiza a través de la promoción y la formación. Los objetivos de la promoción serán facilitar el acceso a la información por parte de las víctimas así como contribuir a la generación de espacios multisectoriales, en tanto que lo formativo implica la realización de tareas de capacitación de operadores y la transferencia de conocimientos sobre las particularidades de la atención a víctimas. b) La asistencia. Implica la recepción de la situación- como una instancia separada de la denuncia-. c) El diagnóstico y la definición de la estrategia de abordaje. D) La asistencia psicosocial y/o jurídica orientada a impedir la repetición de experiencias victimizantes y promover la adquisición de recursos internos y habilidades para la resolución de la problemática específica.

Producción y procesamiento de información sobre criminalidad y violencia

El Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad (ONVC) sistematiza periódicamente la información estadística que gestiona el Ministerio del Interior. Estos datos son evidentemente necesarios para la elaboración de decisiones sobre políticas públicas en materia de seguridad ciudadana. Además de ser necesarios para contrarrestar las demandas cíclicas de mayor seguridad- que en muchos casos se materializan en pedidos indeterminados de aumento de delitos y penas y disminución de garantías- fundadas en supuestos de aumento de la criminalidad y la violencia. Toda la información estadística que gestiona el Ministerio del Interior sobre violencia y criminalidad a nivel nacional y departamental se sistematiza y actualiza trimestralmente⁵⁶. El antecedente inmediato de este Observatorio estuvo dado por la creación en el marco del PSC de un Sistema de Gestión Policial (SGP).

Hay mucho escrito y debatido en torno a la medición de la criminalidad. El ONVC se vincula con las formas tradicionales de medición. Lo que implica la pretensión de medir a la

⁵⁵ Sanseviero, Rafael, *Institucionalidad Pública en el ámbito de la Seguridad Ciudadana; entre las intenciones y las tensiones en Uruguay*, FES, Montevideo, 2007, pp. 15 y 16.

⁵⁶ El Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad hace públicos algunos datos a través del sitio: www.minterior.gub.uy

criminalidad por medio de las estadísticas de los sistemas de justicia penal. Diversos autores han expresado que la criminalidad registrada por los sistemas de justicia penal es sólo una pequeña fracción de la criminalidad real y que, por otra parte, las personas que entran al sistema son a su vez una pequeña fracción de aquella fracción de casos de la criminalidad real que ingresa al sistema de justicia penal. Aspecto éste último que se relaciona con la selectividad de los sistemas de control social.

Desde el sector privado o no gubernamental

Organizaciones no gubernamentales, prevención y seguridad ciudadana

La temática de la seguridad ciudadana y la prevención del delito ha sido trabajada desde siempre por las organizaciones no gubernamentales. La primera experiencia de una organización de la sociedad civil dedicada a la prevención del delito data de 1954 y dio lugar a la constitución del Movimiento Nacional Gustavo Volpe. Institución pionera en el trabajo con jóvenes en conflicto con la ley penal. A partir del año 1959 la institución referida implementó el primer programa de *libertad vigilada* en ausencia de una ley que previera este tipo de intervenciones. El objetivo de este programa fue el evitar la internación prolongada con todas las consecuencias desfavorables que conlleva, así como facilitar la reintegración social de los adolescentes que fueron privados de su libertad⁵⁷.

Más recientemente las principales organizaciones dedicadas a la prevención de la violencia y el delito firmaron convenios en el marco del Programa de Seguridad Ciudadana, quedando por tanto a cargo de una parte de la gestión de este programa⁵⁸. Las organizaciones trabajaron en intervenciones directas sobre la población en temas de violencia doméstica, “programas de atención a jóvenes en riesgo, con escasos recursos”, “actividades educativas y laborales para jóvenes”, etc.. Más allá de las experiencias existentes– y del involucramiento de muchas organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de este tipo de programas– ha existido en nuestro país una visión crítica de algunas organizaciones con respecto a este tipo de enfoques. El informe alternativo elaborado por las organizaciones no gubernamentales en el año 2000 para ser presentado ante el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas es representativo de esto. El informe referido reconoce que la inseguridad pública termina reforzando la segmentación social y ésta es a la vez uno de los fenómenos que le da origen⁵⁹. También explicita como negativo el que la temática de la seguridad pública haya permeado las instituciones y organizaciones uruguayas, especialmente el Ministerio del Interior que comienza a desempeñarse en el ámbito de las políticas sociales.

El Programa de Seguridad Ciudadana es el mejor ejemplo de este ensanchamiento de funciones y tareas de la policía uruguaya. De acuerdo a la Ley Orgánica Policial a ésta le compete "el mantenimiento del orden público y la prevención de los delitos". El artículo 2do. del decreto 574 del 12 de julio 1974, establece claramente las funciones del Ministerio del Interior, no registrándose entre las 20 funciones definidas ninguna que abra paso a la definición de políticas de prevención y o programas sociales con sectores sociales específicos. Lejos de eso está el desarrollo y financiación de proyectos vinculados con las áreas preventivas entre los que se incluyen alfabetización de niños y adultos, programas de rehabilitación de personas adictas, desarrollo de programas ambientales, entre otros⁶⁰.

Las organizaciones visualizaron como inconveniente que las políticas de prevención social se ejecuten desde el Ministerio del Interior.

⁵⁷ De Martino, Mónica y Gabin, Blanca, Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora, Carlos Álvarez Ed., Montevideo, 1998, p. 118.

⁵⁸ Ver al respecto: BID, *Programa de Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito (UR-O 118)*, Resumen ejecutivo, s/f.

⁵⁹ Katzman, Ruben, *Marginalidad e Integración Social en Uruguay*, CEPAL, Oficina de Montevideo, 1996.

⁶⁰ Comité de los Derechos del Niño - Uruguay, La incorporación de los Derechos del Niño en las Políticas Públicas del Uruguay. Montevideo, 2000.

Articulaciones, alianzas y espacios de coordinación

Actualmente existen múltiples espacios de coordinación de políticas públicas especialmente las sociales⁶¹.

La propia ley de Seguridad Ciudadana (Ley N° 16.707) en su artículo 37 preveía la creación de Comisiones Honorarias de Promoción de la Infancia en Situación de Riesgo. Estas comisiones constituyen ámbitos formales y descentralizados de interrelación del sector público con las organizaciones no gubernamentales locales⁶².

Actualmente, las organizaciones de la sociedad civil participan de las MLCSC. En el marco de las mismas se realizó un relevamiento de las organizaciones sociales que ya están funcionando en cada zona. La participación de las organizaciones en estas Mesas ha sido considerada especialmente necesaria para preparar en forma participativa un diagnóstico concreto, sobre los problemas de convivencia y seguridad con base local. Documento sobre el cual se establecerán los consensos y las prioridades para una acción conjunta entre las instituciones públicas y las organizaciones sociales, y se elaborarán compromisos concretos de seguridad. Existe un importante consenso en el sentido de que cualquier acción preventiva que se emprenda para tener éxito debe contar con la participación de la ciudadanía. Es por eso, que desde la experiencia de las MLCSC, se plantea la formulación de programas con la participación de la sociedad. Con estas acciones se pretende dinamizar la participación de la sociedad en la formulación y ejecución de políticas de prevención y optimizar la rendición de cuentas por parte de las autoridades de seguridad pública. Así como promover en coordinación con las autoridades locales, las políticas públicas más eficaces en materia de prevención del delito.

Por otra parte la coordinación entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Desarrollo Social ha dado lugar a la suscripción de convenios destinados a la prevención del delito. Es el caso del Proyecto denominado “**Descontaminación**” suscripto el 21 de diciembre de 2007, que tiene como objetivo desacelerar el ingreso de jóvenes sin antecedentes delictivos al sistema penitenciario tradicional. El proyecto prevé un proceso de reclusión alternativo que comienza con treinta días en la Cárcel Central de la Jefatura de Montevideo y prevé que los jóvenes sean atendidos por técnicos del Centro Nacional de Rehabilitación (CNR).

Planes nacionales y locales

La planificación estratégica de la política de seguridad pública es realizada por el Ministerio del Interior. Intervienen en esta tarea el Estado Mayor Policial, la Dirección General de Secretaria, las Direcciones Nacionales de Policía, de Seguridad, y de Información e Inteligencia. Así como la Junta Asesora de Servicios Policiales, bajo la coordinación del Subsecretario de la cartera. La responsabilidad política de la planificación corresponde al titular de la cartera.

El proceso de dicha planificación [...] Requiere la participación de los diferentes ministros que, en coordinación con el Ministerio del Interior, asisten al establecimiento general de las Políticas de Seguridad Pública para el periodo de Gobierno. En dichas instancias, participan en la planificación estratégica y operativa los altos mandos del Ministerio del Interior y la Policía,

⁶¹ Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, previsto en el artículo 211 del Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley N° 17.823 de 7 de setiembre de 2004). Por ley N° 17.866 de 21 de marzo de 2005 se creó el Ministerio de Desarrollo Social, dentro de cuyos cometidos se encuentra la coordinación de las acciones, planes y programas intersectoriales implementados por el Poder Ejecutivo (artículo 9° literal “c”). En consonancia con esta norma por Decreto del 25 de julio de 2005 se constituyó el llamado “Gabinete Social”, a los efectos de— entre otras cosas— garantizar mayores niveles de coordinación de las políticas públicas sociales del Estado. Integran este Gabinete los titulares del Ministerio de Economía y Finanzas, de Educación y Cultura, de Trabajo y Seguridad Social, de Salud Pública, de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y de Desarrollo Social quien lo preside. En el marco de la reformulación del Programa INFAMILIA, se creó y funciona desde el mes de julio de 2005 el Comité de Coordinación Estratégica, dirigido por el Director del Programa y conformado por un representante de cada uno de los organismos coejecutores (autoridades políticas de los mismos: Subsecretarios, directores, etc.). En el marco de las actividades del Comité de Coordinación Estratégica, se ha iniciado el trabajo de elaboración de la “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2006-2010).

⁶² Ley N° 16.736 del 5 de enero de 1996 en su artículo 615 crea la Comisión Asesora Honoraria de Ayuda al Niño Carenciado, integrada por representantes de: MTSS, M. Interior, MVOTMA, MEF, MSP, Univ. Rep., ANEP y del INAU que la preside, en coordinación con Comisiones del Art. 37 de la ley 16.707.

quienes diseñaran los Planes Operacionales Permanentes que atiendan a los lineamientos generales de la Política de Seguridad Pública, tal cual es concebida por el gobierno [...] Una vez establecidos los lineamientos de la política de seguridad pública, esta se traduce en planes estratégicos, con objetivos e indicadores específicos que son parte del contenido de la ley de Presupuesto Nacional⁶³

En el marco del PSC se intentó elaborar una estrategia nacional de prevención del delito, en este sentido el Informe de terminación del proyecto expresa que “[...] la no concreción de la Estrategia Nacional de Prevención del Delito, plantean dudas con respecto al grado de fortalecimiento de la capacidad del MI para coordinar la programación y e implantación de acciones preventivas”⁶⁴. Únicamente logró formularse y presentarse públicamente un Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica, con vigencia 2004 en el marco del PSC. Este plan fue elaborado por el Consejo Nacional Consultivo creado en el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, por la Ley de Violencia Doméstica (Nº 17.514 de 2 de julio de 2002), en el cual el MI participó a través de su DNSPD.

En el marco del actual PFMI– si bien no se ha elaborado un plan nacional que aborde las políticas de seguridad ciudadana y prevención del delito– las autoridades del gobierno han explicitado la intención de instaurar un modelo de seguridad ciudadana sostenido en:

- a) Un proceso de planificación estratégica a mediano y largo plazo, elaborado a partir de elementos técnicos sólidos y con una amplia participación de todos los actores involucrados en el tema, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil.
- b) Una separación de la necesaria intervención del Estado en materia de políticas sociales por medio de los organismos creados para tal fin de aquellas que le son asignadas al Ministerio del Interior y, a través de éste a la Policía.
- c) Una actuación policial fundamentada en la prevalecía de las políticas preventivas sobre las represivas.
- d) Absoluto respeto de los gobernantes a la carrera policial y a la profesionalización de la fuerza, junto al absoluto respeto de los funcionarios policiales a la institucionalidad democrática y los derechos humanos.
- e) Dotar a la institución policial de una nueva Ley Orgánica que incorpore la figura de un director nacional de policía con mando nacional efectivo, a la vez que aporte reglas de juego claras para la carrera policial, la definición de funciones y el régimen disciplinario⁶⁵

En algunos documentos del MI se hace referencia a un futuro Plan Estratégico de Gestión del Ministerio del Interior el que se desarrollaría sobre la base de tres líneas estratégicas: a) definición y seguimiento de las principales dimensiones de la seguridad ciudadana, b) reorganización institucional del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional y c) diseño de mecanismos de participación social de la ciudadanía en asuntos de seguridad. Así como de la prioridad que se le está dando a las políticas de seguridad ciudadana en la planificación presupuestal. La ley presupuestal toma en cuenta– a su vez– tres lineamientos estratégicos. En primer lugar, la seguridad pública y la realización de mejoras tendientes a una mayor eficacia en las labores de prevención y represión del delito. En segundo lugar, la defensa de los derechos humanos y el mejoramiento de la situación en las cárceles. Y en tercer lugar, la dignificación del instituto policial, donde se le dará particular importancia al bienestar social y a la sanidad policiales⁶⁶.

Un plan nacional con cursos de acción precisos y metas a mediano y largo plazo, constituye una importante herramienta para la mejora de la gestión y convocar la participación de los ciudadanos y las organizaciones sociales⁶⁷. El proceso de planificación estratégica a mediano y largo plazo se desarrolla actualmente en el marco de las MLCSC, las que se constituyen en un

⁶³ FLACSO, Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe 2006, Informe Nacional Uruguay, Santiago, 2006.

⁶⁴ BID, *Programa de Seguridad Ciudadana: Informe de terminación de proyecto. Project completion report – PCR, Memorando del Banco, s/f.*

⁶⁵ AECI, *Plan de Actuación Especial 2006-2008. Cooperación Española. Uruguay, s/f.*

⁶⁶ Disponible en: www.presidencia.gub.uy/_web/MEM_2005/MI_2005.pdf

⁶⁷ PNUD, *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción*, documento elaborado por Héctor Riveros Serrato, Mayo de 2006.

ámbito técnico y participativo de diagnóstico y articulación de políticas institucionales con el objetivo de elaborar un plan de acción común entre todos los actores participantes.

Las MLCSC tienen la potencialidad propia de las estrategias participativas de base local de permitir la formulación de planes y la generación de acciones adecuadas a las formas concretas de violencia y delito que se desarrollan en la zona. La formulación de un plan nacional podría ser el resultado de la articulación y sistematización de los distintos planes locales con el proyecto político que se impulsa desde el gobierno.

Evaluación de la coordinación entre las diferentes entidades encargadas de las políticas o estrategias de prevención

El cambio de gobierno ha traído como consecuencia una reformulación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, en la cual se observan rupturas importantes respecto del enfoque que se estaba desarrollando en Uruguay hasta entonces, pero también continuidades.

La participación de todos los individuos en las decisiones en la esfera social y política de las cuales dependen sus condiciones de vida, constituye un proceso político. La Declaración del Milenio señala expresamente la importancia de “lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos”⁶⁸. Esto supone buscar nuevas maneras de canalizar la participación, el control, la gestión de agendas y la construcción de acuerdos⁶⁹.

La orientación general de las políticas antes referidas basadas en evitar la criminalización de las políticas sociales, promover la profesionalización de la institución policial, la participación y el trabajo en base local, puede ser evaluada *a priori* como positiva. Pero las políticas actuales de seguridad ciudadana y prevención del delito tienen muy poco tiempo de implementación efectiva, por lo cual, no se han podido medir todavía los impactos efectivos de las mismas.

Políticas, prácticas y enfoques

Enfoques y prácticas de la prevención del delito en Uruguay

Consideraciones previas

Generalmente se distinguen desde el punto de vista conceptual al menos tres formas distintas de prevención del delito: la prevención social, la situacional o ambiental y la comunitaria⁷⁰. Estas tres formas se encuentran presentes en las políticas de seguridad ciudadana que tradicionalmente se han implementado en Uruguay. Las analizaremos separadamente, describiendo diversos ejemplos de técnicas preventivas que se insertan en cada una de ellas.

Prevención social del delito

El enfoque de la prevención social es relacionado por algunos autores con las ideas de los criminólogos positivistas de la prevención *ante-delictum*⁷¹ y se ha desarrollado fuertemente

⁶⁸ NNUU, Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 (A/55/L.2), en el capítulo dedicado a los “Derechos humanos, democracia y buen gobierno” (párrafo 24 y ss.).

⁶⁹ Cf. PNUD, La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2a ed., Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004, p. 172.

⁷⁰ En referencia a los distintos modelos de prevención aplicables a los países de la región ver: Chinchilla, Laura; Rico, José María, La prevención Comunitaria del Delito: Perspectivas para América Latina, CAJ/FIU, Miami, 1997; Arriagada, Irma y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 32, Santiago, 1999, pp. 51 y ss.; NNUU, *Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones. Documento de trabajo preparado por la Secretaría del Xº Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. A/CONF.187/7*, Diciembre de 1999.; NNUU, *Informe del Xº Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. A/CONF.187/15*. Julio de 2000. n° 13.; AAVV. Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y Desafíos. Ministerio del Interior de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2004.

⁷¹ Sozzo, Máximo, *Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito*, en: Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, Buenos Aires, N° 10, 2000.

desde la DNPSD en el marco de la coordinación del Ministerio del Interior con otras agencias estatales y organizaciones de la sociedad civil. En el ámbito local— tal como se ha expresado más arriba— incluso en el ámbito gubernamental se ha delimitado la función policial de las políticas de desarrollo social. Juan Faroppa ha considerado que “a las unidades policiales de cualquier tipo, solamente le corresponden las funciones policiales. Y, entre esas funciones, sin lugar a ninguna duda, se encuentra la función preventiva. Pero la policía solamente debe intervenir preventivamente desde su especialización profesional”⁷². Pero esta delimitación no es tan clara cuando analizamos las políticas formuladas en el marco del PFMI especialmente las MLCSC las que abordan la “prevención social a través de programas multisectoriales focalizados que atiendan situaciones de vulnerabilidad y aborden [las] causalidades de la violencia”⁷³.

Generalmente se ubican entre las estrategias preventivas de la violencia y el delito no sólo los programas de desarrollo social sino también el trabajo sobre las entidades que participan en el proceso de socialización primaria de los individuos⁷⁴. En esta línea son fundamentales las acciones en procura de lograr equilibrio en las relaciones de género. La prevención social en Uruguay tiene una amplia tradición en el ámbito de la infancia, adolescencia y juventud, destacándose en este campo el trabajo de las organizaciones no gubernamentales. Este tipo de intervenciones han sido criticadas por implicar un aumento del control social por el riesgo de que terminen facilitando la asunción del futuro pronosticado en la intervención, como una profecía auto-cumplida. Además del riesgo de “criminalizar la política social” que ya ha sido aludido. En relación a este último punto son compartibles las afirmaciones de Baratta cuando considera que las políticas de seguridad ciudadana dependen de políticas sociales eficaces, pero una no reemplaza a la otra⁷⁵.

Las políticas públicas contra la exclusión, especialmente las que implican la restitución de derechos económicos, sociales y culturales, corresponde desarrollarlas no para prevenir el delito, sino porque se trata de derechos humanos fundamentales reconocidos tanto en la normativa interna— especialmente la Constitucional— como en numerosos instrumentos internacionales. Pero además de ser un derecho, sucede que previene el delito, y en una forma menos costosa que la de la justicia penal⁷⁶.

Prevención situacional

La prevención situacional también ha estado presente en las políticas públicas de seguridad ciudadana en Uruguay. El enfoque situacional se encuentra dirigido a evitar formas específicas de violencia y criminalidad, diseñando o manipulando el entorno inmediato en el que estas ocurren. Estas medidas se dirigen a dificultar la comisión de los delitos o a disuadir a los posibles autores incidiendo en los costos y beneficios de cometerlos. El objetivo de estas medidas es siempre reducir las oportunidades para la realización de delitos.

⁷² Faroppa Fontana, Juan, Las funciones policiales y la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, en Justicia y Derechos del Niño, N° 5, UNICEF, 2003, pp. 98 y 99.

⁷³ Fuente: <http://www.minterior.gub.uy/pag/php/completa.php?id=59> (Ver también Orden de Servicio N° 12/06 de 9 de mayo de 2006).

⁷⁴ El Poder Ejecutivo con fecha 29 de julio de 2003 estructuró el Programa Integral de Infancia Adolescencia y Familia en Riesgo (INFAMILIA), dependiente de la Secretaría de la Presidencia de la República y financiado por el BID (Préstamo No. 1434/OC-UR). El objetivo de este programa fue el mejorar las condiciones de vida e inserción social de niños y adolescentes en situación de riesgo social, y su grupo familiar. Se buscó mejorar la calidad de los servicios y su articulación, asegurando una atención integral y un mayor acceso a los servicios de las familias más vulnerables, priorizando las intervenciones preventivas. Dicho programa está compuesto por: proyectos integrales de prevención y atención, desarrollo y participación comunitaria y familiar, fortalecimiento institucional y comunicación social. A partir de marzo de 2005, el Programa INFAMILIA pasó a ejecutarse políticamente en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), recientemente creado, con el objetivo de propender a la coordinación de las políticas sociales en el país. Las acciones del Programa se ejecutan en coordinación con organismos públicos (Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Turismo y Deporte, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior, Administración Nacional de Educación Pública, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay y el Instituto Nacional de la Juventud) y organizaciones de la sociedad civil. En el marco del reperfilamiento y la nueva conceptualización del Programa, se creó y funciona desde el mes de julio de 2005 el Comité de Coordinación Estratégica, dirigido por el Director del Programa y conformado por un representante de cada uno de los organismos coejecutores (autoridades políticas de los mismos: Subsecretarios, directores, etc.) y un representante de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Ver: BID, Programa integral de infancia, adolescencia y familia en riesgo (UR-0134), Propuesta de préstamo, s/f.

⁷⁵ Baratta, Alessandro, *Política criminal...*, 1997.

⁷⁶ Carranza, Elías, *Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina*, en: Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004, pp. 52-64.

Lo deseable sería que tales medidas, utilizadas de manera inteligente y en sociedades con habitantes y grupos sociales integrados, sin grandes distancias sociales ni económicas, nos trajeran seguridad, y al mismo tiempo preservaran la libertad individual y las posibilidades de interacción personal. Sin embargo, no son esas las condiciones de nuestras sociedades, y en algunos casos el excesivo control situacional del delito contribuye a aumentar la distancia social, a extender el aislamiento, y a reducir la interacción personal, limitándola a la que tiene lugar con máquinas⁷⁷.

En el marco de PFMI se ha planteado como una fortaleza de las MLCSC la articulación interinstitucional de políticas públicas apuntando al abordaje de las situaciones de mayor vulnerabilidad y de prevención situacional, desplegando acciones coordinadas en el territorio. También se ha reorganizado la presencia de las fuerzas policiales en el territorio a los efectos de desarrollar operaciones preventivas en zonas con gran incidencia de delitos (Dirección de Investigaciones). En cuanto a la Dirección de Grupos de Apoyo, el Cuerpo de Radio Patrulla incrementó el control del patrullaje en los distintos radios (medida preventiva de gran impacto en la opinión pública pero que se encuentra dirigida a la disuasión y/o represión de formas muy específicas de violencia y criminalidad)⁷⁸. También se han creado comisiones honorarias especializadas orientadas a la prevención situacional, como la Comisión de Seguridad en el Transporte, la Comisión para la Seguridad en el Deporte y la Comisión de Seguridad Rural. No existen políticas preventivas desarrolladas mediante campañas masivas de publicidad donde se aconseja qué hacer y no hacer en cuestiones de seguridad.

Prevención comunitaria

La prevención comunitaria ha sido ubicada entre la táctica situacional-ambiental y la táctica social. Al igual que la prevención social se imagina como una forma de pensar y actuar sobre las causas del delito, pero en este caso la comunidad es visualizada no como un objeto de la intervención preventiva sino como un actor de la misma⁷⁹.

En el marco del PSC se habían incorporado experiencias de policía comunitaria y de proximidad. La ley N° 16.814 de 21 de marzo de 1997 con las modificaciones introducidas en el artículo 62 de la ley N° 17.243 de 29 de junio de 2000, por la cual se contratan policías retirados para desempeñarse en el escalafón ejecutivo creó la denominada Policía Ciudadana dependiente de la Jefatura de Policía de Montevideo, con el cometido de realizar tareas de prevención en las zonas de riesgo.

Concebida como una suerte de democratización de la organización policial, la policía comunitaria se basa en la participación de la ciudadanía, la acción concertada, la imputabilidad de los cuerpos policiales, la transparencia y la mutua responsabilidad en la gestión eficaz de la seguridad. La policía comunitaria añade un vital aspecto proactivo al tradicional modelo policial reactivo, lo que conduce al desarrollo de nuevas maneras de actuar sobre las causas de la delincuencia y a la promoción de vecindarios más seguros⁸⁰.

En el marco del PFMI se ha apostado fuertemente al llamado a la participación de la comunidad en tareas de prevención y en la formación de grupos locales de trabajo y la consolidación de las MLCSC como espacios de participación comunitaria⁸¹. Paralelamente se ha realizado una reorganización de la Dirección de Seguridad y se ha potenciado la figura del Comisario como referente barrial.

⁷⁷ Carranza, Elías, *Op. Cit.*, 2004, pp. 52-64.

⁷⁸ Ver interpelación al Ministro del Interior, Dr. José E. Díaz, el 22 de noviembre de 2005.

⁷⁹ Sozzo, Máximo, *Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito*, en: Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, Buenos Aires, N° 10, 2000.

⁸⁰ Chalom, Maurice; Léonard, Lucie; Vanderschueren, Franz; Vézina, Claude, *Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía*, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad Ciudades más Seguras, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2001, p. 42.

⁸¹ "La policía comunitaria es una de las estrategias de cambio policial que se ha implementado mayoritariamente en el mundo con el claro objetivo de responder a los abusos de poder, falta de efectividad, pobre confianza pública y dudas sobre la legitimidad de la policía". Dammert, Lucía, *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?*, en: Dammert, Lucía, (Ed.) *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*, Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Programa URB-AL, Valparaíso, 2004, p. 160.

En este punto es preciso señalar que muchas de las medidas propuestas en el marco del PSC, no habían contado con el apoyo de la comunidad. Es el caso del programa denominado Vecino Alerta, consistente en una campaña de sensibilización de los vecinos de determinadas zonas de Montevideo, para que, si advertían la presencia de personas extrañas al barrio o conductas sospechosas de terceros, efectuaran la denuncia a la policía, para que realizara inmediatamente una recorrida por el lugar. La medida, fue considerada como una “operación buchona”. “Existe en un sector de la comunidad la convicción de que quién colabora con la policía hace mal en hacerlo y no es bien visto por los demás. Esta incapacidad relativa de la actividad preventiva policial influye sobre la eficacia preventiva general que se pueda atribuir a la acción policial o a la institución como tal”⁸².

Las medidas referidas están acompañadas por la producción, comunicación y difusión de la información sobre la criminalidad y la violencia en el marco del ONVC.

Por último, pese a que parecería que la voluntad política no se encuentra dirigida a este objetivo, sería positivo que la estrategia de prevención se dirigiera a revertir la situación actual iniciada por la ley de Seguridad Ciudadana N° 16.707 del 12 de julio de 1995 antes referida. Esto implica modificar la normativa legal a los efectos de evitar el ingreso al sistema de justicia penal (decriminalizar) o disminuir las respuestas penales en el caso de infracciones que no ameritan esta forma drástica o dura de intervención. De forma de que el sistema penal no sea el mecanismo regular de resolución de conflictos sociales⁸³.

Prevención del delito a escala local

El espacio local es el que mejor permite contar con ese análisis, que permita identificar factores asociados a los problemas de seguridad y convivencia y establecer correlaciones con situaciones socioeconómicas, características sociales, actitudes culturales y lugares de ocurrencia de delitos o hechos de violencia⁸⁴. Las políticas de seguridad ciudadana implementadas desde el MI– especialmente en el marco del PFMI– se encuentran claramente dirigidas al espacio comunitario y al fortalecimiento de las capacidades de prevención del delito a escala local. La piedra angular del sistema propuesto son las MLCSC, el grueso de las estrategias de seguridad ciudadana y prevención del delito tienen a estas Mesas como el instrumento de articulación de los distintos operadores del sistema en el marco un modelo de gestión que pretende ser integral.

Actores de la prevención

La Institución Policial

La prevención, el control, la sanción y la represión de la violencia y la delincuencia constituyen una responsabilidad básica e irrenunciable del Estado, sin perjuicio de las responsabilidades que le corresponden a la sociedad civil. La institución policial es una estructura del Estado fuertemente jerarquizada, verticalizada y centralizada. En el Uruguay la Policía es un cuerpo de carácter nacional y profesional, dependiente del Poder Ejecutivo (MI). Está regida por la Ley Orgánica Policial⁸⁵; y disposiciones complementarias. Si bien se han introducido cambios⁸⁶, el cambio institucional ha sido parcial en tanto aún continúa vigente la antigua Ley Orgánica Policial.

⁸² González, José Luis G., *Op. Cit.*

⁸³ Cervini, Los procesos de decriminalización, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, 1992; Binder, Alberto, *Crisis y transformación de la justicia penal en Latinoamérica*; en Reformas procesales en América Latina. C.P.U Corporación de promoción universitaria, Santiago de Chile, 1993; Marcus, Michel, *El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos*, en: Carranza, Elías (coord.) *et al.*, Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI, México, 1997.

⁸⁴ PNUD, *Op. Cit.*, 2006, p. 12.

⁸⁵ Decreto 75/02 del Poder Ejecutivo, de fecha 01/02/72, Texto Ordenado de las leyes Nro. 13.963 y Nro. 14.050, y sus modificaciones introducidas por el Decreto - Ley Nro. 15.098 de 23/12/980

⁸⁶ Ley N° 15.749 de 17 de junio de 1985, Decreto N° 109/005 del 14 de marzo de 2005, Decreto N° 145/005 del 2 de mayo de 2005, la ley de violencia en el deporte N° 17.951 del 8 de enero de 2006

Sería conveniente que en la elaboración de esta nueva ley se optara por un camino de debate público y participación similar al adoptado en la región en el marco de las reformas policiales que se están implementando. Es conveniente también la realización de un diagnóstico que tenga en cuenta la historia del país, el marco legal, la estructura y organización, las cuestiones éticas y el régimen de disciplina y controles, entre otros asuntos⁸⁷. La experiencia del gobierno con el proyecto de Ley de Procedimientos Policiales, que actualmente tiene media sanción ha sido la de actuar en forma inconsulta. Lo que ha provocado que algunas de las principales organizaciones de derechos humanos del país asumieran públicamente una posición contraria al proyecto referido. Estas organizaciones han expresado que el gobierno corre el riesgo de quedar atrapado en el marco del circuito generado entre inseguridad y reforma legal: surge el reclamo de seguridad, se recoge el planteo a nivel político, se nombra una comisión de expertos que redacta un Proyecto de ley, se aprueba la ley, se calman las aguas por un tiempo, hasta que en un momento determinado surge algún otro reclamo que da lugar al mismo proceso⁸⁸. La impronta general seguida por el PFMI, especialmente con la iniciativa de las MLCSC, parecería ser la más adecuada para repensar en forma participativa el camino que debe seguir el MI para reformular al Instituto Policial.

El sector privado

En el ámbito privado es preciso mencionar la aparición y posterior regulación de la Seguridad Privada en Uruguay. La ley N° 16.170 del 28 de diciembre de 1990 y la ley N° 16.320 del 1° de noviembre de 1992, crean y regulan el Registro Nacional de Empresas de Seguridad (RE.NA.EM.SE.). Estas leyes fueron reglamentadas por el Decreto N° 275/999 de fecha 14 de setiembre de 1999 y sus modificaciones⁸⁹, y por las Resoluciones Ministeriales de fecha 17/09/01 y de fecha 16/12/02, que establecen medidas para mejorar las coordinaciones entre las actividades de Seguridad Pública y Privada.

El Ministerio del Interior a través de la Policía fiscaliza a las empresas de seguridad privada y ofrece capacitación y asesoramiento al personal de las mismas.

La sociedad civil

Existen organizaciones no gubernamentales interesadas en temas de seguridad pública y control de la actividad policial (Servicio de paz y justicia, Instituto de Estudios Legales y Sociales de Uruguay, Observatorio del Sistema Judicial del Movimiento Nacional Gustavo Volpe). Así como organizaciones que desarrollan tareas de promoción de derechos y prevención del delito (El Abrojo, Instituto de Promoción Económico y Social del Uruguay, Foro Juvenil, Vida y Educación, Centro de Educación Popular, entre otros). También, existen organizaciones vinculadas a la atención y el estudio de la violencia doméstica (Arcoiris, Somos, Instituto Mujer y Sociedad, Mujer Ahora, entre otras). Estas organizaciones trabajan con una diversidad de enfoques y estrategias.

Aunque difícilmente puedan ser calificados como actores en la prevención del delito, corresponde mencionar que existen grupos de vecinos y comerciantes que se organizan con cierta frecuencia para articular demandas concretas de mayor "seguridad". Estas demandas se traducen en el pedido concreto de más funcionarios policiales, mejorar su remuneración o su equipamiento, solicitar la modificación de normativa legal que establece límites a la actuación policial (especialmente respecto de adolescentes y jóvenes), disminuir la edad de ingreso al sistema penal de adultos, solicitar la incorporación de más delitos a la legislación penal o el aumento de penas. Las demandas de estos grupos de vecinos y comerciantes son potenciadas con la colaboración de los medios masivos de comunicación y de algunos sectores de la sociedad. En la actualidad las MLCSC prevén la posibilidad de que vecinos y comerciantes

⁸⁷ Rico, José María; Chinchilla, Laura, Las reformas policiales en América Latina. Situación, problemas y perspectivas, Instituto de Defensa Legal - Open Society Institute, Perú, 2006, pp. 216 y ss.

⁸⁸ Ciafardini *apud* Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), Informe sobre el Proyecto de Ley de Procedimientos Policiales, 2007. "El Proyecto, si bien no incluye nuevas tipificaciones ni aumenta penas, se inscribe en el mismo discurso sobre seguridad ciudadana de la legislación penal de los últimos quince años, aunque ahora justificado sobre la base de una supuesta "necesidad" de dotar de mayores poderes a la policía a efectos de realizar más eficazmente las tareas de prevención y represión de los delitos de la calle".

⁸⁹ Decretos Nos. 241/000, 342/000, 342/001, 479/001, 134/001, 364/002, 237/004, 267/004, referidos a distintos aspectos del Régimen Jurídico de la Seguridad Privada.

participen en la formulación de planes y en la generación de acciones adecuadas a las formas concretas de violencia y delito que se desarrollan en la zona.

Formación y perfeccionamiento profesional

El Sistema de Formación Policial

El sistema de formación y perfeccionamiento policial está compuesto por la Inspección de Escuelas y Cursos, la Escuela Superior de Estudios Policiales, la Escuela Nacional de Policía y las Escuelas de Clases y Escuelas Departamentales. El Inspector de Escuelas y Cursos es designado por el Poder Ejecutivo y depende en forma directa del Ministro del Interior, y es seleccionado de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto N° 75/972 del 1° de febrero de 1972 del cuadro de Oficiales Superiores de la Policía Nacional. Por Decreto N° 503/002 del 27 de diciembre de 2002 se le reconoció nivel académico terciario al curso de formación de Oficiales de la Escuela Nacional de Policía, estimándolo equivalente al de una Licenciatura Universitaria en Seguridad Pública.

La formación policial que se realiza en la Escuela Nacional de Policía consiste en un programa de cuatro años curriculares. Los estudiantes reciben capacitación en técnicas profesionales de manejo de armas, cultura en general, y formación en derecho. Posteriormente, los Oficiales se perfeccionan en la Escuela de Estudios Superiores con el fin de realizar cursos para el pasaje de grado⁹⁰.

La Escuela Policial de Estudios Superiores es un centro de enseñanza dependiente de la Inspección de Escuelas y Cursos actúa bajo la supervisión de la Escuela Nacional de Policía de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Decreto N° 75/972 y la ley orgánica policial.

Los funcionarios policiales tienen la posibilidad de realizar cursos de especialización en funciones policiales y de formación en áreas relacionadas con la seguridad pública en la Escuela Nacional de Policías y la Escuela Policial de Estudios Superiores o en instituciones educativas externas con las cuales se tienen convenios. En los últimos años se destaca la incorporación de profesionales - abogados a los cuadros ejecutivos⁹¹. Los aspirantes a ingresar a la policía en los cargos subalternos reciben su formación en las Escuelas de Policías Departamentales y de Clase.

La formación y el perfeccionamiento profesional en el marco del programa de fortalecimiento institucional

El PFMI aborda como uno de sus objetivos estratégicos la implementación de una profunda reforma en el plano de la formación profesional. El eje del proyecto es el fortalecimiento y racionalización de los centros de formación y perfeccionamiento sobre la base de una Unidad docente, así como un importante aporte de infraestructura para la Escuela Nacional de Policía. Tradicionalmente se ha señalado la existencia de un déficit en materia de educación en DDHH en la formación policial, el PFMI busca por dotar a la institución policial de un mayor profesionalismo, desde una perspectiva civilista y promotora de los derechos humanos.

En referencia a los programas de formación a través del Decreto N° 83/006 del 20 de marzo de 2006, se inicia un proceso de cambios tendientes a instaurar una nueva política en materia formativa en la Escuela Nacional de Policía y mejorar la promoción del Instituto Universitario Policial.

⁹⁰ González, José Luis G., *Op. Cit.*

⁹¹ González, José Luis G., *Op. Cit.*

Conclusiones

Al promediar la década de los años noventa con la aprobación de la primera ley de seguridad ciudadana y la posterior puesta en marcha del PSC se inauguró en Uruguay un tiempo en el cual las temáticas referidas a la criminalidad urbana, la violencia interpersonal y la seguridad ciudadana pasaron a ocupar el centro de la agenda social y política. El sistema penal fue impactado por la acción populista de quienes apostaron a incrementar la cantidad de delitos y aumentar penas. El sentimiento de inseguridad se convirtió en un problema político, que aparece reiteradamente en los discursos electorales de los líderes en la guerra contra el delito⁹². El resultado de este endurecimiento fue el colapso del sistema carcelario.

Desde entonces hasta ahora la principal característica de las políticas de seguridad ciudadana y prevención del delito ha sido su inestabilidad. Los sucesivos gobiernos han variado la impronta, el enfoque y la institucionalidad. Entre los aspectos recurrentes en las políticas desarrolladas encontramos la apelación a la participación de la sociedad, la conveniencia de establecer un plan nacional en el cual se enmarquen las políticas y la necesidad de rediseñar el aparato policial, dotándolo de mayor nivel de profesionalidad y reconvirtiéndolo en un factor eficiente en la prevención del delito. **Las formas y los contenidos- tal como se ha adelantado- han respondido a diversas orientaciones o lo que es peor orientaciones contradictorias.**

En el actual periodo de gobierno se ha explicitado la voluntad política de llevar a cabo cambios en materia de seguridad ciudadana dirigidos a lo normativo, lo institucional y lo simbólico. Las políticas públicas se orientaron primeramente a la reorganización institucional del MI y de la Policía Nacional; y el diseño e implementación de mecanismos de participación social de la ciudadanía en asuntos de seguridad. La reorganización referida llevó a modificar los cometidos de la DNPSD, dependencia del MI profundamente comprometida con las políticas desarrolladas por los gobiernos anteriores.

En el marco del PFMI se plantea la creación de una nueva Ley Orgánica Policial, la mejora de la formación policial, la promoción de la participación y la coordinación interinstitucional. La situación actual parece ser la de una tensión entre el modelo anterior (PSC) y la formulación de un modelo alternativo en el cual las políticas de seguridad ciudadana contribuyan a una acción preventiva exclusivamente mediante la aplicación de técnicas preventivas policiales. Todo sin perjuicio, de reconocer la necesidad de actuar en el marco de una estrecha coordinación con las dependencias que desarrollan políticas sociales.

No existe un plan nacional con metas a mediano y largo plazo que aborde las políticas de seguridad ciudadana y prevención del delito y esa es una carencia de indudable importancia. Pero de todas formas, se han trazado algunas líneas del modelo de seguridad ciudadana que se pretende y se han comenzado a ejecutar alguna de esas las ideas.

En los primeros años de ejecutarse el modelo, **las MLCSC constituyen una de sus piedras angulares.** Buena parte de las estrategias de trabajo en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito tienen a estas **Mesas como el instrumento de diagnóstico, articulación y acción. Parecería que el éxito de las actuales políticas de seguridad ciudadana y prevención del delito dependiera en gran parte de la suerte de estas MLCSC.**

Pero las MLCSC para no desvirtuarse requiere una policía con mayor autonomía y orientada profesionalmente a la prevención del delito. La institución policial debe por un lado dejarse influir pero también debe tomar distancia de las demandas que pretendan transformar a las Mesas en alguna de las distintas formas del vigilantismo (*neighborhood watch*, *defensible space*, entre otras). Existe un riesgo en referencia a la definición de la agenda de problemas dentro de la comunidad que exige la elaboración de ciertos controles. Existen límites normativos que determinan- y límites políticos que condicionan- los contenidos de dicha agenda.

⁹² Christie, Nils, Una sensata cantidad de delito, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 2004, p. 58.

Las políticas actuales de seguridad ciudadana y prevención del delito tienen muy poco tiempo de implementación efectiva por lo que no es posible realizar una evaluación de las mismas. De todas formas, es conveniente para facilitar dicha implementación que en el corto plazo y en el marco de un debate nacional que admita una amplia participación de sectores académicos y de la sociedad civil, se discutan los principales instrumentos normativos que han sido proyectados por las autoridades- ley orgánica policial y ley de procedimientos policiales- y se formule un plan nacional con cursos de acción precisos y metas a mediano y largo plazo.

Bibliografía

- AAVV. Políticas de Seguridad Ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y Desafíos. Ministerio del Interior de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2004.
- Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Plan de Actuación Especial 2006-2008. Cooperación Española. Uruguay, s/f.
- Arriagada, Irma y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa, División de Desarrollo Social, CEPAL. Serie Políticas Sociales N° 32, Santiago, 1999.
- Baratta, Alessandro, Política criminal: entre la política de seguridad y la política social, en Carranza, Elías, (Coord.) Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI Eds., México, 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Guía para la Evaluación del Sector de Seguridad Ciudadana BID-RE1/SO1, Estudio: Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Argentina, Chile y Uruguay, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Informe de terminación de proyecto. Programa de seguridad ciudadana prevención de la violencia y el delito, octubre 2004.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Seguridad Ciudadana: Informe de terminación de proyecto. Project completion report – PCR, Memorando del Banco, s/f.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito (UR-O 118), Resumen ejecutivo, s/f.
- Binder, Alberto, Crisis y transformación de la justicia penal en Latinoamérica; en Reformas procesales en América Latina, C.P.U., Corporación de Promoción Universitaria, Santiago de Chile, 1993.
- CEJIL, Informe regional Mujeres privadas de libertad, 2007.
- Carranza, Elías, Políticas públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina, en: Nueva Sociedad 191, mayo-junio 2004.
- Cervini, Los procesos de decriminalización, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, 1992.
- Chalom, Maurice; Léonard, Lucie; Vanderschueren, Franz; Vézina, Claude, Seguridad ciudadana, participación social y buen gobierno: el papel de la policía, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Habitat) Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad Ciudades más Seguras, Ediciones SUR, Santiago de Chile, 2001.
- Chinchilla, Laura; Rico, José María, La prevención Comunitaria del Delito: Perspectivas para América Latina, CAJ/FIU, Miami, 1997.
- Christie, Nils, Una sensata cantidad de delito, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 2004.
- Comité de los Derechos del Niño - Uruguay, La incorporación de los Derechos del Niño en las Políticas Públicas del Uruguay. Montevideo, 2000.
- Dammert, Lucía, Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos?, en: Dammert, Lucía, (Ed.) Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos, Ilustre Municipalidad de Valparaíso, Programa URB-AL, Valparaíso, 2004.
- De Martino, Mónica y Gabin, Blanca, Hacia un enfoque integral de la minoridad infractora, Carlos Álvarez Ed., Montevideo, 1998, p. 118.
- Duarte Nosei, Eduardo, Ley de Seguridad Ciudadana, 1ª edición, FCU, Montevideo, 2001.
- Escobar, Santiago, et al., La seguridad ciudadana como política de Estado, FES, Santiago, 2005.
- Faroppa Fontana, Juan, La seguridad ciudadana en un gobierno progresista, en: Brecha, septiembre, 2004.
- Faroppa Fontana, Juan, Las funciones policiales y la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, en Justicia y Derechos del Niño, N° 5, UNICEF, 2003.
- FLACSO, Reporte Sector Seguridad en América Latina y el Caribe 2006, Informe Nacional Uruguay, Santiago, 2006.

- Frente Amplio, *Programa del Frente Amplio "Construyamos el Uruguay de la gente. Líneas programáticas 2005-2010"*, en: <http://www.epfaprensa.org/>.
- González, José Luis G., La policía en el Estado de Derecho Latinoamericano: el caso Uruguay, en: Ambos, Kai; Gómez Colomer, Juan Luis; Vogler, Richard (Eds.), *La policía en los estados de derecho latinoamericanos. Un proyecto internacional de investigación*, Instituto Max-Planck, Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez c., Ltda., Bogotá, 2003.
- Guimarães, Luciana, *Segurança cidadã, organização e estratégias de ação política das ONGs de Direitos Humanos*, en: AAVV., *Políticas públicas de derechos humanos en el MERCOSUR. Un compromiso regional*, Observatorio de Políticas públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, Montevideo, 2004, pp. 107 y ss..
- Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), *Informe sobre el Proyecto de Ley de Procedimientos Policiales*, 2007.
- Katzman, Ruben, *Marginalidad e Integración Social en Uruguay*, CEPAL, Oficina de Montevideo, 1996.
- Marcus, Michel, *El delito y los modos de regulación de los conflictos urbanos*, en: Carranza, Elías (coord.) et al., *Delito y seguridad de los habitantes, Siglo XXI*, México, 1997.
- Ministerio del Interior (MI), *Informe de gestión del Ministerio del Interior*, 2005.
- Ministerio del Interior. Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad, *Violencia y criminalidad, enero-setiembre 2007*, Montevideo, 2007
- Ministerio del Interior. Observatorio Nacional de la Violencia y la Criminalidad, *Violencia y criminalidad. Evolución histórica 1990 – 2006*, Montevideo, 2007.
- NNUU, *Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 (A/55/L.2)*.
- NNUU, *Informe del Xº Congreso de Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. A/CONF.187/15. Julio de 2000. nº 13*.
- NNUU, *Prevención eficaz del delito: adaptación a las nuevas situaciones. Documento de trabajo preparado por la Secretaría del Xº Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. A/CONF.187/7, Diciembre de 1999*.
- Palummo Lantes, Javier M.; coord., *Discurso y realidad: Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, UNICEF, MNGV, Montevideo, 2006.
- Pegoraro, Juan S., *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social*, en: Biceño-León, Roberto (Coord.), *Violencia, sociedad y Justicia en América Latina*, CLACSO, 2002.
- Pinto Rozas, Heber, *La experiencia del modelo de policía comunitaria en el Uruguay*, [en línea] www.comunidadessegura.org/files/active/0/Policia%20comunitaria%20en%20Uruguay.pdf.
- Faroppa Fontana, Juan, ex Subsecretario del Ministerio del Interior, en *Jornadas sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*, de la Fundación "Vivián Trías" Montevideo, 2004.
- PNUD, *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción*, documento elaborado por Héctor Riveros Serrato, Mayo de 2006.
- PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a ed., Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.
- Programa de Seguridad Ciudadana (PSC), *Estado de ejecución del Programa*, Ministerio del Interior, Montevideo, 2002.
- Rico, José María; Chinchilla, Laura, *Las reformas policiales en América Latina. Situación, problemas y perspectivas*, Instituto de Defensa Legal - Open Society Institute, Perú, 2006.
- Rodríguez, Ernesto, *Prevención social del delito y la violencia juvenil: experiencias innovadoras en América Latina*, en: *Notas presentadas en la Jornada de Trabajo sobre "Experiencias Latinoamericanas de Trabajo con Jóvenes"*, organizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Ciudad de La Plata, 20 de Mayo de 2005).

- Sanseviero, Rafael y López Machin, Graciela, Seguridad Ciudadana: la situación en Uruguay, en: Escobar, Santiago, et. al., Seguridad Ciudadana: Concepciones y políticas, FES, Nueva Sociedad, Caracas, 2005.
- Sanseviero, Rafael, Entre las intenciones y las tensiones. Notas sobre la experiencia institucional y política en materia de seguridad ciudadana democrática en Uruguay a quince meses de gobierno del Frente Amplio, en Escobar, Santiago y Insignia, Jaime (Eds.), Seguridad pública en los países del cono sur: los desafíos institucionales, FES, Santiago, 2007.
- Sanseviero, Rafael, Institucionalidad Pública en el ámbito de la Seguridad Ciudadana; entre las intenciones y las tensiones en Uruguay, FES, Montevideo, 2007.
- Shaw, Margaret, El papel del gobierno local en la seguridad de las comunidades. Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, CIPC, Montreal, 2002.
- Silva Balerio, Diego; Cohen, Jorge; Pedrowicz, Silvana (Coords.), Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo, DNI – UNICEF, Montevideo, 2003.
- Sozzo, Máximo, Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito, en: Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, Ad-Hoc, Buenos Aires, N° 10, 2000.
- UNICEF, Infancia y violencia en los medios. Una mirada a la agenda informativa, Montevideo, 2007.

Capítulo 2:

Violencia en las escuelas



INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO VIOLENCIA EN LAS ESCUELAS

Contexto General

Históricamente las escuelas han sido consideradas espacios de resguardo y seguridad para los estudiantes y una frontera aparentemente infranqueable para los factores de riesgo social en que niños y jóvenes se ven involucrados a diario. No obstante en el tránsito al nuevo milenio la escuela ha tenido que hacer frente a un nuevo desafío, frente al cual se pensaba inoculada: la violencia y la agresión como práctica cotidiana. Situación que se cruza con uno de los pilares para el nuevo milenio: aprender a convivir.

A principios de los años 70 el fenómeno de las agresiones al interior de las escuelas, empieza a ser problematizado, siendo los países escandinavos quienes inauguran su investigación. Es así que durante los últimos casi 40 años de investigación en el mundo se ha puesto un enorme énfasis en fenómenos como el bullying, el hostigamiento y la intimidación entre pares.

Este segmento hará referencia a las violencias en las cuales víctimas y victimarios son los propios estudiantes de las escuelas y también a aquella que puede ser ejercida por adultos, como padres apoderados o maestros, hacia menores, o vice versa, aquella ejercida por los alumnos al personal de las escuelas.

La gran mayoría de los recintos educacionales poseen normativas o códigos de conducta en donde existen sanciones para aquellas que se extralimitan y pasan a ser conductas no aptas en juegos debido a su violencia ya sea física, verbal o psicológica. Esta violencia se produce generalmente cuando existe una relación de poder asimétrica, lo cual se da principalmente por características físicas, pero también puede ser por características económicas, de origen (Étnico o extranjero), porte de armas, entre muchos otros.

Los países del cono sur como Argentina y Chile, así como el resto de Latinoamérica han mantenido una evolución paralela y tardía en relación a lo hecho en otros países del mundo. Aún cuando no se pueda asegurar que estos hechos de violencia sean nuevos o que estos hayan aumentado su intensidad y severidad en el último tiempo, es recién tras el retorno de la democracia en estos países, que el fenómeno de la agresión entre pares empieza a ser problematizada y probablemente es sólo tras el cambio de milenio que éste toma un real énfasis e importancia tanto a nivel social como en la dirección de las políticas públicas. Así como en el resto del mundo tal preocupación estuvo impulsada por hechos de violencia graves acontecidos al interior de las escuelas y donde estaban involucrados estudiantes tanto como víctimas y como agresores,

Bajo este contexto existen múltiples interpretaciones explicativas sobre la emergencia de este fenómeno en los tiempos actuales a nivel latinoamericano, interpretaciones que transitan desde hipótesis de cambios culturales que apuntan a una exacerbación de un individualismo en sociedades tradicionalmente colectivistas, hasta la idea de una crisis de sentido de la escuela actual, la cual ha perdido protagonismo como propulsor de la movilidad social en sociedades que se caracterizan por la enorme desigualdad y falta de oportunidades.

Gran parte de la dificultad para consensuar una interpretación a este respecto tiene que ver con la dificultad inherente de éste fenómeno para consensuar una definición que integre la multiplicidad de fenómenos que pueden ser considerados violentos o agresivos. Desde el desorden y desorganización cotidiana en una clase a conductas francamente antisociales como el asesinato o la delincuencia, quedan amparadas bajo el paraguas conceptual de "violencia escolar". Ante esta falta de definiciones precisas, un concepto importado del mundo anglo: el bullying, ha ido tomando fuerza, propiciado más por los medios de comunicación masivos que por intelectuales e investigadores, como un fenómeno propio de las agresiones en la escuela. De esta manera, el bullying es actualmente el fenómeno que más preocupa a padres, estudiantes y profesores.

Sin embargo el bullying entendido en su sentido estricto⁹³, es apenas una de las tantas manifestaciones de agresión con las cuales tiene que hacer frente la escuela y dentro de las cuales se encuentra también las peleas, las agresiones físicas y psicológicas, los actos vandálicos, las agresiones sexuales, el uso y/o porte de armas, la incipiente pertenencia a pandillas violentas, etc.

A lo anterior hay sumar el soporte sobre el cual se instalan estas agresiones, que transitan desde lo verbal y el contacto físico hasta el uso masificado de nuevas tecnologías de comunicación a través de la Internet, celulares, etc. Del mismo modo, estas agresiones en la escuela tienden a asociarse social y mediáticamente a agresiones entre pares estudiantes y deja de lado, las agresiones cruzadas entre profesores y estudiantes, las propias agresiones entre profesores y aquellas con apoderados.

Un ejemplo de ello es que la victimización de profesores ha sido medida en diversos países del mundo⁹⁴, y en Estados Unidos el 38% de los profesores manifiesta haber sido agredido por un alumno⁹⁵.

El universo de agresiones posibles en el cual se ha ido problematizando este fenómeno es probablemente una de las causas por las cuales la escuela hoy se ha sentido desbordada y escasa de respuestas efectivas.

En los países de la región - específicamente en Chile y Argentina donde se concentran los datos que se entregan en los artículos siguientes -, así como la problematización se intensifica con el cambio de milenio, también las respuestas a nivel de políticas públicas se multiplican en este periodo.

De este modo emergen los primeros programas nacionales, influidos principalmente por la lógicas de las UNESCO en relación a políticas de convivencia y educación para la paz, pero con un marco valórico marcado por los principios propios de una sociedad democrática: ciudadanía activa y participativa, igualdad y tolerancia; todo lo cual es comprensible tras una paso masivo y doloroso por dictaduras militares. No obstante, aún es imposible saber cual es el impacto efectivo de estas políticas y desde ya se asoman a nivel social y académico, críticas apuntando a la insuficiencia de éstas para abordar un problema creciente en complejidad.

Los programas de intervención específicos han cursado el mismo terreno y siendo pocos, carecen de sistematizaciones científicas y de evaluaciones efectivas que indiquen su grado de impacto real, quedando solamente, la mayor parte de ellas en las buenas intenciones. Lo mismo sucede con las investigaciones nacionales: recién tanto en Chile como en Argentina emergen encuestas nacionales que permiten sopesar la magnitud del problema, información que al mismo tiempo ha quedado relegada al anonimato muchas veces por la falta de voluntad política para ventilar sus resultados. Por su parte la investigación en centros académicos, es aun incipiente y con resultados diversos y apuntando a problemas diferentes, lo que ha hecho difícil lograr poder aunar un cuerpo de investigación apropiado.

⁹³ Bullying es un tipo de agresión, hostigamiento e intimidación persistente en el tiempo y que se produce entre dos personas o grupos con diferentes cuotas de poder.

⁹⁴ Entre ellos: Sudáfrica, Estados Unidos, Gales, Escocia, Inglaterra y Québec.

⁹⁵ Scottish Executive National Statistics (2004), *Incidents of Violence and Anti-Social Behaviour against Local Authority School Staff in 2002/03* [<http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/01/18797/32195>]. En CIPC. Informe Internacional "Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas" 2008. Montreal, Canadá.

Informe sobre violencia escolar en Argentina

Pablo Madriaza



Resumen Ejecutivo

El retorno de la democracia en el país, marca el modo en que va a ser entendida la convivencia y la nueva educación y por cierto, es un marco para entender el modo en que va a ser comprendida la violencia en las escuelas. No obstante es en los años 90', donde este fenómeno empieza a ser visualizado como tal, década donde al mismo tiempo, se vive una enorme contradicción a nivel educacional: por un lado hubo un aumento considerable de cobertura, alfabetización y de obligatoriedad de la educación, y al mismo tiempo, un aumento de pobreza y desigualdad. Este último, tiene su punto de eclosión en el 2001, con la grave crisis política, económica y social que vivió el país.

La violencia en las escuelas en Argentina, presenta una investigación aún incipiente y aún no logra estructurar un campo propio de investigación. Predomina fuertemente un componente teórico conceptual en ellas y la utilización de metodologías de corte comprensivo-cualitativo, más que cuantitativas. Esta limitación se puede observar en las dificultades que se ha mostrado para poder sopesar la magnitud del problema a nivel nacional, donde existen algunos estudios pero con deficiencias metodológicas. Unos los principales estudios a nivel nacional, que abarcó las escuelas públicas y a 21 de las 24 provincias, indica que el 52,9 % de los estudiantes reporta haber sido víctima de hostigamiento, el 51,8% confiesa haber agredido de este modo y el 75,5% reporta haber sido testigo de ello. Por otro lado, el 16,9 % reporta ser víctima de violencias propiamente tal, el 16,6% confiesa haber agredido a otro de esta forma y el 34,4% reporta haber sido testigo de este tipo de agresiones.

Los estudios específicos hechos en la Argentina, pueden ser clasificados en tres líneas principales. Por un lado, resaltan estudios de *percepción de estudiantes*, donde predomina la pregunta por *el sentido y manifestaciones de la violencia*; en segundo término, se pueden encontrar investigaciones ligadas al campo de la *convivencia y el clima escolar*, que se cruzan con temáticas relacionadas con la *normatividad y disciplina escolar*; por último se puede observar una línea de investigación que hace un vínculo entre violencia escolar y delincuencia.

Probablemente el campo de las políticas públicas a nivel nacional es el área más desarrollada, las cuales han tenido un precedente importante en las políticas provinciales y un avance exponencial tras el paso al nuevo milenio. A nivel nacional se pueden nombrar el *Programa Nacional de Mediación Escolar*, el *Programa Nacional de Convivencia Escolar*, el *Observatorio Argentino de Violencia Escolar* y el *Parlamento Nacional de Escuelas por la Paz y la Solidaridad*. No obstante a nivel de modelos de intervención específica, existe poca información en general y escasa información sobre la existencia de evaluaciones sobre el impacto y viabilidad de estos modelos.

Entre los temas pendientes se pueden observar dos líneas importantes. Por un lado, se hace necesario diversificar tanto las metodologías de investigación como los tipos de estudios realizados, que permitan por una parte atender a la necesidad de evaluar la magnitud del problema en el tiempo y del mismo modo, dar respuesta a problemas específicos de la realidad nacional. Por otro lado, existen pocos modelos de intervención específicos y existe escasa difusión de ellos, así como evaluaciones que indiquen el grado de efectividad que tienen.

Sistema Educativo Argentino

Según el censo de 2001, Argentina presenta una población de 36.260.130 habitantes y se estima que para el año 2007 tendrá una de 39.356.383 (19.273.494 varones y 20.082.889 de mujeres)⁹⁶. De total de la población censada en el 2001 que tenía 3 años o más, 11.171.446 se encontraba asistiendo a algún tipo de educación formal, donde el 85,5 % de ésta concurría ya sea a educación preescolar, primaria o secundarias; el 4.4% concurría a establecimientos superiores no universitarios y el 10% restante a establecimientos universitarios (INDEC, 2007). La tasa de alfabetización según este censo llegaba a 97,4% (INDEC, 2007) .

Desde la constitución de 1953 se instala un gobierno federal del 24 provincias, en las cuales cada una administra su propio sistema educativo, con la única excepción del Sistema Universitario, que depende del Ministerio de Educación Nacional (Filmus, 2003). El año 94, se dicta la *Ley federal de Educación* que trata de homogeneizar estos Sistemas Educativos, legislación que rige hasta el año 2006, donde se dicta una nueva Ley de Educación Nacional, que cambia la organización escolar hasta la fecha (Ministerio de Educación Argentino, 2007). Aun cuando hoy existe un nuevo sistema escolar vigente legalmente, se expondrá a grandes rasgos el sistema antiguo, pues, la mayoría de estudios e intervenciones sino todos, tienen como base de desarrollo éste sistema de organización escolar.

Hasta finales del año 2006, la educación se divide en tres niveles: la Educación General Básica (EGB), la Educación Secundaria o llamada Polimodal y la Enseñanza Superior. La educación pre-escolar o llamada *educación inicial*, va desde los 3 años hasta los 5 años (Filmus, 2003).

La EGB comprendía desde el 1º al 9º grado (6 -14 años) y se dividía en tres ciclos: EGB1 (1º-3º grado), EGB2 (4º-6º grado) y la EGB3 (7º -9º grado). Hasta el establecimiento de la última legislación, la EGB era la única enseñanza obligatoria a nivel nacional que incluía el último grado de la educación inicial (5 años), con lo que se sumaban 10 años de obligatoriedad (Ministerio de Educación Argentino, 2007b). No obstante esta obligatoriedad era dispar antes de la reciente legislación. Por ejemplo en la provincia de Buenos Aires, la obligatoriedad de enseñanza se extendía a 13 años de enseñanza (Filmus, 2003)

Finalizado la EGB, se podía acceder a la Educación Secundaria llamada *Polimodal*, que va desde los 15 a los 17 años y dividida en tres grados correspondientes. Posterior a ésta, se encuentra la educación superior que puede ser o no universitaria.

La nueva Ley de Educación Nacional asegura la obligatoriedad de la enseñanza desde los 5 años (3º grado de Educación Inicial), hasta el fin de la enseñanza secundaria (17 años aproximadamente), es decir se llega a 13 años de educación obligatoria a nivel nacional (Ministerio de Educación Argentino, 2007).

El artículo 17 de la actual legislación define la estructura del Sistema Educativo Nacional en cuatro niveles: Educación Inicial (desde los 45 días hasta los 5 años, siendo éste último obligatorio), la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior-, además de ocho modalidades. En esta nueva legislación se pone especial énfasis en el desarrollo y universalización de la Educación Inicial (Ministerio de Educación Argentino, 2007).

La Educación primaria rige desde los 6 años, es obligatoria y pone especial énfasis en el desarrollo de una jornada escolar completa o extendida. La Educación Secundaria supone la continuación de la Educación Primaria, aunque la ley no aclara específicamente el rango de edad en el cual se instala. Se divide en dos ciclos, el 1º global y común y el 2º ciclo, supone el desarrollo de una orientación específica dentro de un margen (Ministerio de Educación Argentino, 2007). La Educación Superior comprende el ciclo de enseñanza posterior al secundario y supone su desarrollo en Instituciones Universitarias o Institutos de Educación Superior. (Ministerio de Educación Argentino, 2007).

Las modalidades del sistema educativo son aquellas "*opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación...*" (Ministerio de Educación Argentino, 2007, pp. 3). Estas modalidades son la Educación Técnico Profesional, la Educación Artística, la Educación Especial, la Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, la Educación Rural, la Educación Intercultural Bilingüe, la Educación en Contextos de Privación de Libertad y la Educación

⁹⁶ Información extraída el 30 de Septiembre del 2007, desde la pagina Web del *Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina* (<http://www.indec.mecon.ar/>).

Domiciliaria y Hospitalaria (Ministerio de Educación Argentino, 2007).

Contexto Socio-Histórico de la Violencia en las Escuelas en Argentina.

Probablemente así como en el resto de Latinoamérica, el problema de la violencia en las escuelas en Argentina, es necesario pensarlo en el contexto del derrumbe de las dictaduras totalitarias de la región y el desarrollo incipiente de las nuevas democracias (Madriaza, 2007). Esto ha hecho, que el tema de la democratización de la escuela y de la inculcación de valores democráticos en ella (por ejemplo el respeto y tolerancia por el otro), sea uno de los pilares fundamentales de la nueva educación, desde la re-instauración de la democracia en el país en el año 1983 (Filmus, 2003). En un documento firmado por todos los ministros de educación provinciales, se instala la idea de un escuela abierta, justa, democrática y solidaria (Ministerio de Educación Argentino, 2007c). Un ejemplo de ello es el Programa Nacional de Convivencia Escolar, que funda su quehacer justamente en “*ofrecer recursos para que las instituciones como colectivos enseñantes, puedan ser lugares de formación en valores democráticos*” (Ministerio de Educación Argentino, 2007d). La convivencia escolar en Argentina y el resto de la región solo puede ser entendida en el marco de valores democráticos (Dussel, 2006).

Sin embargo son los años 90, quienes finalmente inauguran tanto el fenómeno como el concepto de violencia escolar. O'Donnell por ejemplo, en un libro que toma fuertemente como referencia periódicos locales, indica que en el año 1996 “*hubo picos de violencia [escolar] que trascendieron a todo el país*” (1999, pp. 67). En Argentina probablemente el sistema educativo se vio imbuido de una fuerte contradicción en esta década. Por un lado a lo largo de todos los 90' hubo un aumento considerable de cobertura, alfabetización y de obligatoriedad en la educación (Oiberman & Arrieta, 2001), aumento que prosigue tras el cambio de milenio (Ministerio de Educación Argentino, 2007) y al mismo tiempo, un progresivo aumento de la pobreza y la desigualdad a nivel nacional (DINIECE & UNICEF, 2004; Feijoo & Corbetta, 2004).

Empobrecimiento que tuvo su punto de eclosión en el año 2001, con la crisis económica y política que tuvo la nación y que llevó a que para el año 2002, el 41,5% de la población se encontrara bajo la línea de pobreza, 20 puntos porcentuales más de lo que se encontraba en el año 1999 (19,7%, CEPAL, 2004). “*El empobrecimiento de una parte importante de la población como resultado de las políticas de ajuste primero y de la recesión que caracterizó al período 1998-2002 después, se erige como un límite importante a la posibilidad de las escuelas de articular sus acciones cotidianas con la comunidad local*” (DINIECE & UNICEF, 2004, pp. 68.). De esta forma, la escuela argentina a finales de los años 90' y a comienzos del nuevo milenio se vio sometida a dos desafíos inalienables a esa altura: la enorme pobreza y la fuerte desigualdad producto de esta crisis (Feijoo & Corbetta, 2004). Esto trajo como consecuencia una enorme desconfianza entre intelectuales y en gran parte de la sociedad, tanto en el sistema político como en el sistema económico capitalista neoliberal que se había desarrollado años antes (Galiano, Heymann & Tomassi, 2003; Dussel, 2006).

Aun cuando, los hechos de violencia en la escuela habían remecido y cuestionado a la sociedad Argentina, a finales de la década de los 90', sin duda el 28 de Septiembre de 2004 marca un antes y un después en el tratamiento del tema. En esta fecha, un estudiante mata con un arma de fuego a tres de sus compañeros en una escuela de la localidad de Carmen de Patagones (El Clarín, 2006). Al igual que en otros países, hechos de violencia extrema como homicidios, instalan el problema como una preocupación social emergente (Olweus, 1998).

Principales Investigaciones desarrolladas en el contexto Argentino

En este apartado nos concentraremos en describir algunas de las investigaciones que se han desarrollado en Argentina sobre el tema. Evidentemente no es posible, por el espacio disponible, dar cuenta a cabalidad y de forma completa, de cada una de ellas⁹⁷, aun cuando se describirán las más significativas de acuerdo a la lógica de este informe. En la primera parte, se describirán investigaciones que permiten sopesar el problema a nivel nacional. En la segunda parte por el contrario, se describirán aquellas que no pretenden tener representatividad nacional y se refieren más bien a análisis de algunas factores o variables que podrían estar relacionadas con el tema.

⁹⁷ Para una revisión más acabada de distintas investigaciones relacionadas con el tema de la violencia en la escuela, puede referirse a “Filmus, D. (2003) *Enfrentando la Violencia en las Escuelas: Un Informe de Argentina*”. En *Violencia Nas Escuelas. América Latina e Caribe. Brasília: UNESCO* o “Kaplan et al (2007) *Violencias en plural. Sociología de las Violencias en la Escuela*. Buenos Aires: Editorial Miño & Davila”.

La magnitud del problema en Argentina

Es difícil poder cuantificar el problema de la violencia en las escuelas en Argentina, en la medida que existen pocos estudios, algunos a nivel nacional y algunos a nivel provincial, pero que tienen diferencias y problemas metodológicos evidentes, como es el caso de la información proveniente de los *Operativos Nacionales de Evaluación*, donde en algunos casos, solo el 10 % de los estudiantes responde las preguntas. A nivel nacional en Argentina, probablemente la investigación que realizó el equipo de Ana Lía Kornblit del instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias de Sociales de la Universidad de Buenos Aires, es la experiencia más abarcativa y completa que existe, a nivel de enseñanza secundaria o polimodal pública, aun cuando por negativas ministeriales provinciales, no se pudo llegar al total de provincias del país (21 de 24 provincias; Kornblit et al, 2007). Antes de eso, la información existente estaba recabada en los “Operativos Nacionales de Evaluación”, encuestas nacionales a toda la población que realiza anualmente la DINIECE⁹⁸, y que sin tener como foco la evaluación de la violencia en las escuelas, ha ido incorporando paulatinamente, preguntas relacionadas con este tema, cada vez más específicas y completas (Miguez, 2006). Una tercera fuente de información a nivel nacional, es una encuesta de autoreporte, que aplicó a una muestra de estudiantes, el equipo del “Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas” en el año 2005 (Miguez, 2006).

En Buenos Aires existe un reporte sobre el problema de violencia en las escuelas y fue realizado por la Dirección Nacional de Política Criminal, en el contexto de Buenos Aires entre estudiantes de secundaria en el año 2002. Partiremos con este estudio, para seguir luego con los nacionales.

Estudio sobre Situaciones de Violencia, Acoso y Victimización en el Ámbito Escolar de Nivel Medio de la Ciudad de Buenos Aires durante 2002 (Pedro et al, 2004)

Esta encuesta se realizó a 600 estudiantes de enseñanza secundaria, de 14 a 20 años y es representativa para este universo en el gran Buenos Aires, con un error de 4%. A diferencia de estudios como el Kornblit et al, que veremos más adelante (2007), esta muestra incorpora no solo colegios públicos sino también privados. Entre sus principales resultados, se encuentra que el 45 % de los estudiantes reporta que las peleas se dan de manera frecuente, aunque solo el 17,2% reporta haber participado en ellas. En este ítem, quienes más reportan haber estado involucrados en peleas son estudiantes de 15 años (16,9%) y de 18 años (24,8%) y frecuentemente lo reportaron más los hombres (25,7%), que las mujeres (6%)

El 13.5% menciona que sus compañeros han llevado armas a sus escuelas, mientras que solo un 1.3% confiesa haberlas llevado.

En relación con las agresiones físicas, el 17,9% de los estudiantes reporta haber visto que algún docente o estudiante ha sido agredido de esta forma y donde el 94,6% vio que fue a un estudiante. Solo el 1,5%, confesó haber sido agredido en la escuela de este modo. El 4.9% de estudiantes reporta haber sufrido robos con amenaza en el contexto escolar o camino a él.

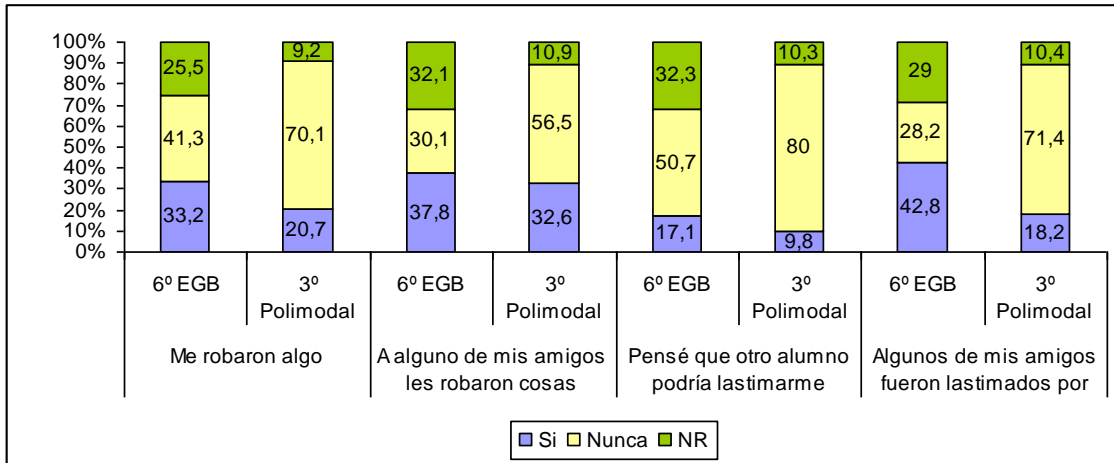
Operativo nacional de evaluación 1998-1999

En el año 1998 y 1999, el *Operativo Nacional de Evaluación*⁹⁹, incorporó dos preguntas directas sobre el tema de violencia en las escuelas, en el censo de estudiantes secundarios, pero solo a nivel de percepción general. Frente a la pregunta “*en tu escuela ¿hay violencia?*”, del total que respondieron¹⁰⁰, el 21.1 % responde afirmativamente para el año 1998, mientras que frente a la misma pregunta, para el año 1999, el 43% de aquellos que responden la pregunta, lo hacen del mismo modo.

⁹⁸ Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa de Argentina (<http://diniece.me.gov.ar>).

⁹⁹ Esta información no se encuentra disponible en formato de Texto. No obstante en la página de la DINIECE (<http://diniece.me.gov.ar>), es posible tener acceso a las base de datos de los años 1998-2000, del Operativo Nacional de Evaluación. En base a esos datos disponibles se realizaron análisis específicos, que es lo que se refleja, en este apartado para los años 1998 y 1999. No existe información metodológica clara a excepción de que es un Censo de la población estudiantil. En todas las preguntas que se analizan, existe un porcentaje importante de estudiantes que no contestaron, por lo que los datos deben ser considerados con cautela. De hecho, en el año 1998, frente a la pregunta “*¿Qué nivel de gravedad se le asigna a la violencia?*”, apenas 28 mil de los 285 mil estudiantes encuestados la respondieron, por lo que no es posible presentar estos resultados.

¹⁰⁰ Año 1998: N total: 285855 (139480 respondieron la pregunta). Año 1999: N 285258 (202614 respondieron la pregunta).

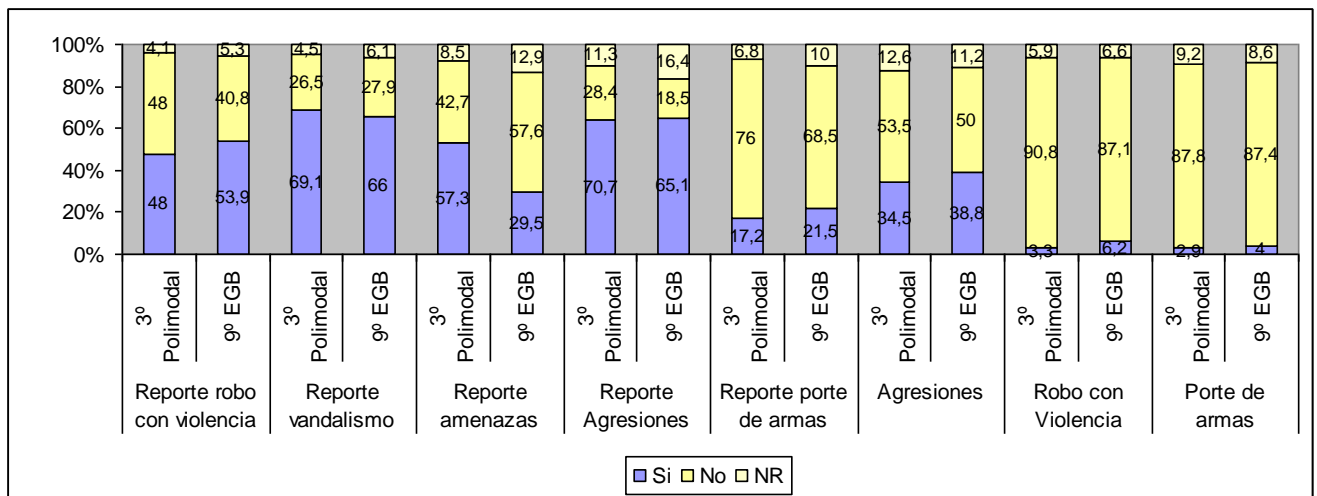


Fuente: Elaboración propia en base a Miguez, 2006.

Para el año 2000 se aplicó el censo a la población estudiantil del 6° EGB y de 3° del Polimodal. En el grafico de más abajo, se puede observar, que el reporte directo de victimización corresponde a un 33,2 % para el robo en 6° EGB y a un 20,7% en 3° Polimodal. Mientras que el 17,1 % reporta pensar que otro estudiante podría lastimarlo¹⁰¹ en el 6° EGB y un 9,8% del los estudiantes de 3° Polimodal, responde los mismo.

Como es natural, en la mayoría de los estudios relacionados con violencia escolar¹⁰², el reporte es menor en enseñanza secundaria que en enseñanza primaria.

Encuesta Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas



Fuente: Elaboración propia en base a Miguez, 2006.

Para el año 2005, se realiza la primera encuesta representativa a nivel nacional, sobre el tema, a cargo del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas (Miguez, 2006). En este caso se tomó como referencia el 9° EGB y el 3° de Polimodal. Ya en esta encuesta se diversifica la cantidad de formas de agresiones que se reportan a nivel de percepción general como en relación a victimización sufrida. El grafico de más abajo muestra los principales resultados. En este caso los reportes de primaria y secundaria son relativamente más homogéneos que los

¹⁰¹ La pregunta en este caso, no es clara en relación al reporte de victimización, pues no es directa, y deja abierta la posibilidad de que aun cuando no se realice la agresión, esta sea interpretada como tal y que por tanto, este demasiado sujeta a la subjetividad de quien responda la pregunta.

¹⁰² Vease por ejemplo "Olweus, D. (1998). *Conductas de acoso y amenaza entre escolares*. Madrid: Editorial Morata".

vistos anteriormente y como es natural, la percepción de formas de violencia es bastante mayor al reporte de victimización sufrida. Donde mayor reporte existe es en la percepción de la presencia de vandalismo en la escuela (3º POL=69,1%; 9ºEGB=66%) y en la percepción de presencia de agresiones en la escuela (3º POL=70,7%; 9ºEGB=65,1%), mientras que el reporte de agresiones sufridas llega 34,5% en el 3º Polimodal y al 38,8% en el 9ºEGB.

El factor socio económico parece no tener influencia en estas variables reportadas, a excepción de la reporte de presencia de amenazas y de agresiones en las escuela en el 9ºEGB, donde los NSE más vulnerables aparecen con mayor reporte. Por el contrario la variable vandalismo, parece invertir esta situación en el 3º Polimodal (Miguez, 2006). Otro dato relevante de este análisis, se asocia al nivel de integración de los estudiantes: aquellos menos integrados sufren más victimizaciones que aquellos que se encuentran más integrados a sus pares. Relación que puede observarse también asociada a los grados de comunicación y sensaciones de cercanía afectiva entre estudiantes y profesores (contención institucional) y el reporte de agresiones: mientras más contención institucional menor reporte de agresiones se observa (Miguez, 2006).

Estudio Universidad de Buenos Aires

Este año 2007, se acaban de dar los resultados de un estudio con representatividad nacional¹⁰³ y que guió Ana Lía Kornblit de la Universidad de Buenos Aires. En esta investigación, en el reporte de agresiones se hace una distinción entre *hostigamiento* (“mis compañeros me ignoran”; “hablan mal de mí”; “me impiden participar”) y violencia propiamente tal (mis compañeros me pegan”; “me amenazan”; “me obligan a hacer cosas que no quiero), establecida a través de un conjunto de manifestaciones (Kornblit et al, 2007).

En esta investigación El 52,9 % de los estudiantes reporta haber sido víctima de hostigamiento, mientras que el 51,8% confiesa haber agredido de este modo y el 75,5% reporta haber sido testigo de ello. Según el informe presentado, en el caso de las víctimas de hostigamiento, no aparecen diferencias significativas por sexo ni por estrato socioeconómico pero si por curso: en cursos mayores el reporte baja sustantivamente. Para el caso de los agresores existe una leve superioridad entre varones, que entre mujeres (Kornblit et al, 2007).

El 16,9 % reporta ser víctima de violencias propiamente tal, el 16,6% reconoce haber agredido a otro de esta forma y el 34,4% de los estudiantes reporta haber sido testigo de este tipo de agresiones. En este caso, el reporte de víctimas tiene una clara distribución por sexo, donde el 21% dice haberlas sufrido contra el 14% de las mujeres. Una distribución similar se observa en términos de agresores (Hombres=25%; Mujeres=10%; Kornblit et al, 2007).

El 12 % de los estudiantes confiesa a su vez haber participado en peleas a golpes de puño en el último año. El 19,5% de los varones confiesa esto versus el 7% de las mujeres (Kornblit et al, 2007).

Esta investigación a su vez asoció una serie de variables escolares y personales con las situaciones de agresión y violencia (Kornblit et al, 2007). Así por ejemplo, se pudo observar que en colegios donde los docentes eran percibidos más autoritarios, se triplicaba el reporte de víctimas de hostigamiento. A su vez, entre aquellos estudiantes que percibían mejor dialogo entre docentes y estudiantes, el reporte de victimización de hostigamiento y violencia bajaba considerablemente. Por otro lado, se mostró que el reporte de victimización y de agresores aumentaba de manera significativa en aquellos estudiantes que provenían de familias con mayores conflictos.

Investigaciones Específicas en Violencia Escolar

En Argentina existe una investigación aún incipiente sobre el fenómeno de la violencia en las escuelas y que aún no logra estructurar un campo propio de investigación “*la entrada en la temática, en los noventa, se produce de formas indirectas, desde abordajes y campos disciplinarios que se focalizan en temas transversales o laterales al fenómeno. Recién en los últimos cinco años comienzan a aparecer estudios que es presumible, contribuyan a configurar líneas de investigación a futuro construidas en relación con un contexto nacional*” (Kaplan et al, 2007, pp.261). Así como bien observó Filmus en 2003, la investigación Argentina sobre el tema ha tenido un fuerte componente teórico conceptual, esto debido por un lado a “*lo incipiente de*

¹⁰³ Muestra de 4971 estudiantes de Enseñanza Secundaria o Polimodal de escuelas publicas en ciudades de más de 50 mil habitantes. Como se dijo en la introducción de este acápite, se tiene muestras de todas las provincias excepto tres.

este fenómeno en el caso argentino; por otro lado, la necesidad de discutir los marcos teóricos que permitan enfocar la problemática” (pp. 48). Éste es quizá uno de los argumentos que explican que en su mayoría, estas investigaciones tengan una metodología de corte comprensivo-cualitativo, que se pregunta fundamentalmente por las subjetivaciones y percepciones de los involucrados, ya sea estudiantes o docentes, tanto en la construcción del fenómeno como en su sentido.

Pese a este escaso y reciente material y que aun debe ser considerado exploratorio, se desarrollan líneas de investigación diversas. Entre ellas por ejemplo, resaltan estudios de *percepción de estudiantes, donde predomina la pregunta por el sentido y manifestaciones de la violencia* (Duschatzky, 2007a; 2007b; Kornblit, Mendez Diz. & Frankel, 1991; Kaplan, 2007; Mortola; Cecchi & Alazraki, s/f, citado en Kaplan, 2007; Souto, 2000 citado en Kaplan, 2007).

Por ejemplo en el estudio de Kornblit et al (1991), que parece inaugurar este tipo de estudios en Argentina, nos muestra como algunas modalidades de violencia son asociadas a diversos estratos socioeconómicos. Es así por ejemplo, que la violencia contra la autoridad, parece en mayor medida en escuelas de NSE alto; la violencia contra la institución en el NSE medio y la violencia contra estudiantes aparece en los sectores más deprivados.

En otro estudio (Mortola; Cecchi & Alazraki, s/f, citado en Kaplan, 2007), que combinó metodologías cuantitativas y cualitativas y utilizó como muestra a los adultos en la escuela (docentes, co-docentes y directivos) aparecen cuatro formas de agresión como manifestaciones predominantes: aquellas relacionadas con disputas y pandillas; las agresiones físicas; aquellas de corte más psicológico, como la desvalorización, burlas y la exclusión y finalmente las más reportadas: las agresiones verbales. El 94% de los encuestados indicó la presencia de alguna de estas agresiones en sus escuelas.

Paulin y su equipo, instalaron un proyecto de investigación en que la pregunta por el sentido de la violencia y el conflicto es central (2006). Identificaron tres ámbitos de conflicto: institucional, áulico y de relaciones entre compañeros. Desde estos tres se desprenden sentidos y comprensiones diversos. Por ejemplo, a nivel de relaciones entre pares el sentido del conflicto y violencia pasa por la asumir la diferencia, por tanto la violencia es fundamentalmente intolerancia. A nivel áulico, el conflicto se entiende de acuerdo al compromiso o resistencia con el trabajo pedagógico y a nivel institucional, el conflicto se entiende en tanto existe una demanda del estudiantado, que busca la preservación de su mundo privado y su propia subjetividad.

Otra línea de investigación, dice relación con la *convivencia, el clima escolar y el campo la normatividad y disciplina escolar*. Un estudio en esta línea, es aquel generado por la Dirección General de Planeamiento de la Secretaría de Educación de la ciudad de Buenos Aires. En este estudio se indican cuatro problemáticas en la escuela: la disrupción en el aula, el maltrato entre compañeros, fumar en la escuela y por último, los daños materiales sobre infraestructura y el mobiliario de la institución (Kantor, 2000, citado en Kaplan et al, 2007). Sobre el maltrato entre compañeros, estos afirman que insultos, malas palabras y chistes ofensivos son parte de la cotidianidad de la escuela, lo que indica según Kantor, que existiría cierta naturalización de las agresiones en el contexto escolar (2000 citado en Kaplan et al, 2007). Kaplan et al, pone acento en este estudio sobre la dimensión del clima escolar, en cuanto son los propios estudiantes quienes ven en las buenas relaciones una posibilidad de resolver y evitar conflictos.

En un estudio de Dussel sobre reglamentos de convivencia en escuelas de Buenos Aires, autogestionados por las propias instituciones (2005, 2006), revela como los reglamentos muestran exclusivamente las responsabilidades de estudiantes y no de los adultos, en lo que Dussel ve una desigualdad: *“la ley es asunto de débiles, de no poderosos”* (Dussel, 2005, pp.1114) y que indica justamente, la falta de democratización en la relación estudiante-adulto. Del mismo modo es una contradicción en tanto que busca la responsabilización personal, pero finalmente es el padre-adulto, quien tiene que hacerse cargo de esa responsabilidad, ubicando al adolescente nuevamente en un lugar infantil (Dussel, 2005). Estas contradicciones y limitaciones, indica Dussel, es lo que impide el desarrollo de una verdadera democratización de las normativas escolares (2005).

En un estudio de la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, se investigó la relación violencia e indisciplina (Castro & Fernandez Conti, 2003; citado en Kaplan et al, 2007). Este estudio revela que la indisciplina no es un paso previo a la violencia, y

que además la violencia no es exclusiva acción de sectores deprivados. Así mismo, no existe relación entre indisciplina y violencia en términos de delito, lo que permitiría concluir que la escuela puede mantener ajena pese a contexto desfavorables.

Una última línea de investigación que puede leerse es aquella relacionada con *jóvenes y delincuencia*. Son trabajos que parten más bien desde la delincuencia juvenil y se acercan, por un tema etario a la presencia de violencia en la escuela. Un ejemplo de esto, son los estudios de Gabriel Kessler (2004; 2006). Kessler indica que más de la mitad de los jóvenes procesados por delitos, asistían al sistema escolar formal (2006). Estos jóvenes, veían la experiencia escolar con desden, aún cuando la educación en términos globales era valorada, lo que construía una escolaridad de baja intensidad (2004). El problema de la violencia se veía en su definición, existía efectivamente una contradicción entre lo que los docentes veían como violencia y lo que estos jóvenes veían como un juego (2006), pero al mismo tiempo tiene resonancia en la relación con sus pares, con quienes existían dificultades de vinculación pues ésta se desarrollaba fundamentalmente en el barrio y la calle. Con los compañeros más bien, se daba una tensión donde predominaba la intimidación (2004).

Políticas Públicas

El desarrollo de políticas públicas relacionadas con violencia escolar en Argentina, ha tenido un avance exponencial tras el paso al nuevo milenio y en gran parte de ellos, ha tenido su impronta, la gestión del actual Ministro de Educación Nacional, Daniel Filmus, periodo donde se han promovido una serie de políticas a nivel nacional, inéditas hasta antes de su gestión (Kaplan et al, 2007). Entre ellas se encuentran el *Programa Nacional de Mediación Escolar*, el *Programa Nacional de Convivencia Escolar*, el *Observatorio Argentino de Violencia Escolar* y el *Parlamento Nacional de Escuelas por la Paz y la Solidaridad*. Antes de este periodo, había sido el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos quien se había hecho cargo del problema, ya que en el año 2000, había lanzado el *Programa de Promoción de la Mediación en la Comunidad Educativa* (Kaplan et al, 2007). A nivel provincial también existen precedentes a aquellas políticas desarrolladas por el gobierno central. Entre ellas se cuenta el *Programa de Mediación Escolar* (año 1997) de la ciudad de Buenos Aires, el *Plan Provincial de Mediación Escolar* (año 2000) de la provincia del Chaco (Brandoni, 2006) o el *Programa de Convivencia Escolar de Córdoba* (año 2000, Kaplan, 2007). Probablemente esta diversidad de políticas – las cuales se amplían tras el periodo 2003-2004 de las grandes políticas nacionales-, se explica por el carácter federal del país, donde las provincias tienen autonomía suficiente para desarrollarlas. Dado el límite de espacio que se tiene, la exposición se concentrará en las políticas públicas a nivel nacional.

Programa de Promoción de la Mediación en la Comunidad Educativa (Ministerio de Justicia)

Surge en el año 2000, y pretende que a través de la mediación educativa la comunidad educativa en su conjunto, encuentre formulas de resolver conflictos de un modo pacífico (Kaplan et al, 2007). Se encuentra bajo el alero del programa "Educación para la Paz". Sus líneas de acción proponen a los docentes como formadores de estudiantes mediadores, que ayuden a resolver conflictos de sus pares, a partir de los 10 años (Ministerio de Trabajo Argentino, 2003). Pese a ello tienen contenidos específicos desde la enseñanza inicial hasta el 3º ciclo de la EGB (Ministerio de Trabajo Argentino, 2003).

Programa Nacional de Mediación Escolar (Ministerio de Educación)

Este programa, surge en el año 2003, con el apoyo de UNESCO Brasil y según lo que muestra Kaplan et al., sería la primera experiencia de política a nivel nacional (2007). Como política gubernamental, tiene un antecedente en 1997 en el gobierno de la ciudad de Buenos Aires con el "Programa de Mediación Comunitaria y Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos" (Brandoni, 2004; Kaplan, 2007) y en la provincia del Chaco, donde el "Plan Provincial de Mediación Escolar" tiene estatus de ley desde el año 2000 (Brandoni, 2004). Esta última experiencia es considerada en el libro de UNESCO "*Best Practices of Non-Violent Conflict Resolution in and out-of-School*" del año 2006.

El *Programa Nacional de Mediación Escolar* tiene como principal objetivo trabajar sobre nuevos mecanismos para atender a la conflictividad en la convivencia escolar –principalmente entre estudiantes-, entendiendo el conflicto de un modo positivo y como parte inherente de las relaciones sociales (Programa Nacional de Mediación Escolar, 2007). Se basa en la necesidad

de promover condiciones que posibiliten el aprendizaje de conductas de convivencia social, pluralista y participativa, a través del diseño y la implementación de proyectos de mediación entre pares, que promuevan el abordaje constructivo y no violento de situaciones emergentes de conflicto entre los alumnos (Programa Nacional de Mediación Escolar, 2007). Al igual que en todos los programas que presentaremos, se fundamenta, como una oportunidad para formar a los jóvenes para la vida en democracia, la paz y los derechos humanos (Ministerio de Educación Argentino, 2004b). Como política a nivel nacional este programa constituye una novedad a nivel latinoamericano, por cuanto no solo corresponde a un marco general de convivencia, sino que establece de forma clara un mecanismo de intervención (Madriaza, 2006).

La instalación de éste se desarrolla en dos fases: la primera supone un proceso de difusión y promoción entre autoridades escolares (Supervisores, Directivos y Docentes; Ministerio de Educación Argentino, 2004b). Esta etapa es de especial importancia, pues el programa propone en su instalación un compromiso de la comunidad escolar en su conjunto (Programa Nacional de Mediación Escolar, 2007). La segunda fase, supone el desarrollo de un equipo coordinador que medie entre el ministerio y establezca las características específicas de aplicación. Según Kaplan et al., el programa se estaría desarrollando en 19 provincias de la nación (de 24 existentes, 2007).

Programa Nacional de Convivencia Escolar (Ministerio de Educación)

En uso desde 2004, este programa tiene por objetivo promover en las instituciones educativas la formación en valores democráticos (Ministerio de Educación Argentino, 2004) y de esta forma, se corresponde con los parámetros de influencia de las políticas de la UNESCO en toda la región, es decir concentrado en uno de los pilares de la educación para el nuevo milenio “aprender a convivir” (UNESCO, 2005). Ya fue planteado en el apartado sobre el contexto socio-histórico, que la necesidad de promover en el campo educativo los valores democráticos en Argentina y en toda la región en las renacientes democracias latinoamericanas, se deben en gran parte al trauma social que significó la aparición de las dictaduras militares (Madriaza, 2007). Desde ahí que “convivencia” es asociado fuertemente a democracia, participación y tolerancia.

Es así que la gran pretensión de esta política sea el desarrollo de una cultura democrática al interior de las escuelas, en donde exista una comprensión de los procesos culturales que se asocian a la vida escolar, y en que todo “*el esfuerzo apuntará a que las transformaciones culturales que cada escuela pueda emprender y realizar lleven a construir un mejor clima educativo que facilite la tarea de enseñar y de aprender*” (Ministerio de Educación Argentino, 2007d).

Sus áreas de acción se centran en cuatro subprogramas: las *normas de convivencia* o disciplina escolar, el *vínculo entre la escuela y la familia*, la *formación del personal de supervisión escolar* como asesores competentes para abordar los problemas de las relaciones interpersonales en las instituciones y el *programa de derechos de los niños y el adolescente*.

El trabajo con las *Normas de Convivencia o de Disciplina Escolar*, supone el apoyo para la renovación y readecuación de éstas, a través de un proceso democrático y participativo de todos los integrantes de la comunidad educativa. Esta producción colectiva de las normas debe medir su calidad por el nivel de participación, diálogo y consenso en el que puedan incluirse todos los actores educativos: directivos, docentes, alumnos, alumnas, familias y personal no docente (Ministerio de Educación Argentino, 2007d).

El trabajo con los *vínculos entre familia y escuela*, pretende promover las relaciones y acuerdos entre ambos actores fundamentales, abriendo canales de apertura y comunicación. Esta área de acción tiene como objetivo a su vez desarrollar un programa que facilite la comunicación intercultural y la valoración de las diversas identidades colectivas de origen (Ministerio de Educación Argentino, 2007d).

La *formación permanente de supervisores* (entes externos a la escuela que funcionan como referentes de asesoramiento institucional), supone la instalación de un equipo local de expertos, que acompañe y asesore la gestión de las relaciones humanas en la escuela (Ministerio de Educación Argentino, 2007d).

Por último el subprograma de *derechos del niño y el adolescente*, pretende generar equipos referentes provinciales en el área educativa, que ayuden a promover la implementación

curricular en esta temática y a sensibilizar e informar a la opinión pública (Ministerio de Educación Argentino, 2007d).

Según Kaplan et al, este programa se estaría desarrollando en 8 provincias de 24 existentes, pero 4 de éstas, habrían cesado su participación por cambios en la gestión ministerial provincial (2007).

Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas (Ministerio de Educación)

El Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas es una iniciativa del Ministerio de Educación Argentino, la Universidad de San Martín y la UNESCO (sede Brasil), que pretende el desarrollo de estudios en la temática de la violencia escolar, contribuir a la consolidación de las prácticas democráticas en el ambiente escolar y la construcción de espacios de ciudadanía (Ministerio de Educación Argentino, 2007e).

Los principales objetivos del Observatorio son:

- Integrar un núcleo de investigación en el área de la violencia en las escuelas, consideradas sus diferentes naturalezas y modalidades.
- Implementar un centro de información y documentación especializado en la temática de la violencia en las escuelas.
- Ofrecer informaciones para la comunidad académica y para la sociedad en general.
- Promover una red entre investigadores sobre la violencia en las escuelas.
- Estudiar la temática de la violencia en las escuelas desde el punto de vista multidisciplinario e interdisciplinario.
- Discutir las implicaciones de la violencia en la enseñanza y el aprendizaje.
- Establecer el intercambio con entidades análogas, incluyendo investigaciones comparadas con otros países, principalmente de América Latina.
- Sensibilizar a la opinión pública en relación con la temática de la violencia en el ambiente escolar.
- Promover la construcción de una “cultura” en contra de la violencia en las escuelas
- Contribuir a la elaboración de políticas públicas de prevención y abordaje de la violencia en las escuelas.
- Acompañar y evaluar políticas públicas para la juventud, con énfasis en la prevención y tratamiento de la violencia.
- Prestar servicios a los diversos sectores de la sociedad, por medio de diferentes formas de intervención en la realidad, sumando investigaciones e acciones.

Parlamento Nacional de Escuelas por la Paz y la Solidaridad (Ministerio de Educación)

El Parlamento de Escuelas por la Paz y la Solidaridad es una iniciativa surgida en el contexto del Programa Nacional de Educación Solidaria del Ministerio de Educación Argentino y en el cual confluyen diversos actores de la sociedad civil (Ministerio de Educación Argentino, 2007f). Según Kaplan et al, supone dar visibilidad a jóvenes estudiantes que tengan propuestas novedosas para el desarrollo de la paz y la solidaridad en las escuelas (2007).

La operativa de esta iniciativa supone el desarrollo de actividades de reflexión en cada una de las instituciones participantes, alentando a los estudiantes a expresarse de modo abierto y creativo para consensuar propuestas. Delegados de estas instituciones, debatirán sus propuestas a nivel jurisdiccional, donde se elegirán de 5 a 10 propuestas, que serán presentadas a nivel nacional, y donde se buscarán medios para su ejecución (Ministerio de Educación Argentino, 2007f).

Hasta la fecha se han realizado dos parlamentos: uno en el año 2004 y uno de reciente aparición en el presente año (2007).

Modelos de Intervención

Existe poca información sobre modelos de intervención aplicados en Argentina, aun cuando al parecer, en su mayoría ha sido un aporte desde las políticas gubernamentales, que han bajado hacia la práctica cotidiana en la experiencia escolar (Kaplan et al, 2007). Puede observarse que la intervención se ha manejado fundamentalmente de manera central, ya sea como política nacional, provincial o municipal. Las universidades y centros especializados se han excluido de estos procesos de intervención, centrándose más bien en la discusión teórica y la

investigación. Así como existe poca información en general, también existe poca información sobre si ha existido algún tipo de evaluación sobre el impacto y viabilidad de estos modelos. El gran problema entonces que puede detectarse en este punto, tiene que ver con la difusión sobre estas alternativas, que al ser centralizadas, se concentran básicamente en dos modelos tipos: *Resolución Alternativa de Conflictos*, donde la *Mediación Escolar* es casi una constante y los modelos de intervención en *Convivencia Escolar*, que siguen las directrices que se observan en toda la región, donde la UNESCO tiene su influencia, y que se caracteriza por la democratización del espacio escolar (Madriaza, 2006).

Dentro del ámbito de *Resolución Alternativa de Conflictos* (RAC), aparecen dos intervenciones que se muestran interesantes. Por un lado, están las *Experiencias en Manejo de Conflictos y Mediación Escolar* del equipo de EICAME, en la provincia del Chaco y por otro lado el *Programa Jóvenes Negociaciones* de Fundación Poder Ciudadano.

Experiencias en Manejo de Conflictos y Mediación Escolar (UNESCO, 2006)

El equipo de EICAME (Equipo Interdisciplinario Capacitador en Mediación Educativa), es uno de los que ha trabajado sobre este tema en la provincia del Chaco - Argentina. El éxito de sus trabajos ha llevado a ser considerado dentro de las experiencias rescatables a nivel mundial por la UNESCO (UNESCO, 2006). Sus objetivos de intervención se centran en difundir técnicas de resolución de conflictos a través de mediación y negociación en el ambiente escolar y formar equipos regionales para asesorar a las instituciones en la implementación de experiencias de mediación entre pares e intervenir en casos de mediación. La idea de este equipo es poder intervenir tanto en la mediación entre pares y como a nivel institucional, donde surjan conflictos entre autoridad y docentes o entre ellos (UNESCO, 2006). Al parecer no existen evaluaciones efectivas sobre este proyecto, no obstante Avalos, refiere que "*el juego de distintos roles produce autonomía (acuerdos, colaboración, responsabilidad compartida) incluyendo en el nivel institucional*" (2003, pp. 22), además de indicar que se aumentaron los vínculos con otras instituciones educativas, se crearon espacios para que profesores resolvieran conflictos y se revitalizó la figura de autoridad por sobre autoritarismo.

Programa Jóvenes Negociadores (Fundación Poder Ciudadano)

Este programa de intervención, se encuentra vigente desde 1998 y tiene por objetivo por un lado, generar habilidades para la construcción de metas y resolución de conflictos en jóvenes y docentes y también promover la interacción entre docentes, jóvenes, familias y comunidad para favorecer la resolución pacífica y conjunta de conflictos (Poder Ciudadano, 2007). Todo esto se realiza a partir de la capacitación de jóvenes en habilidades de negociación colaborativa, que le permita visualizar sus metas y buscar alternativas para llegar a ellas, "*logrando conseguir lo que quieren sin utilizar la violencia (...) de este modo se revuelven los conflictos con los otros y no contra los otros*" (Poder Ciudadano, 2007, pp. 4). Este proyecto es interesante, no solo por la sistematicidad que presenta, el tiempo que lleva en ejecución y la cantidad de jóvenes involucrados (más de 9 mil), sino porque también, dentro de las experiencias en intervención que están accesibles, es la única que tiene una evaluación, tanto de proceso como de impacto, sistemática y ajena al equipo interventor. Estuvo a cargo de Investigadores de la Universidad de Harvard, que realizó mediciones pre y post y con grupo de control (Nakkula & Nikitopoulos, 2006a, 2006b). En dicha evaluación, se pudo constatar un aumento de las capacidades de los jóvenes en la resolución pacífica de conflictos en relación al grupo control (Poder Ciudadano, 2007), a su vez, presentaron avances importantes en una serie de ítems medibles en relación al grupo de control: Puntaje General de Negociación, Toma de Perspectiva Basada en el Conflicto, Comunicación, Colaboración y finalmente en Iniciativa Personal (Nakkula & Nikitopoulos, 2006a, 2006b).

Temas Pendientes

Dado la reciente aparición de la problematización de la violencia en las escuelas en Argentina, aun queda mucho camino por recorrer tanto a nivel de políticas, pero sobre todo a nivel de investigación y modelos de intervención.

Aún cuando, los análisis de corte cualitativo-comprensivo, son de enorme utilidad para aproximarse a un problema, no desde un apriori sino desde los propios actores involucrados y su subjetividad, resalta la experiencia particular y deja en entredicho la posibilidad de generalización. Es justamente, lo que permite la investigación cuantitativa, uno de los abordajes menos tomados en consideración entre investigadores Argentinos. Esto

probablemente ha traído una serie de consecuencias, que impiden sopesar de manera clara la magnitud del problema en el país. Por ejemplo se ha hecho difícil consensuar una metodología estadística a nivel nacional, que permita la comparabilidad y replicabilidad de datos levantados en diferentes momentos de la realidad Argentina. Probablemente este es uno de los esfuerzos y desafíos del Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. En el caso que se ha utilizado esta metodología e incluso las cualitativas, no se ha explicitado el tipo de análisis realizado, muestreo y procedimientos de análisis.

No solo es necesario diversificar el tipo de metodología, sino también los tipos de estudios, que muestren abordajes distintos y se enfoquen en problemas más específicos de la realidad de la violencia en las escuelas a nivel argentino y que permitan a su vez, entregar explicaciones desde otros ámbitos o miradas. La investigación sigue siendo general e iniciática.

Por otro lado, existen escasos modelos de intervención. La centralidad del tipo de investigación utilizada, se reproduce en la univocidad de las metodologías de intervención y que se explica porque gran parte de ellas, por lo menos las más difundidas dependen de los gobiernos centrales y donde las universidades o centros de investigación, poco se han involucrado. Justamente son ellas las llamadas a innovar y diversificar la intervención. Del mismo modo, las intervenciones existentes, no presentan evaluaciones sistemáticas y consistentes ya sea de proceso o impacto, que indiquen el grado de efectividad de su implementación.

Un problema que afecta tanto a la investigación como a la intervención, es la escasa difusión de ellas, y las dificultades para el acceso. En la medida que organismos como el Observatorio, pueda coordinar y comunicar este tipo de propuestas, es probable que se avance bastante en el tema.

Conclusiones

El debate sobre este tema en Argentina, tiene varias vetas y líneas, pero que aún con todo eso, debe decirse que aún es incipiente, dado su reciente reconocimiento público. Como dice Kaplan et al, la investigación especializada recién se encuentra hace 5 años (2007) y el problema, si seguimos a O'Donnell, recién traspasa una década de problematización (1999). Esta es una de las razones que explica según Filmus, el por qué la investigación y discusión en Argentina, tiene un fuerte componente teórico conceptual (2003), en desmedro del dato empírico y explicaría como se ha dicho más arriba, el por qué la investigación ha buscado más bien una metodología cualitativa-comprehensiva, que una de corte más cuantitativa. Esto, no solo por una fuerte tradición de este tipo de investigación en las ciencias humanas en la Argentina, sino también porque la violencia escolar como noción, aún está siendo delimitada con claridad y los investigadores y pensadores sociales, aún se encuentran tratando de responder sobre la marcha, a hechos de violencia que sobrepasan hasta este momento la comprensión social. De ahí, que en primera instancia, la pregunta sea por el sentido de esa violencia y la comprensión de ella. No existen investigadores especializados y nativos, más bien son todos inmigrantes de otros campos de las disciplinas sociales, que desde su comprensión, buscan dar con la respuesta al fenómeno. Evidentemente esto tiene puntos positivos como negativos.

Como se plantea más arriba, el debate es fuertemente conceptual y ha sido probablemente en principio una discusión sobre los límites del término violencia escolar. Lo cual no deja de reflejar la discusión mundial sobre el fenómeno que aún existe (Debarbieux, 2006). Algunos como Kaplan, fuertemente influida por el pensamiento de Bourdieu, ponen el acento, en la violencia simbólica y por tanto, en la violencia sistémica, desde arriba y donde la violencia estudiantil, no es sino una reproducción o una respuesta frente a la primera (Kaplan et al, 2007). La violencia no es única sino múltiple en sus formas y no puede ser entendida desde una sola manifestación (Kaplan et al, 2007) En otros campos, se preguntan por el tipo de violencia que surge en las escuelas, es decir por las manifestaciones, tratando de esta forma, llegar desde los hechos concretos a una delimitación conceptual (Kornblit, 1991).

Fuerte en este sentido ha sido la discusión sobre factores sociocontextuales, en los cuales surge este tipo de violencia, relegando la responsabilidad de los hechos más que a los individuos actuantes, a los cambios sociales que ha vivido la Argentina en los últimos años. Parte por cierto, por una discusión sobre la democracia y valores ligados a ella, donde se homologa democracia con convivencia escolar (Ministerio de Educación Argentino, 2007d). Esta última solo puede darse en la medida que se democratice la escuela (Dussel, 2005). Esto es una constante a nivel latinoamericano y que se explica, por cierto, por el trauma que significaron las dictaduras de los años 70'-80', donde la violencia era ejercida por el Estado fundamentalmente. En este sentido, existe una discusión valórica y cultural sobre el surgimiento de la violencia en las escuelas, que por cierto, también se ve imbuida por el empobrecimiento y desigualdad acentuada tras la crisis político-económica del 2001 (Feijoo & Corbetta, 2004).

Por último, algunos ven en la violencia en las escuelas, un signo de la crisis de sentido de la escuela como mecanismo de movilidad social (Kessler, 2004) y donde lo que se espera de ella ha cambiado profundamente desde sus orígenes (Sanchez, 2005). Dado el empobrecimiento, la experiencia escolar pierde sentido para los jóvenes y pierde la fuerza como alternativa de desarrollo, lo que hace llevar a Kessler a pensar que en jóvenes delincuentes existe una escolaridad de baja intensidad (2004), lo cual perfectamente puede ser aplicado a muchos de los jóvenes que se involucran en hechos de violencia. La escuela, dice Sanchez, intenta cumplir con los ideales que le dieron origen en los albores de la modernidad, en momentos en que se les exige un rol distinto y donde su participación en la formación y subjetividad de los jóvenes, encuentra solo una posibilidad en la escuela (2005).

Bibliografía

- Avalos, B. (2003) *Prevención de Violencia Escolar: Catastro de Programas y Proyectos*. PREAL: Santiago de Chile.
- Brandoni, F. (2004) "Relevamiento de programas de mediación escolar impulsados por el Estado". *Revista la Trama*. N 11.
- CEPAL (2004) *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Comisión Económica para América Latina. Organización de Naciones Unidas. Sede Santiago de Chile.
- Debarbieux, E. (2006). *La Violence à l'école : Un défi mondial?* Editorial Armand Colin: Paris.
- Diario el Clarín (2006) *Con velas y en silencio, Carmen de Patagones recordó a las víctimas de la masacre en la escuela*. Extraído el 2 de Octubre de 2007 desde <http://www.clarin.com/diario/2006/09/28/um/m-01280016.htm>
- DINIECE – UNICEF Seguimiento y monitoreo para el alerta temprana. (2004) *Las Dificultades en las Trayectorias Escolares de los Alumnos. Un Estudio en Escuelas de Nuestro País*. Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología & DINIECE.
- Duschatzky. S. (2007a) *Maestros Errantes. Experimentaciones Sociales en la Intemperie*. Editorial Paidós: Buenos Aires.
- Duschatzky. S. (2007b) *Violencia, escuela y subjetividad*. Proyecto de investigación FLACSO Argentina. Extraído el 10 de octubre de 2007 desde http://www.flacso.org.ar/educacion/investigacion/violencia_escuela_sub.php
- Dussel, I. (2005) ¿Se Renueva el Orden Disciplinario Escolar? Una Lectura de los Reglamentos de Convivencia en la Argentina de Post Crisis. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol 10 (27). Pp 1109-1121.
- Dussel, I. (2006) "La escuela y la construcción de un orden democrático: dilemas de la autoridad pedagógica contemporánea". En *Miradas Interdisciplinarias sobre la Violencia en las Escuelas*. Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. Buenos Aires.
- Feijoo, M. & Corbetta, S. (2004). *Escuela y Pobreza Desafíos educativos en dos escenarios del Gran Buenos Aires*. IPE - UNESCO - Sede Regional Buenos Aires.
- Filmus, D. (2003) "Enfrentando la Violencia en las Escuelas: Un Informe de Argentina". En *Violência Nas Escolas. América Latina e Caribe*. Brasilia: UNESCO.
- Galiano, S., Heymann, D. & Tomassi, M. (2003) *Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad*. Serie Estudios y Perspectivas, Oficina CEPAL Buenos Aires.
- Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003). *Revista Ampliando Horizontes N 2*. Extraído el 30 de Septiembre de 2007 desde http://www.trabajo.gov.ar/left/biblioteca/files/digitales/historico/2003/ampliando/ampliando_horizontes02.pdf
- Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2004) *Programa Nacional de Mediación Escolar*. Extraído el 10 de Octubre de 2005 desde <http://www.me.gov.ar/mediacionescolar>
- Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007) *Ley de Educación Nacional*. Extraído el 30 de Septiembre de 2007 desde http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf
- Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007b) *Alternativas para la Implementación Gradual de la Obligatoriedad Escolar*. Extraído el 30 de Septiembre de 2007 desde <http://www.me.gov.ar/consejo/documentos/doc2.pdf>

- Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007c) *Educación en la Democracia. Balance y perspectiva*. Extraído el 30 de Septiembre de 2007 desde <http://www.me.gov.ar/democracia.html>
- Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007d) *Programa Nacional de Convivencia Escolar*. Extraído el 30 de Septiembre de 2007 desde <http://www.me.gov.ar/convivencia/index.html>
- Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007e) *Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas*. Extraído el 30 de Septiembre de 2007 desde <http://www.me.gov.ar/observatorio/index.html>
- Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2007f) *Parlamento Nacional de Escuelas por la Paz y la Solidaridad*. Extraído el 30 de Septiembre de 2007 desde <http://www.me.gov.ar/edusol/parlamento.html>
- Kaplan, C.; Castorina, J.; Kantarovich, G.; Orce, V.; Brener, G.; García, S.; Mutchinick, A. & Fainsod, P. (2007) *Violencias en plural. Sociología de las Violencias en la Escuela*. Buenos Aires: Editorial Miño & Davila.
- Kessler, G. (2004) *Sociología del Delito Amateur*. Editorial Paidós: Buenos Aires.
- Kessler, G. (2006) "Dilemas y desafíos de la experiencia educativa de jóvenes en conflicto con la Ley". En *Miradas Interdisciplinarias sobre la Violencia en las Escuelas*. Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas. Buenos Aires.
- Kornblit, A.L.; Adaszko, D.; Mendes, A. M.; Di Leo, P.& Camarotti, A.C. (2007, sin publicar) *Violencia en el Ámbito de la Escuela Media. Cómo se Manifiesta y Con Qué se Vincula*. Informe de resultados sin publicar. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Kornblit, A.L.; Mendez Diz, A. & Frankel, D. (1991) *Manifestaciones de la Violencia en la Escuela*. En. Lolas, F. (1991) *Agresividad y Violencia*. Editorial Losada: -Buenos Aires.
- Madriaza, P (2007) *Sentido Social de la Violencia Escolar. Transformaciones Culturales en el Discurso Marginal de los que están Sujetos de la Violencia*. Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Antropología y Desarrollo de la Universidad de Chile.
- Madriaza, P. (2006, sin publicar) *Informe de Políticas Públicas y proyectos de Intervención en Latinoamérica*
- Miguez, D. (2006, sin publicar) *Informe de Investigación 2005/2006*. Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas.
- Nakkula, M. & Nikitopoulos, C. (2006) *Informe de Final de Evaluación Programa Jóvenes Negociadores: Santa Cruz*. Harvard University.
- Nakkula, M. & Nikitopoulos, C. (2006) *Informe de Final de Evaluación Programa Jóvenes Negociadores: Rio Turbio*. Harvard University.
- O'Donnell, H. (1999) *La Violencia en el Sistema Educativo*. Editorial Temas. Buenos Aires.
- Oiberman, I. & Arrieta, M. (2001) *Los cambios en el sistema educativo argentino entre 1990 -2000*. Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología & DINIECE.
- Olweus, D. (1998). *Conductas de acoso y amenaza entre escolares*. Madrid: Editorial Morata.
- Paulín, H.; Tomasini, M.; Arce, M.; López, J.; Martinengo, V.; Nazar, M.; Lescano, R.; Muñoz, L.; Galimberti, E.; & D'aloisio, F. (2006) *Orden Normativo Escolar, Conflicto y Sujetos: Los Puntos De Vista De Directivos Y Alumnos*. Memorias de las XIII Jornadas de Investigación y Segundo Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR.

- Pedro, D.; D'Angelo, L. & Durand, V. (2004) *Estudio sobre Situaciones de Violencia, Acoso y Victimización en el Ámbito Escolar de Nivel Medio de la Ciudad de Buenos Aires durante 2002. Informe Preliminar*. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos humanos de la Nación. Dirección Nacional de Política Criminal. Extraído el 10 de octubre de 2007 desde <http://www.polcrim.jus.gov.ar/Victimizacion/Otrosestudios/INFORMEviolencia20escolar.PDF>
- Poder Ciudadano. (2007) *Programa de Resolución de Conflictos y Construcción de Metas*.
- Programa Nacional de Mediación Escolar (2007). *Marco General* Extraído el 30 de Septiembre de 2007 desde <http://www.me.gov.ar/mediacionescolar/documentacion.html>. Gobierno de la Republica de Argentina. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología
- Rosenblatt, F (2006). "El Dispar Desenlace de la Crisis Económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): Una Explicación Desde La Teoría De Las Prospectivas". *Revista de Ciencia Política*. (Santiago), 26 (2). p.97-119.
- Sanchez, M. (2005) "La mirada de docentes y alumnos sobre la violencia en la escuela". En Averbuj, Bozzala, Marina, Tarantino & Zaritzky (2005) *Violencia y Escuela: Propuestas para Comprender y Actuar*. Editorial Aique: Buenos Aires.
- Tudesco, J. (2000) *Escuela y Cultura: una relación conflictiva*. Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. IIPE-Buenos Aires.
- UNESCO (2005) *Cultura de Paz en la escuela: Mejores Prácticas en la Prevención y Tratamiento de la Violencia Escolar*. UNESCO: Santiago de Chile.
- UNESCO (2006) *Best Practices of Non-Violent Conflict Resolution in and out-of-School: Some Examples*. Extraído el 3 de enero de 2006 de www.unesco.org/education/nved/index.html

Informe sobre violencia escolar en Chile

Pablo Madriaza



Resumen Ejecutivo

Al igual que en la mayoría de los países de la región, la violencia escolar como problema surge en Chile a mediados de los 90', tras la caída de la dictadura militar, en un contexto donde el tema de la violencia en general, empieza a ser materia de análisis y preocupación a nivel social, mediático y académico. Este contexto histórico post-dictatorial, marca el sentido de las políticas públicas y lógicas de intervención, donde se piensa que éstas deben estar enmarcadas por los valores democráticos. A esto se suma a nivel cultural, un progresivo desarrollo de valores individualistas en desmedro de los colectivos-tradicionales, donde los jóvenes son parte activa; y a nivel social, la existencia de una enorme desigualdad existente a nivel social, económico y educacional entre la población más pudiente y los más privados.

La investigación es una de las tareas pendientes y son pocos los estudios que se han hecho sobre el tema. Solo en el último tiempo -tras el cambio de milenio-, la preocupación se ha ido formalizando en estudios exclusivos que tratan de indagar sobre la magnitud, así como de sus relaciones y explicaciones posibles. En la mayoría de estos estudios, las metodologías han sido fundamentalmente cualitativas y de corte exploratorio, en muchos casos rondando sobre los mismos tópicos y preguntas. Pese a esto, existen algunos estudios representativos a nivel nacional que ya permiten sopesar la realidad de la violencia en las escuelas, como establecer comparaciones internacionales y al menos dos de ellos, están pensados para establecerse como una metodología medible a lo largo de tiempo. Es el caso de la "1º Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar", donde se pudo observar, que el 39.5 % de los estudiantes dice haber sido agredido alguna vez por otro estudiante y un 9,2 % reporta que estas agresiones han sido de manera frecuente. Las agresiones más reportadas corresponden Agresiones Verbales (37%), seguidas de las Psicológicas (34,2%) y las Físicas (29, 7%). Más atrás se encuentra el reporte de agresiones Delictuales (7,3%) y las Amenazas y Hostigamiento Permanente o bullying (7,2%).

Pese a que ya existen algunos datos, las políticas públicas nacionales son aun incipientes en esta materia. Se concentran fundamentalmente en la Política Nacional de Convivencia Escolar (MINEDUC), que aún cuando tiene algunas directrices concretas, se presenta como una declaración de principios. El programa de la JUNAEB "Habilidades para la Vida", sin ser una política establecida para el tratamiento de estos casos, se evalúa como una política más concreta y racional, que aquella derivada del MINEDUC. Los modelos de intervención específicos se encuentran poco difundidos y de los que existen, pocos son aquellos que han sido sistematizados, de modo de poder entregar algún tipo de información efectiva sobre su ejecución. No obstante, desde la información disponible se pueden organizar en tres enfoques: en *Educación para la Paz y la No Violencia*, en *Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos* y en *Gestión Escolar*.

Los desafíos que debe enfrentar el país en esta materia se pueden resumir en tres ámbitos. A nivel de *investigación* existe muy poca variedad de estudios y en su mayoría han mantenido preferencia por metodologías cualitativas, que han permitido por cierto, comprender desde los propios actores la realidad del fenómeno, pero impide a su vez la posibilidad de generalización de estos datos. Por su parte la investigación cuantitativa existente aun está focalizada en la prevalencia y poco en la relación entre variables. A nivel de *modelos de intervención*, estos siguen siendo restringidos y solo unos pocos han podido ser sistematizados y difundidos. Por último desde la *política pública nacional*, esta se muestra general y amplia, careciendo de políticas focalizadas en diferentes niveles de complejidad.

Sistema Educativo Chileno

Chile según el censo de 2002, tiene un población de 15.116.435 de habitantes, lo cual proyectado hacia el 2007 ascendería a 16.598.074 (INE, 2006), de los cuales 7.447.695 corresponden a hombres y 7.668.740 corresponden a mujeres (INE, 2003). El 95,8% de la población de 10 años o más se encuentra alfabetizada (INE, 2003) y según lo indican estadísticas del Ministerio de Educación, para el año 2006, la población escolar matriculada ascendía a 3.645.654 de estudiantes¹⁰⁴(MINEDUC, 2007a).

La estructura del sistema educacional chileno se organiza en cuatro niveles de enseñanza, los cuales corresponden a educación Preescolar o Parvularia, Enseñanza Básica, Educación Media y Educación Superior. Un resumen de las características de estos niveles, puede observarse en la tabla de más abajo.

Nivel de Enseñanza	Ciclos/Modalidades	Permanencia	Edades de Ingreso Normal
<i>Preescolar o Parvularia</i>	Nivel Sala Cuna Menor:	1 año	84 días
	Nivel Sala Cuna Mayor:	1 año	1 año
	Medio Menor:	1 año	2 años
	Nivel Medio Mayor:	1 año	3 años
	Primer Nivel Transición (prekinder):	1 año	4 años
	Segundo Nivel Transición (kinder):	1 año	5 años
<i>Enseñanza Básica</i>	Primer Ciclo (1º a 4º básico)	8 años	6 años
	Segundo Ciclo (5º a 8º Básico)		
<i>Enseñanza Media</i>	Enseñanza Científico Humanista o Técnico Profesional.	4 años	14 años
<i>Enseñanza Superior</i>	Centros de Formación Técnica Institutos Profesionales Universidades	Depende de la carrera	18 años
Fuente: Elaboración propia de acuerdo a www.mineduc.cl			

La educación formal reconocida por el Ministerio de Educación comienza en el 1º Nivel de Transición, conocido como Pre-Kinder. Dentro de las políticas actuales del Estado Chileno, se encuentra, el fomento de la educación preescolar, lo que incluye subvencionar desde el próximo año la jornada escolar completa, tanto para el 1º y 2º Nivel de Transición (MINEDUC, 2007b). Actualmente tanto la Enseñanza Básica¹⁰⁵ como la Media¹⁰⁶, tienen obligatoriedad, con lo que se llega a 12 años de escolaridad obligatoria. En ambos casos a su vez, se está implementando de forma paulatina la jornada escolar completa¹⁰⁷, llegando a que para el año 2006, el 62% de los estudiantes se encuentren en esta modalidad (MINEDUC, 2007c).

Adicionalmente a estos niveles existen las modalidades Educación Especial y Educación para Adultos. La primera consiste en educación para niños con Necesidades Educativas Especiales y la segunda, en Educación para personas mayores de 18 años que no han completado sus niveles de enseñanza durante el periodo normal (MINEDUC, 2007d, 2007e).

Desde el punto de vista de la dependencia administrativa, los establecimientos pueden ser *Municipales*, si es que dependen de la autoridad comunal y reciben su financiamiento completamente desde el estado¹⁰⁸; *Particulares-Subvencionados*, si es que son autónomos,

¹⁰⁴ Este dato no incluye la población matriculada en educación superior.

¹⁰⁵ La matrícula para el 2006 ascendía a 1.907.261 estudiantes.

¹⁰⁶ La matrícula para el 2006 ascendía a 997.329 estudiantes.

¹⁰⁷ Supone la ampliación del horario de asistencia a los establecimientos.

¹⁰⁸ El 52% de estudiantes matriculados en el 2006 pertenecía a esta modalidad, mientras que el 40% a Particulares-Subvencionados y solo el 7% a Particulares-Pagados (MINEDUC, 2007a).

pero su financiamiento depende tanto del Estado como del aporte de particulares o *Particulares-Pagados*, que dependen completamente del aporte de privados.

Contexto Socio-Histórico de la Violencia en las Escuelas chilenas

Al igual que en la mayoría de la región y países adyacentes, la violencia escolar como problema surge a mediados de los 90', tras la caída de la dictadura militar, en un contexto donde el tema de la violencia en general empieza a hacer materia de análisis y preocupación tanto a nivel social, mediático y académico (Madriaza, 2007). Temas como la violencia en los estadios (a mediados de los 80'), la violencia intrafamiliar¹⁰⁹, el peak de delincuencia y la persistente percepción social de su asociación con un aumento de violencia (Vanderschueren & Lunecke, 2004), hasta llegar a las violencias ejercidas en el contexto escolar; marcan un retorno a la democracia cargado con una insistencia sobre este tema en la percepción social (Matus, 1992).

En este sentido la re-democratización del país y su consiguiente proceso de modernización, es un contexto inevitable a la hora de hablar sobre el tema en Chile. Por un lado, las políticas públicas que intentan hacerse cargo del tema, asumen que el proceso de intervención, pasa necesariamente por un contexto valórico donde la incorporación de los valores democráticos, son esenciales a la hora de hablar de convivencia: *"En el marco de transformaciones de nuestra sociedad, se demanda a la escuela y al liceo poner énfasis en la convivencia escolar democrática, entendida como una oportunidad para construir nuevas formas de relación inspiradas en los valores de autonomía, diálogo, respeto y solidaridad"* (MINEDUC, 2002, pp. 29). Valores que suponen la creación de una nueva ciudadanía basada en la convivencia pacífica.

Por otro lado, la violencia actual no puede entenderse sin entender el proceso de cambio cultural al que se ha visto sometido la sociedad chilena actual y por cierto los jóvenes¹¹⁰, desde el renacer de la democracia y el consiguiente proceso de modernización del país. Cambios que suponen un progresivo desarrollo de valores individualistas en desmedro de los colectivistas (Madriaza, 2007). El informe del PNUD de 1998 sobre Chile, resalta este aspecto, en tanto indica que la sociedad chilena, pese a estar económicamente más satisfecha, muestra igualmente cierto malestar subjetivo, donde la desconfianza por el otro y el sostenido encierro, son directrices que guían el actuar hoy (1998).

Probablemente la enorme desigualdad existente actualmente tanto a nivel social, económico y educacional (Beyer, 2000), es uno de los contextos preferentes para el desarrollo de violencia escolar. Pese a que Chile, es uno de los pocos países de América Latina, que ha logrado las metas del milenio en reducción de Pobreza (CEPAL, 2004), es también uno, donde la distribución del ingreso es de las más desiguales en la región, donde el 40% más pobre corresponde al 13,7% del PIB, mientras que el 10 % más rico, aporta con el 40% de éste (CEPAL, 2006). Esta desigualdad se traspasa directamente a lo educacional, donde los sectores más deprivados obtienen en promedio en las pruebas estandarizadas de medición de calidad (SIMCE), alrededor de 70 puntos menos que los sectores más pudientes (MINEDUC, 2007f). Esto incide fuertemente en la capacidad de movilidad social y en la pérdida de sentido de la experiencia escolar, en tanto ésta, ya no sirve como instrumento de movilidad y crecimiento.

Otro contexto actual de relevancia, que es necesario resaltar en este apartado, tiene que ver con el proceso de participación juvenil en la discusión pública. Durante gran parte del periodo posterior a la dictadura, existía a nivel social una persistente preocupación acerca del desden juvenil para participar en el ámbito público, preocupación que se corroboraba con la bajísima inscripción en los registros electorales (Munita, 2007). No obstante, esta impresión fue confrontada el año pasado, a través del mayor movimiento juvenil y escolar que se haya tenido noticia y que consiguió poner en primera línea dentro del tapete público, el cuestionamiento sobre la calidad y equidad de la educación. El Sistema Escolar de Enseñanza Media

¹⁰⁹ En 1994, se promulga por primera vez una ley que sanciona la violencia intrafamiliar como ilegítima dentro del país (SERNAM, 2007).

¹¹⁰ Un informe del PNUD y el INJUV resalta, que los jóvenes chilenos de hoy en día, se ubican en dos modalidades, por un lado ligados a valores más tradicionales y por otro a valores donde prima el individualismo (2002)

prácticamente se paralizó por un mes, por la llamada “Revolución Pingüina”¹¹¹, que comenzó por la demanda por gratuidad en el pase de locomoción colectiva y terminó, poniendo presión social para el cambio de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), heredada de la dictadura.

Por último, es necesario indicar un dato. Según Zerón, 1996 parece ser la primera inclusión de la palabra violencia escolar en los medios y su inclusión se asocia a hechos de violencia extrema como homicidios o intentos frustrados de homicidio(2004); no obstante, con el cambio de milenio, la problemática de la violencia escolar fue progresivamente cambiando conceptualmente, hasta asociarse socialmente con el concepto de origen e influencia anglosajon: *Bullying*¹¹². Esto bajo la fuerte influencia mediática por casos como el de Pamela Pizarro en el 2006, que tras un hostigamiento persistente de parte de sus compañeros termina suicidándose. Estos hechos marcan un cambio del interés mediático y social, desde las formas más evidentes y visibles hacia las formas más invisibles o difíciles de sopesar, como el hostigamiento o la intimidación.

Principales Investigaciones desarrolladas en el contexto Chileno

En este apartado nos concentraremos en describir algunas de las investigaciones que se han desarrollado en Chile sobre el tema. Evidentemente no es posible, por el espacio disponible, dar cuenta a cabalidad y de forma completa, de cada una de ellas, aun cuando se describirán las más significativas de acuerdo a la lógica de este informe. En la *primera parte*, se describirán investigaciones que permiten sopesar el problema a nivel nacional; en la *segunda*, se describirán algunas de las comparaciones internacionales en las cuales ha participado el país y por último, en la *tercera parte*, se describirán aquellas investigaciones que sin pretender tener representatividad nacional, apuntan más bien al análisis de algunas factores o variables que podrían estar relacionadas con el tema.

La magnitud del problema en Chile

En Chile, ya existen algunas instituciones públicas que han abordado el tema a través de investigaciones que permiten sopesar la magnitud del problema tanto a nivel nacional, como regional. En los primeros años en que este tema estaba siendo puesto en el tapete público, estudios como las Encuestas Nacionales de Juventud y las encuestas de CONACE¹¹³, abordaron el tema con algunas preguntas, pero que sin embargo solo daban un barniz somero al problema. Por ejemplo, a partir de los datos de las cuatro encuestas que ha hecho el Instituto Nacional de la Juventud, se observó un progresivo aumento en la percepción de que la violencia física entre los estudiantes es uno de los problemas frecuentes al interior de los establecimientos educacionales (INJUV, 2002). La percepción de la violencia en las escuelas como un problema, pasa de un 14 % –en la encuesta nacional de 1994–, a un 40,3 % en su versión 2002¹¹⁴. El 2004, la UNICEF realiza una encuesta para sopesar el problema en tres importantes ciudades del sur, norte y centro del país (Temuco, Iquique y Santiago respectivamente). Recién en el 2005, se tienen encuestas específicas sobre el tema y representativas a nivel nacional.

A continuación se dará una descripción sobre cada uno de estos estudios en orden histórico.

Sexto Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar de Drogas, 2005, 8º Básico a 4º Medio (CONACE, 2006)

¹¹¹ *Pingüino* es el nombre que se le da a los escolares de Chile, donde se asocia el uniforme al plumaje del ave Antártica.

¹¹² “decimos que un estudiante esta siendo **objeto de bullying**, cuando otro estudiante o un grupo de estudiantes dicen cosas desagradables de él o ella. Es también bullying cuando una persona es golpeada, pateada o amenazada, encerrada dentro de una sala, cuando le mandan mensajes desagradables, cuando nadie alguna vez les habla. Estos hechos ocurren frecuentemente, además de existir una dificultad para el estudiante que está siendo objeto de bullying, de defenderse por si mismo. Es también bullying cuando un estudiante es molestado de diversas formas desagradables. Sin embargo, **no es bullying** cuando dos estudiantes de aproximadamente la misma fuerza tienen una pelea” (Smith et al, 2002, pp. 1120).

¹¹³ Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, dependiente del Ministerio del Interior (ministerio que se encarga de la seguridad ciudadana)

¹¹⁴ Las Encuestas Nacionales de Juventud tienen un población meta, distinta de la escolar (15 a 29 años), por lo que las preguntas sobre violencia en las escuelas pierden el foco significativamente.

CONACE ha incorporado el tema de las agresiones en el contexto escolar desde su quinta encuesta, como un modo de poder cruzar esta variable con el consumo de estupefacientes. Aun cuando no son muchas preguntas ni muy variadas, permiten en primer lugar, una comparación entre dos años (2003-2005), de una población escolar representativa a nivel nacional.

El principal resultado que obtiene CONACE en su encuesta 2005 es que a medida que aumenta la cantidad de episodios agresivos, aumenta a su vez, la prevalencia de consumo de drogas. Por otro lado, en cada una de las preguntas (tanto desde la posición de víctima como de agresor), excepto en aquella que se refiere a aquellos que confiesan haber robado, el porcentaje de reporte de agresiones aumenta levemente desde el año 2003-2005. Los resultados se pueden observar en la tabla de más abajo.

Molestar a un compañero				Agresiones Físicas				Pelea Grupal				Pelea individual				Robo			
Participar en un grupo que molesta a un compañero		Ser molestado por un grupo		Agresor		Victima		Participa en grupo que comienza a pelea		Participa en grupo que es atacado		Comienza pelea		Es Atacado		Agresor		Victima	
2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005
44,0	46,9	33,6	36,8	12,8	13,9	9,2	10,3	19,7	22,4	18,8	20,5	26,5	29,9	27,2	32,9	14,1	13,3	48,4	51,1

Fuente: elaboración propia, en base a CONACE, 2005

En cada una de las respuestas, los varones reportan haber participado tanto como agresores o víctimas en mayor medida que las mujeres, excepto es el ítem relacionado con agresiones grupales, en el cual en el caso de participar en el grupo que ataca, la diferencia es mínima de reporte entre hombres y mujeres (M=18,3; H=20,3%). Lo mismo sucede en participar en grupos que son atacados por otro, donde no existe diferencia significativa, rondando el 20% también¹¹⁵.

Estudio Convivencia en el Ámbito Escolar UNICEF (2004)

El 2004, la UNICEF en su sede de Chile, decide realizar un estudio representativo para 3 grandes ciudades del país (Iquique, Santiago y Temuco), en el marco de los estudios "La voz de los niños y las niñas", que investiga sobre las percepciones en diferentes ámbitos en los cuales estos se desenvuelven (UNICEF, 2004). En este caso, el contenido del informe fue sobre convivencia, discriminación y violencia escolar. Se utilizó una muestra de 720 casos, de 7º y 8º básico y 3º y 4º Medio.

El 31% de los estudiantes refiere haber sido discriminado a veces o siempre. Principalmente se sienten discriminados por sus compañeros. Más del 50% de los estudiantes refiere que alguno de sus compañeros ha sido aislado por sus otros compañeros, porcentaje que sube a 76 % en colegios particulares pagados.

El 32 % de los estudiantes dice haber sido maltratado, abusado o amenazado en algún momento por algún compañero. Por el contrario, el 39% de los estudiantes dice haber

¹¹⁵ Para una revisión más exhaustiva de estos datos, véase el anexo 1 de este informe.

participado en agresiones contra otros compañeros 1 o 2 veces, y el 21 % lo confiesa en 3 o más oportunidades.

Cuando se les pregunta a los estudiantes que cosa es violencia para ellos, el 89% refiere que hacer daño físico es violencia, seguido de peleas (82%) y un 78% refiere que insultos, mientras que solo el 38% de los estudiantes piensa que el rechazo o el aislamiento es violencia.

Aún cuando este estudio es un antecedente relevante sobre este tema, sigue siendo muy general, con preguntas demasiado abarcativas y poco específicas, lo que hace difícil someterlo a una generalización válida para la realidad nacional.

Estudio de Convivencia Escolar. La Opinión de Estudiantes y Docentes (Instituto Idea, 2005)

En el 2005, una iniciativa del Ministerio de Educación y la UNESCO, intenta tratar de sopesar la calidad percibida de la Convivencia Escolar, entre una muestra representativa a nivel nacional de estudiantes y docentes¹¹⁶. Se utilizaron cuatro grandes dimensiones: clima escolar, agresión y/o maltrato, conflictos y entorno. En esta oportunidad nos concentraremos solo en las dos primeras dimensiones.

Clima y Convivencia: existe una alta valoración de las relaciones al interior de los establecimientos, donde el 91% de los profesores, dice sentirse muy bien en ellos y llevarse bien con sus colegas, mientras que el 81 % de los estudiantes afirma sentirse muy bien y tener muchos amigos. El 92 % de los docentes valora las buenas relaciones con los estudiantes y el 74% de los estudiantes valora el orden que existe en sus establecimientos. La participación de los estudiantes en el establecimiento es uno de los puntos débiles percibidos tanto entre estudiantes y docentes, donde los primeros sienten que su opinión no es tomada en cuenta.

Agresión y/ Maltrato: en esta dimensión, el 28 % de los estudiantes confiesa que ha sido insultado o agredido verbalmente de manera frecuente, seguido de un 23% que confiesa haber sido víctima de robos y un 14% señala ser ignorado o rechazado en la misma frecuencia. Las amenazas o chantajes frecuentes son reportados por un 10% de los estudiantes y solo un 9% reporta agresiones físicas con la misma regularidad.

La agresión física recurrente es mayormente reportada por los cursos de enseñanza básica y baja progresivamente hasta 3º medio. En esta misma frecuencia, los estudiantes de Nivel socioeconómico (NSE) bajo son quienes mayormente reportan este tipo de agresiones, seguidas de los NSE medio y NSE Alto. Los varones (11,8%) duplican el reporte de agresiones físicas con esta regularidad del de las mujeres (5,2%).

Entre quienes confiesan haber agredido a sus compañeros, el 13% dice ignorar o rechazar frecuentemente, seguido de 11% que dice hacerlo de forma verbal, el 9% de forma física, un 5% que amenaza o chantajea y un 3% que dice haber robado, todo de forma regular. Los varones (47%) duplican a las mujeres (24%), en la confesión de haber agredido físicamente a sus compañeros en algún momento.

En relación al maltrato de profesores hacia estudiantes, un 16% de los estudiantes se ha sentido intimidado con amenazas en algún momento de su vida escolar; un 23% se ha sentido insultado, un 40% se ha sentido en algún momento ridiculizado y un 43% siente que los docentes le tienen "mala".

Primera Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar (UAH y Ministerio del Interior & Ministerio de Educación, 2006a, b, c, d, e)¹¹⁷.

En el 2006 aparece la "1º Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar", iniciativa del Ministerio del Interior de Chile y el MINEDUC, y que fue realizada y analizada por el equipo de Seguridad Urbana de la Universidad Alberto Hurtado y el CIDE¹¹⁸. Información que fue recolectada a través de 5 informes relevantes para el tema: Informe Cuantitativo de la Encuesta de Estudiantes, Informe Cuantitativo de la Encuesta a Profesores, Informe de Directivos, Informe Cualitativo (focus group) y el informe de Comparación Internacional. Dado que se

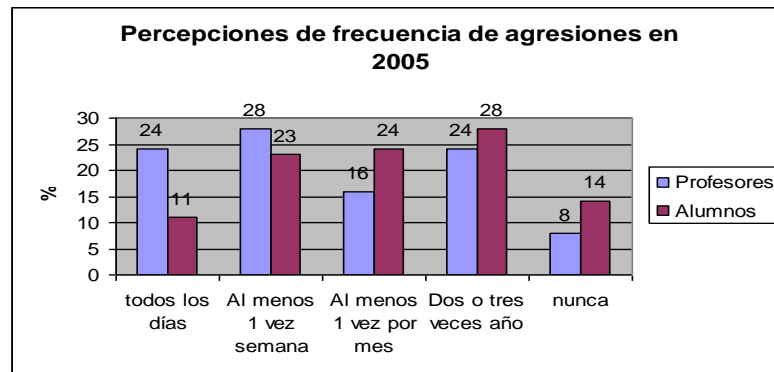
¹¹⁶ Se encuestó a 41.729 estudiantes (de 7º Básico a 3º Medio) y 6782 docentes de 507 establecimientos del país. Muestra que es la más grande utilizada hasta este momento en esta materia (Instituto Idea, 2005)

¹¹⁷ Para una exposición más completa de los resultados, véase el informe ejecutivo de dicho estudio en el ANEXO 2 de este informe.

¹¹⁸ Esta propuesta es representativa a nivel nacional e incluyó muestras de 362 establecimientos educacionales y sus directores, 3670 profesores y 14761 estudiantes.

utilizó un cuestionario internacional¹¹⁹, se realizó una comparación con 8 países incluyendo a Brasil, España, Francia, Inglaterra y otros. Una breve exposición de esta comparación se puede observar en el apartado sobre *Informes y Comparaciones Internacionales*.

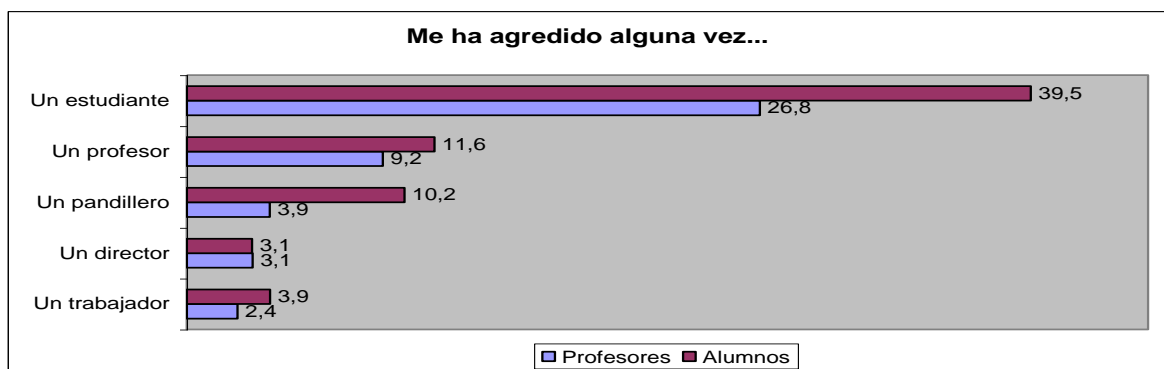
Percepción de Violencia. A Nivel Nacional, el 86,4 % de los estudiantes ha sido testigo de algún tipo de agresión en el periodo 2005 y un 34,4%, lo ha percibido de manera frecuente (todos los días + al menos una vez a la semana). De entre todas las Agresiones percibidas contra actores del contexto escolar, el 90,3% de los estudiantes perciben que estas se dan entre sus pares y el 41,7% percibe estas Agresiones como frecuentes



El 27,3% de los estudiantes percibe Agresiones de parte de profesores hacia alumnos, donde un 6,3% las percibe de manera frecuente. Por último, el 25,7% percibe Agresiones de parte de Estudiantes a Profesores, donde un 7,8% las ve frecuentemente.

Victimas en el Medio Escolar. El 39.5 % de los estudiantes dice haber sido agredido alguna vez por otro estudiante y un 9,2 % reporta que estas agresiones han sido de manera frecuente.

Autores de la victimización de profesores y estudiantes



Las Agresiones sufridas más predominantes que reportan los estudiantes corresponden a las Agresiones Verbales¹²⁰ (37%), seguidas de las Psicológicas¹²¹ (34,2%) y las Físicas¹²² (29,7%). Más atrás se encuentra el reporte de agresiones Delictuales (7,3%) y las Amenazas y Hostigamiento Permanente (7,2%) o bullying.

Agresores en el contexto Escolar. Un 37,9% de los estudiantes dice haber agredido a algún otro estudiante, en algún momento del periodo escolar 2005 y un 8,4% lo ha hecho de manera frecuente

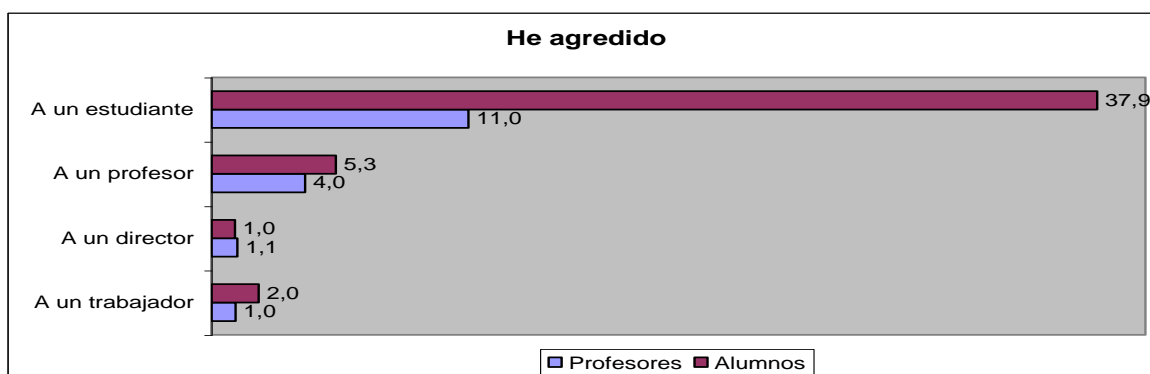
Porcentaje de Reporte de Agresores entre Profesores y Estudiantes.

¹¹⁹ Cuestionario creado por Eric Debarbieux, especialista en el tema del *Observatoire Européen de la Violence Scolaire* (Debarbieux, 1996).

¹²⁰ Dentro de esta gran variable predomina el reporte de "insultos o garabatos" (29,4%) y "las burlas o descalificaciones" (23,9%).

¹²¹ En las agresiones psicológicas predominan los "rumores mal intencionados" (19,8%) y "el ignorar o no tomar en cuenta" (19,1%)

¹²² En las físicas por el contrario, predominan los "empujones mal intencionados" (23,9%) y las "peleas" (12%).



Los tipos de agresiones ejercidas más comunes son las Verbales (28%), seguidas de las agresiones psicológicas (27,6%), las agresiones físicas (22,3%) y finalmente las agresiones delictuales, por un 2,7%

Actores en la Violencia Escolar Nacional. Aún cuando existe un reporte de agresores y víctimas por separado, al cruzar estas variables, se puede observar que surge un reporte diferenciado de cuatro actores fundamentales. Por un lado nos encontramos con aquellos que nunca han agredido y tampoco han sido victimizados y que corresponde al grupo más numeroso de estudiantes (48,17%); en otro caso nos encontramos con las víctimas exclusivas que nunca han agredido (13,9%) y los agresores puros que nunca han sido victimizados (12,3%). No obstante dentro de los involucrados en hechos de violencia el porcentaje más numeroso corresponde a aquel grupo que habiendo sido victimizado, también ha agredido, es decir el de las víctimas agresivas (25,6%)

Violencia y Clima Escolar. Unos de los resultados más significativos de la “1º Encuesta...”, es la relación inversa entre Violencia y Clima Escolar. Se encontró una correlación significativa e inversamente proporcional entre el promedio del Índice de Clima y el de Violencia Escolar ($r = -0,454$; $p < 0,05$). Lo que nos indica que a medida que aumenta la calidad del clima escolar, tiende a disminuir de manera significativa los indicadores de Violencia, y viceversa. Esto confirmaría la idea que mejorar el clima escolar puede ser relevante a la hora de disminuir los hechos de Violencia y Agresión dentro de los establecimientos.

Comparaciones internacionales con Chile

Aun cuando, recién se empieza a estudiar el tema en Chile, ya existe la necesidad no solo de sopesar la magnitud del tema a nivel nacional y en mediciones en diferentes años, sino también comprender la magnitud en el contexto de un Chile inserto en el mundo. Desde ahí, ya aparecen algunos estudios que permiten comparar paulatinamente –aun cuando existen algunas deficiencias metodológicas en ello–, la realidad de Chile, con la de otros países. Es así que surgen algunas iniciativas como los estudios de la OMS y la comparación internacional, realizada en el contexto de la 1º Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar. Es lo que presentamos a continuación.

International Report Young People's Health in Context (WHO, 2006)

La OMS ha tenido una fuerte preocupación por el tema de la Violencia, lo que la llevó a concluir un reporte mundial sobre el tema en 2002. De ahí, ha hecho el esfuerzo de incluir algunas preguntas sobre el tema de *Bullying*¹²³ y las peleas en la escuela sobre todo en sus cuestionarios internacionales. Pese a que no permite desarrollar en profundidad el tema, nos da una idea sobre el panorama mundial en esta área en las edades de 11, 13 y 15 años en 35 países distintos, principalmente europeos y USA. En este estudio (WHO, 2006) aquellos que confesaron haber participado en *bullying* 2 o 3 veces en el último par de meses, el porcentaje promedio es de 11%. El rango de variación es de 2–24% en los 11 años, 4–37% para 13 años y 4–41% para 15 años. Por otro lado, el 35 % de los encuestados reportan ser víctimas de *bullying* al menos 1 vez en los últimos 2 meses y un 11% lo reporta 2 o 3 veces en el mismo periodo. Los rangos promedios encontrados para esta última frecuencia iban de 2 a 36 % y

¹²³ Véase nota 9 para la definición del concepto de Bullying

aquellos por edad son los siguientes: 4-36% (11 años), 6-36% (13 años) y 2-32% (15 años). El promedio por edad fue 15% en los 11 años, 14% en los 13 años y 10% en los 15 años.

Alrededor del 39 % reporta verse envueltas en peleas físicas al menos una vez en el año anterior. Los rangos fueron de 24–53% para los 11 años, 26–52% para los 13 años y 20–48% para los 15 años. El promedio para las tres edades respectivas es 42%, 40% y 34%. Un 10 % reportó verse envueltos en peleas 2 o 3 veces en el último año, en los rangos siguientes: 7–26% (11 años), 8–21% (13 años) y 4–18% (15 años). El promedio para las edades fue de 12%, 9%, y 7%.

En otro estudio (WHO, 2006), esta vez que incluyó 16 países con muestras de 13 y 15 años, de los cuales la mayoría fueron africanos, algunos de Asia, además de una muestra de Venezuela y una de la Región Metropolitana de Chile, se pudo contar que un 43% de los encuestados refiere haber sufrido *Bullying* una vez a lo menos en los últimos 30 días. El tramo va de 20-65% de reporte. Chile en este caso presenta una victimización promedio levemente superior al total de países (46%) y Venezuela presenta una victimización sobre el 36%. Si consideramos estos datos, Chile presenta un porcentaje de reporte de victimizaciones en *Bullying* mayor al promedio de todos los países encuestados, incluyendo los europeos, USA, africanos y asiáticos, ya que si lo consideramos comparable Chile (RM), presenta mayores índices de *Bullying* que incluso el promedio del tramo de menor frecuencia de los países europeos, que dice haber sido víctima de este fenómeno al menos 1 vez en los últimos dos meses.

Informe de Comparación internacional del cuestionario del Observatoire Européen de la Violence Scolaire (UAH y Ministerio del Interior & Ministerio de Educación, 2006e).

Otra de las comparaciones internacionales donde Chile aparece, fue aquella que se utilizó a través del cuestionario de Debarbieux que fue la base del cuestionario de la “1º encuesta nacional...”. En la siguiente tabla, se muestran los principales resultados por país. Además se incorporaron los datos recolectados en la región metropolitana en el 2005, por el Fondecyt Figuras Estructurales de la Violencia Escolar¹²⁴, que utilizó el mismo cuestionario un año antes.

Compilado de victimizaciones sufridas. (% de respuesta afirmativa)

Países	TIPO DE AGRESIONES					Estudiantes no victimizados	Participación en Robos con Amenaza (P.35)	Percepción de Robos con Amenaza dentro del Colegio (P. 71)
	Víctimas de Robos con Amenaza (P. 27)	Víctimas de Agresión física (P. 31)	Víctimas insulto (P.29)	Víctimas de Insulto racista (P.30)	Víctimas de robo (P.33)			
Brasil	29,0	4,8	60,0	9,0				
Chile 2005*	9,2	16,9	48,4				5,7	30,9
Chile 2006**	5,7	21,1	60,0	13,9	34,7	30,0	6,3	14,9
BurkinaFaso	6,7	54,9	46,5		5,7		4,2	16,4
Djibouti		25,4	40,0		42,6			
Bélgica	4,9	14,7	63,5	23,4	48,9	21,8	7,6	24,9
España	6,8	10,5	40,9	6,4	47,7	31,8	3,4	22,7
Francia	6,4	24,5	74,1	17,8	46,8	13,4	6,4	31,7
Inglaterra	27,0	25,6	65,7	23,0	42,2	19,0	6,6	

Fuente: Elaboración propia en base Observatoire Européen de la Violence Scolaire; Madriaza & García 2005 & Ministerio de Interior & Educación, 2006e

* Encuesta Fondecyt (Madriaza & García 2005)

** 1º Encuesta Nacional (Ministerio del Interior & Educación, 2006e)

¹²⁴ En el siguiente apartado, se da una descripción de este estudio.

En esta comparación, Chile presenta la mayor Percepción de Violencia en las escuelas de todos países estudiados (un 38 % considera que siempre o casi siempre se da, seguido de lejos por Djibouti con 24% e Inglaterra con 23%), no obstante los niveles de victimización no presentan tan nivel de alarmismo. Si sacamos un promedio de los reporte de victimización presentes para cada país, podemos extraer una suerte de índice donde los resultados serían los siguientes:

Pais	Promedios de reporte
España	22,46
Chile 2005*	24,83
Brasil	25,70
Djibouti	27,00
Chile 2006**	27,08
BurkinaFaso	28,45
Bélgica	31,08
Francia	33,92
Inglaterra	36,70

Fuente: Elaboración propia en base Observatoire Européen de la Violence Scolaire; Madriaza & García 2005 & Ministerio del Interior & Educación, 2006e

En este sentido, la medición de la 1ª encuesta, nos lleva nuevamente a un promedio de victimización en el rango medio entre todos los países e incluso cercano a los menores reportes de victimización si consideramos el estudio de 2005.

Investigaciones Específicas en Violencia Escolar

En Chile, el problema no está lejos del contexto Latinoamericano y también son pocos los estudios que se han hecho sobre el tema. Solo en el último tiempo -tras el cambio de milenio-, la preocupación se ha ido formalizando en estudios exclusivos que tratan de indagar sobre la magnitud del problema, así como de sus relaciones y explicaciones posibles. En la mayoría de estos estudios, las metodologías han sido fundamentalmente cualitativas y de corte exploratorio, en muchos casos rondando sobre los mismos tópicos y preguntas.

Hasta la entrada al nuevo milenio, la única iniciativa de investigación que existía en Chile, era el proyecto de *Educación para la No Violencia*, proyecto FONDEF¹²⁵, que seguía las pautas propuestas por la UNESCO, en términos de los pilares para la educación del nuevo milenio: aprender a convivir (Aron, 1998, 2000). Este proyecto tenía como fin, trabajar en una población objetivo de enseñanza básica, de modo de construir e implementar un proyecto basado en prácticas pedagógicas, que desarrollan habilidades sociales y de sana convivencia en el contexto escolar (Aron, 1998). Mucha de la experiencia de este proyecto sirvió de base al MINEDUC para mejorar la política emergente (Aron & Milicic, 1998). Las bases teóricas de este proyecto están fundamentadas sobre el marco de las teorías de sistemas abusivos de Barudy, el modelo ecológico, teorías de redes y la idea que la Violencia pervasiva (omnipresente), y contaminante de climas escolares (Aron, 1998, 2000). Todas ideas muy presentes en las conceptualizaciones sobre la Violencia Intrafamiliar y que son traspasadas íntegramente a la escuela. De este FONDEF, surgen algunas investigaciones particulares que son dignas de rescatar. Por ejemplo en un estudio cualitativo exploratorio sobre la percepción de diversos actores de la comunidad escolar sobre maltrato, se pudo observar que tanto adultos como

¹²⁵ Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico del Gobierno de Chile y cuyo objetivo es el desarrollo de nuevas tecnologías.

niños, legitimaban el maltrato como parte inherente de las relaciones de crianza y formación educacional (Araya, 2000).

El año 2000, Llaña & Escudero publican un artículo donde tratan de demostrar a través de sus datos, que los conflictos y agresiones de los estudiantes al interior de sus escuelas, no eran sino focos de resistencia frente a los cambios institucionales que proponía la escuela. Así pudieron identificar como focos de conflicto las trasgresiones de normas, las relaciones conflictivas entre profesores y alumnos y las resistencias a las prácticas pedagógicas.

En un estudio Fondecyt que realizó el equipo de Magendzo desde el PIIE¹²⁶, se investigó sobre la discriminación en la escuela (Magendzo & Donoso, 2000). Según los jóvenes estudiados, la discriminación se materializaba en diferentes formas: la principal era a través de molestar a otros o poner sobrenombres, situaciones que en la relación con el otro, marcan una diferencia; por otro lado, la discriminación hacia el otro se manifiesta a través de aislar espacialmente o rechazar y al mismo tiempo, “pelar”¹²⁷; por último, la comparación y el resaltar de aspectos negativos en público, de parte de profesores hacia estudiantes era considerado discriminación a su vez. Los sentimientos asociados a la discriminación fueron no reconocimiento, malestar, soledad, humillación, impotencia y rabia, mientras que las reacciones frente a ella, pueden ser la aceptación pasiva, tomar la palabra, pegar, buscar aliados y finalmente elegir con quien relacionarse.

Desde esta investigación se realizó un estudio de caso sobre estudiante intimidados que terminó en un libro (Magendzo, Toledo & Roselfeld, 2004). En este se resalta que la característica que provoca la intimidación no es un hecho real, sino una subjetivación sobre la cual se identifica la víctima. Se entiende que la intimidación tiene dos ejes contradictorios, por un lado se instala sobre la diferencia y al mismo tiempo busca homogeneizar a los pares. Es decir, es una agresión fundamentalmente por intolerancia. La intimidación a su vez sería un acto de muchos en contra de unos pocos o de uno solo. Aspectos que también se resalta en estudios de García & Madriaza (2004, 2005), y en la parte cualitativa de la “1^o encuesta nacional de violencia en ámbito escolar” (Ministerio del Interior & Ministerio de Educación, 2006c)

El 2001, aparece el que podría ser llamado, el primer estudio formal sobre violencia escolar propiamente tal (Contador, 2001) Este estudio fue parte de una tesis para optar al grado de magíster en psicología. Con una muestra exclusiva de estudiantes de enseñanza media de la Región Metropolitana, se constató que el 15% de esos, confesó haber llevado cuchillos al colegio y un 5%, refiere haber llevado otro tipo de armas. Entre las variables asociadas, se encontró una progresiva disminución de la percepción de violencia, a medida que aumentaban el nivel del curso. Por la misma fecha, aparece un estudio de un equipo de la quinta región (López y Filsecker, 2001), que se concentró esta vez, en el segundo ciclo de enseñanza básica (5^o a 8^o básico). En este, el 11,3 % de los encuestados dice haber sido agredido por un compañero más de cinco veces y el 10,3 % confiesa haber agredido en la misma cantidad a otro alumno.

Fondecyt Facultad de Educación PUC. Desde el 2001, dos Proyectos Fondecyt¹²⁸ consecutivos¹²⁹ a cargo de un equipo multidisciplinario, que trató de pensar la violencia escolar desde la antropología filosófica, la psicología y la sociología, es quizá una de las experiencias más largas, ambiciosas y completas, en términos de desarrollar pensamiento e investigación sobre este tema. Dentro del segundo proyecto, se logró cooperación internacional con el equipo del *Observatoire Européen de la Violence Scolaire*, encabezado por Eric Debarbieux, donde se pudo compartir no solo experiencias sino también instrumentos, que sirvieron de base a su vez para el desarrollo del cuestionario que se utilizó en la “1^o encuesta nacional de Violencia en el Ámbito Escolar”. Parte del equipo, de estos dos proyectos se encuentra desarrollando actualmente el proyecto FONIDE¹³⁰ “Claves para el mejoramiento de los aprendizajes desde la convivencia escolar. Lineamientos para la gestión de la calidad

¹²⁶ Programa Interdisciplinario de Investigación en Educación.

¹²⁷ Hacer un comentario negativo de otro persona sin estar éste presente.

¹²⁸ Fondo de Desarrollo de Ciencia y Tecnología, que se basa en el desarrollo de investigación propiamente tal.

¹²⁹ Proyecto Fondecyt N°1010771 *Hacia una interpretación de la violencia en la escuela. Lineamientos de estrategias de convivencia social en el espacio educativo*, aprobado para el año 2001 y Proyecto Fondecyt N° 1040694: *Figuras Estructurales de la Violencia Escolar. Hacia una Recuperación de la 'Subjetividad' Educativa*. Aprobado para el año 2004.

¹³⁰ Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo en Educación, patrocinado por el Ministerio de Educación.

educativa". Al sumar las experiencias de estos proyectos, este equipo es probablemente el equipo con más experiencia sobre la violencia escolar en el país.

El primer Fondecyt (Flores & García, 2001) tenía como eje, la pregunta por el sentido de la violencia y por tanto, interrogaba a la subjetividad de aquellos que eran considerados por su entorno como violentos. Su base metodológica fue cualitativa (*Grounded Theory*) sobre el análisis de entrevistas y grupos focales. Debido a la cantidad de información que recogió esta investigación, se hace inviable el poder reproducirlas con plenitud. Para una visión más completa, puede verse el ANEXO 3 de este informe, donde se reproducen algunos de los artículos que reflejan estos datos.

Existen diversos sentidos en los cuales los estudiantes considerados agresivos organizaban su actuar. Entre ellos la violencia tenía sentido para Establecer Jerarquía, como Defensa, para Resolver un Conflicto, como Catarsis, para Hacer Daño, Entretenerse y como un medio de lograr Reivindicaciones Sociales (García & Madriaza, 2005a). No obstante más allá de estas particularidades, los investigadores pudieron observar que la violencia adquiría sentido para estos jóvenes en la medida que permite articular un espacio desorganizado y desconocido. Según este modelo, los sujetos de la violencia escolar, en el mismo hecho de violentarse crean y recrean códigos y legalidades subterráneas, que difícilmente pueden lograr traducción en otro registro. De esta forma, la violencia en las escuelas va tejiendo gran parte de un tejido inexistente pero socialmente válido y culturalmente novedoso (García & Madriaza, 2004). Esta conformación de lo social a través de la violencia surge a través de tres tiempos:

1. La violencia opera como una búsqueda de conocimiento. Este es el plano dual e inicial de las relaciones sociales violentas en la escuela. En el mismo acto de la violencia emerge cierto conocimiento acerca del otro que intenta responder a la interrogante acerca de quién soy yo y quién es el otro. Un golpe en este caso, no solo es señal de daño al otro, sino que también adquiere la cualidad significante de cierto saber, que no podría ser descubierto sino es en el mismo hecho de la violencia.

2. La Violencia como Búsqueda de Reconocimiento. Este tiempo nos arroja directamente en lo social, al incluir la posibilidad de un tercero dentro de las relaciones violentas. En este caso cada acto violento es sustentado por un supuesto testigo (que puede estar o no estar presente) que tendría cierto conocimiento del hecho. De esta forma la violencia, ya no es tanto un medio para saber acerca del otro, sino también un acto que se realiza fundamentalmente para ser aceptado y reconocido por el supuesto testigo. Así, la violencia es una pugna por el reconocimiento de este testigo social.

3. La violencia como Jerarquización. De la triada social, saltamos al grupo que va organizándose en posiciones simbólicas para cada uno de sus miembros, de menor a mayor estatus. La posición no solo relata el lugar dentro del continuo jerárquico, sino también la relación que se establece entre cada una de las posiciones al interior del grupo. De esta forma, ya organizado el grupo a través de la violencia, esta tiende a disminuir en sus formas más visibles, para ir señalando un espacio de poder que encubre el origen de su violencia (García & Madriaza, 2004).

El deseo de reconocimiento es el motor fundamental en esta teoría. Marca el inicio de la violencia como su final. Así como a través de ello se fue tejiendo un espacio social, así también, la disminución en la necesidad de este reconocimiento, marca el camino de su destitución. Todo final del sujeto de la violencia escolar, es un final triste, en tanto supone abandonar la identificación al grupo y su ligazón a él, supone individuarse, desafiliarse del amparo que proveía el grupo (García & Madriaza, 2005e).

El segundo Fondecyt, utilizó una metodología mixta cualitativa cuantitativa y se organizó sobre tres ejes: por un lado, se buscó sopesar la realidad a través del cuestionario del *Observatoire*, y de una escala de lógicas de acción, en segundo lugar se buscó identificar y comprender las diversas posiciones que emergían como modalidades juveniles de la violencia y en tercer lugar se buscó, relacionar los indicadores de violencia con indicadores de salud mental (Flores, García & Sandoval, 2004).

En relación a la primera parte de éste, se tomo como muestra a más de 1500 estudiantes de enseñanza media en la región Metropolitana (Madriaza & García, 2005). De estos, un 14,3 % de los encuestados piensa que hay entre Bastante y Mucha Violencia en sus Colegios, lo que se contrapone al 45,6 % que piensa que "Nunca" o "Casi Nunca" ocurre. Por otro lado un 10,3

% de la muestra presentaba niveles de victimización grave. Un resumen de los resultados por Victimizaciones sufridas se ofrece en la siguiente tabla:

Resultados descriptivos, por Sexo, Mixtura, Curso y NSE de indicadores de victimización (%)

	Total	Sexo (%)		Mixtura de colegios (%)			Curso (%)				NSE (%)		
		Masc	Fem	Solo Masc	Solo Fem	Mixtos	1º	2º	3º	4º	Bajo	Medio	Alto
Victimas de agresiones verbales	48,4	62,4	35,9	65,9	34,5	49,4	54,7	48,9	44,6	40,7	58,4	43,5	46,6
Victimas de agresiones Físicas	16,9	29,1	6,1	22,6	5,0	20,3	19	17	14,4	16,7	15,5	16,4	18,3
Victimas de amenaza y/o exclusión	18,1	16,8	19,2	11,3	20,1	19,1	17,2	19,4	18,8	16,7	14,0	16,9	22,3
Victimas de Robo con Amenaza	9,2	11,1	7,6	13,2	8,1	8,6	8,9	10,8	6,3	12,5	14,2	5,7	9,5
Percepción general de robo con Amenaza	30,9	37,7	24,9	52,9	19,2	30,0	33,6	40,5	22	25,1	47,1	19,6	31,9
Agresores en Robos con Amenaza	5,7	9,1	2,7	6,4	2,8	6,8	5,7	7,6	2,8	7,9	7,3	3,0	7,5

Fuente: Madriaza & García, 2005

Otro de los resultados interesantes de esta investigación, fue la relación entre salud mental y violencia escolar. Este tipo de investigación es absolutamente pionera en Chile, pese a que los resultados van en la línea de lo descubierto en otras partes del mundo (Madriaza, 2007b). Para la evaluación de sintomatología se utilizó el Brief Symptom Inventory.

Esta investigación pudo determinar que por cada tipo de victimización, la sintomatología era significativamente mayor entre aquellos que habían sido victimizados, que entre aquellos que nunca lo habían sido (ver tabla de más abajo). Por otro lado, en la medida que aumentaba la cantidad de formas de victimización, la gravedad de síntomas aumentaba progresivamente (Madriaza, 2007b). En relación a los tipos combinados de victimización involucrados, se pudo constatar que en aquellas combinaciones de victimización donde existía una victimización psicológica, la gravedad de la sintomatología aumentaba (Madriaza, 2007b).

Cuando se comparó las mismas variables entre victimas y agresores de robos con intimidación, se pudo observar que quienes presentaban mayor sintomatología eran aquellos que eran victimas agresivas –es decir, quienes confesaron el haber participado como agresores, así como haber sufrido este tipo de victimización–, seguido por los agresores y finalmente las victimas (Madriaza, 2007b).

Medias de Índice Global de Severidad para Estudiantes Victimizados versus aquellos no victimizados

		Robo con Amenaza	Insultos	Agresión Física	Maltrato y exclusión social	Robo
Victimizados	Media	1,23	1,10	1,15	1,32	1,09
	N	143	732	270	294	745
	Desviación Típica	0,72	0,65	0,68	0,71	0,65
No Victimizados	Media	0,97	0,90	0,96	0,91	0,90
	N	1380	789	1257	1230	781
	Desviación Típica	0,59	0,56	0,59	0,56	0,56

Fuente: Madriaza, 2007

Otras investigaciones

El 2004, un artículo de Pavez & Redondo trata de investigar las percepciones de 423 jóvenes de 9 liceos de enseñanza media, sobre la base de la distinción entre Agresión y Violencia. La violencia según este estudio un “*acto inocuo e imprevisible, en cuanto implica una conducta manifiesta de fuerza desmesurada y automática*”; y la agresión por el contrario, supone “*un acto de construcción subjetivo, basado en la hostilidad*” (Pavez & Cornejo, 2004, pp. 37.). Sobre esta base, el estudio pudo indicar que los jóvenes ejercen principalmente conductas agresivas no violentas, al igual que profesores; mientras que las agresiones violentas tendrían un reporte muy bajo. Estas agresiones no violentas tendrían pocas diferencias por edad, sexo o liceo, lo que les hace pensar a estos investigadores que esta homogeneidad se deriva más bien de una cultura escolar agresiva. Del mismo modo las agresiones no violentas tienen un carácter principalmente interaccional, por lo que son patrimonio de grupo o individuos, sino del contexto social. En términos de agresiones violentas, los investigadores refieren se reportan más agresiones violentas de adultos a estudiantes que de estudiantes a adultos, lo que los lleva a pensar que la violencia es patrón aprendido desde la autoridad a los estudiantes.

Un equipo de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano, realiza un investigación exploratoria de corte cualitativo sobre las percepciones que tienen estudiantes de liceos vulnerables (Figueroa, Marambio, Miranda, Salazar & Zamora, 2005). En este estudio los profesores sindicaron a los estudiantes como los actores fundamentales de las agresiones en la escuela, aunque encuentran que este tipo de agresiones se encuentra normalizado en el contexto escolar. Del mismo modo, los profesores creen que la violencia tiene su causa fuera del establecimiento y por tanto se hace imposible actuar en ella en el contexto escolar. Los estudiantes legitiman el uso de violencia en cuanto permite subir la autoestima, otorgar poder y otorga estatus.

Dos tesis del último tiempo, han abordado la pregunta por el sentido actual de la violencia en la escuela. Ambos proyectos surgen bajo el alero de los equipos Fondecyt sobre violencia escolar explicitados más arriba. La primera investigación, tiene influencia de la sociología comprensiva y combinó metodologías cuantitativas como cualitativas para poder responder a esta pregunta (Zerón, 2006). La segunda investigación, tiene sus raíces en aquello que puede ser llamado psico antropología y trata de responder a la pregunta por el sentido de la violencia actual, en el marco de las transformaciones culturales del Chile postdictadura (Madriaza, 2007).

En su tesis doctoral de la universidad de Burdeos, Ana Zerón aborda este problema entendiendo que la violencia escolar nunca es gratuita, sino que siempre tiene un sentido, entramado en las redes de significaciones que instituyen el mundo subjetivo social de la escuela (2006). En este estudio, se pudo observar que la violencia escolar es transversal entre los diferentes NSEs, no obstante el sentido asociado a ella es diverso: por un lado es el NSE bajo el sentido de la violencia esta asociado con la injusticia social de la cual se sienten víctimas, la desesperanza en cuanto a su escolarización y las protestas que forman parte de su rebelión contra el sistema social y escolar; y para los de NSE Alto, por otro lado, el sentido de la violencia es un síntoma del individualismo posmoderno. Existirían tres tipos de violencia: la a-escolar, la escolar y la anti-escolar. La primera se asocia a la violencia intrafamiliar, a la inseguridad urbana; la segunda (violencia escolar) es un duelo permanente contra profesores y entre pares, donde los estudiantes de NSE bajo, la viven como discriminación y los de NSE alto, ven como imposible esta posición; y en tercer lugar, la violencia anti-escuela, es una respuesta de rebeldía y protesta -desde el NSE bajo- frente a una institución que no los escucha. Una conclusión fundamental de este estudio es que existiría una violencia propiamente escolar y no solo una reproducción de desde las prácticas sociales.

La segunda tesis tiene un corte más psico-antropológico y se centró exclusivamente en estudiantes que fueran considerados agresivos o violentos desde los NSE Alto y Bajo, tesis que trató de preguntarse por el sentido actual de la violencia en la escuela, como respuesta a las transformaciones culturales en el marco de la re-democratización del país y su proceso de modernización (Madriaza, 2007). En primer lugar concluye que la violencia no es ni puede ser anti-social, sino todo lo contrario; más bien es un modo a través del cual, los jóvenes pueden construir o reconstruir un espacio de socialización. Se entiende que en un contexto de transformación cultural que tiende hacia el individualismo y donde existe una desconexión entre modernización y subjetividad de la vida cotidiana, la violencia emerge como una respuesta para recrear ese espacio social. De lo que trata es de construir una pertenencia, un amparo a través

de la violencia, que reproduzca lógicas de socialización basadas en la reciprocidad y el reconocimiento mutuo. En este sentido, la violencia es síntoma de una época actual, donde tiende a predominar el sinsentido, narcisismo e indiferencia. La violencia en el NSE Bajo cumple cabalmente esta postura, en tanto es una violencia principalmente colectiva-grupal, que tiene su origen en el reconocimiento social y donde se pretende buscar fundamentalmente la pertenencia. La víctima en este sentido, es el diferente, el desconocido, aquel que queda excluido de las lógicas grupales. Se busca por sobre todo la subsistencia del grupo y cualquier desmarque individual es sancionado. Por el contrario, en el NSE Alto, la búsqueda es más personal y es ante todo la búsqueda de libertad, donde se pretende escapar de las convenciones sociales, ser libres y no sujetos de la extrema regulación social y cultural. Su búsqueda de lo social es inversa, en tanto, más que buscar, escapa de la posición extrema del individualismo y la indiferencia, donde se topa con el sinsentido. De esta forma, su violencia se entiende como un ponerse en riesgo de modo de reconstruir un sentido que se siente perdido.

Un último estudio que merece la pena tomar en consideración, escapa a todos los cánones de investigación que se han desarrollado hasta ahora (Beltrami, Sanhueza, Higuera, Flores & Muñoz 2007). Es una investigación que tiene su origen en la biología y que tiene su punto de comparabilidad en el estudio de primates. Este estudio trató de comparar la incidencia de las agresiones en el contexto escolar con la luminosidad presente en el contexto ambiental, y pudo detectar que en los meses de más luz como primavera-verano, aumenta la cantidad de agresiones observables de manera significativa, sobre todo entre los varones. Por otro lado, mientras en los meses de menos luminosidad, existe una relación similar entre la cantidad de amenazas y la cantidad de ataques efectivos, en los meses de mayor luz, los ataques se incrementan significativamente más que las amenazas. Es decir, aumentan las agresiones efectivas.

Políticas Públicas

Programa Nacional de Convivencia Escolar

La política central sobre violencia escolar, ha estado a cargo principalmente del Ministerio de Educación a través de *Programa Nacional de Convivencia Escolar*, que al igual que en la mayoría de los países de la región, ha tenido como eje, uno de los pilares que la UNESCO ha propuesto para el nuevo milenio "Aprender a convivir" (UNESCO, 1996). Se ve una esperanza futura en la convivencia pacífica, "*no sólo porque la buena convivencia es un factor de bienestar para personas y grupos humanos, sino también porque desde esa base se construyen la ciudadanía, el capital social, la calidad del país en el futuro y también la posibilidad de entendimiento entre los pueblos*" (Mariana Aylwin, Presentación de Política de Convivencia Escolar, MINEDUC, 2002:9).

Esta política esta orientada en principios, a formar en valores ciudadanos y democráticos a los estudiantes del país. Formación en valores de convivencia, como dice en su documento: respeto por la diversidad; participación activa en la comunidad; colaboración; autonomía y solidaridad (MINEDUC, 2002). El continente de esta política son los llamados Objetivos Fundamentales Transversales (OFT), que como dice su nombre, atraviesan todo el desarrollo de la formación, de modo de constituir un sujeto íntegro a cabalidad. A grandes rasgos, los OFT, son todos aquellos contenidos que no tienen que ver con la enseñanza formal. Apuntan a ese currículo oculto, que sin hacerse presente, influye de manera fundamental.

Esta política se basa en 8 principios rectores que se nombran a continuación (MINEDUC, 2002):

1. Todos los actores de la comunidad educativa son sujetos de derecho. Se basa en la idea del respeto hacia el otro en cuanto tal y por tanto, la valoración de la diversidad y pluralidad en las relaciones humanas.
2. Los niños, niñas y jóvenes son sujetos de derecho. Supone la reformulación desde la figura de objeto de aprendizaje a sujeto de ellos, por tanto implica desarrollar un sujeto activo y no mero receptor en la escuela.
3. La educación como pleno desarrollo de las personas. Se entiende que este pleno desarrollo solo es posible es un ambiente que fomente la heterogeneidad y no la homogenización.
4. Convivencia democrática y construcción de ciudadanía en la institución escolar. Se ubica como eje de la formación de ciudadanos y de la democracia a la escuela en su conjunto.

Formación que requiere que la escuela misma se democratice, definiendo con claridad los ámbitos de participación de cada actor educativo.

5. Convivencia escolar: un ámbito de consistencia ética. Supone entender la necesidad de ser consistente entre la ética del decir y del hacer en la escuela.

6. Respeto y protección a la vida privada y pública y a la honra de la persona y de su familia.

7. Igualdad de oportunidades para niños y niñas, mujeres y hombres:

8. Las Normas de Convivencia: un encuentro entre el derecho y la ética. Apunta a que el ejercicio de la ética debe estar asegurado sobre la base de una normativa clara, sin la cual sería una mera declaración de voluntad.

A su vez, esta política, se materializa en 2 áreas de trabajo fundamentales (MINEDUC, 2002):

1. *Normas de convivencia*. Supone una creación de las normas de convivencia donde participe toda la comunidad educativa, normas que establezcan así mismo, los derechos y deberes para cada uno de actores relevantes y regule las relaciones entre ellos. Para efectos de conseguir esta tarea, el MINEDUC, crea la instancia de los Consejos Escolares para todos los colegios subvencionados, consejos que por un lado incluyen a toda la comunidad escolar y por otro, tienen a su cargo la creación de estas nuevas normativas democráticamente consensuadas (Ministerio de Educación, 2005).

2. *Conflictos*: esta área incorpora la idea de la inevitabilidad de los conflictos como situación emergente en la diversidad de actores educativos. Por cuanto no indica que los conflictos sean negativos de por sí, sino que son parte de la realidad de la convivencia. En el trabajo en esta área, ha tenido una fuerte influencia la resolución alternativa de conflictos donde tanto el arbitraje pedagógico (desde profesores), la negociación como la mediación escolar, se ha ido desarrollando en una diversidad de estrategias piloto.

Programa Habilidades para la Vida (JUNAEB, 2006)

Sin ser necesariamente un programa que se enfoca específicamente en la intervención en violencia escolar, el programa habilidades para la vida de la JUNAEB¹³¹, ofrece una alternativa de prevención real para factores de riesgo que pueden llevar a conductas agresivas en el contexto escolar. Este programa data desde 1998 y tiene como referente teórico la salud mental infantil, que se entiende como la capacidad para establecer y sostener relaciones interpersonales y el mantener un desarrollo psicológico progresivo y persistente.

Sus objetivos son

a) Desarrollar en la comunidad educativa, comportamientos y relaciones efectivas, promotoras de la salud mental y el autocuidado.

b) Proporcionar a los educadores, competencias y metodologías, que les permitan abordar de manera efectiva, la diversidad de necesidades psicosociales, propias del ámbito escolar de los alumnos y sus ambientes familiares.

c) Detectar precozmente a niños que presenten factores y condiciones de riesgo psicosocial en el hogar y escuela y derivar a una atención oportuna a aquellos que presenten trastornos de salud mental.

d) Modificar factores y comportamientos de riesgo psicosocial, a través de acciones preventivas con los niños, que incorporen a su vez a sus padres y profesores

e) Articular y desarrollar la Red de Apoyo Comunal a la salud mental en la escuela, que permita una coordinación eficaz y regular entre el programa, las organizaciones comunitarias, los centros de salud y otras instituciones de apoyo a la infancia, existentes a nivel local.

Su población objetivo corresponde a estudiantes de 1º y 2º Nivel de Transición y de 1º a 3º básico (4 - 8 años).

Como se puede establecer a través de sus objetivos, el fin de este programa es poder disminuir los factores de riesgo existentes en la población escolar de este tramo de edad y potenciar los factores protectores. Para eso trabaja en tres niveles de intervención

¹³¹ Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas

1. *Promoción para Todos* (promoción del bienestar y desarrollo psicosocial en la comunidad educativa): en esta área se trabaja en talleres de padres y educadoras de párvulos; taller de autocuidado del profesor; asesoría de profesores para el trabajo en el aula y asesoría a profesores para reuniones de padres y apoderados.

2. *Prevención para Algunos* (Detección de problemas psicosociales y conductas de riesgo): esto se realiza en dos ámbitos:

a) Sistema de Alerta Temprana: a través de la aplicación universal de instrumentos en 1º básico.

b) Prevención Selectiva y Focalizada a población en riesgo detectada: a través de talleres en 2º básico, que busca reducir el impacto de factores de riesgo como agresividad, hiperactividad, bajos logros cognitivos, timidez y potenciar la influencia de factores protectores, como la comunicación, sociabilidad y expresión de sentimientos.

3. *Derivación de pocos* (derivación a atención y seguimiento de niños detectados con problemas de salud mental y psicosociales): supone la detección y derivación a la red de salud especializada de niños con trastornos de salud mental.

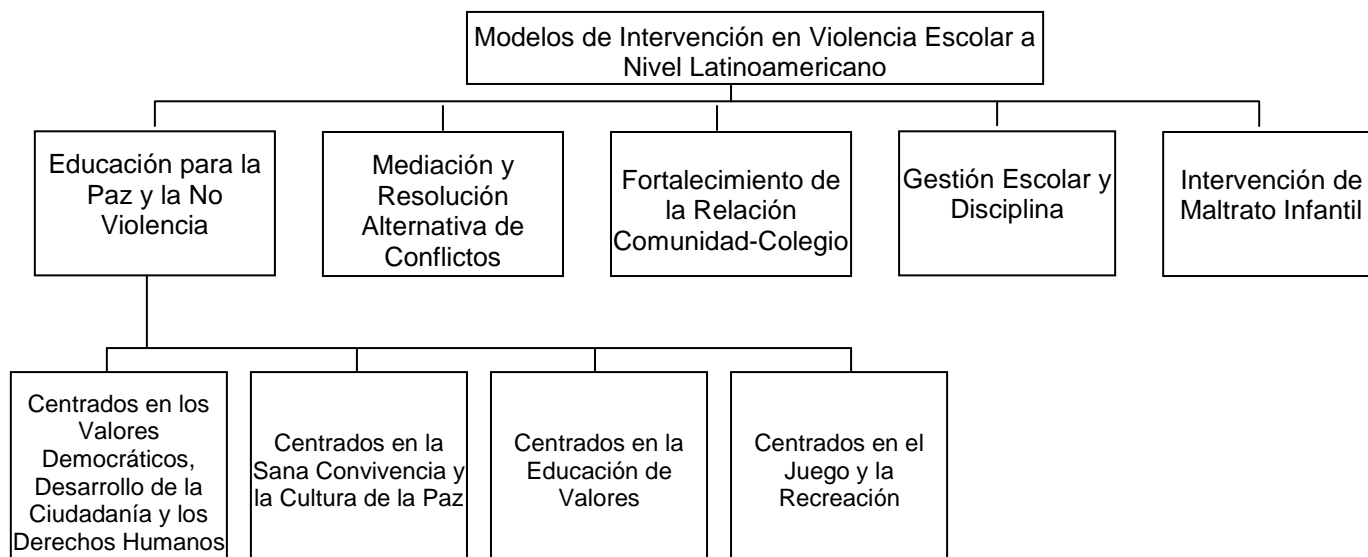
Este programa tiene evaluaciones hechas sobre la efectividad de sus modelos de prevención, donde se muestra que el programa es efectivo para la reducción de factores de riesgo, aumento de motivación para el aprendizaje y de las capacidades de atención y concentración, así como la disminución de agresividad (JUNAEB, 2005)

Modelos de Intervención.

Los modelos de intervención en el país, se encuentran poco difundidos y de los que existen, pocos son aquellos que han sido sistematizados, de modo de poder entregar algún tipo de información efectiva sobre su ejecución. Existe tan poca información al respecto, que incluso en libros de recopilación de experiencias como el de Varela & Tijmes (2007), se muestran no solo aquellas experiencias vigentes, sino también algunas que dejaron de ejecutarse hace un tiempo ya. El MINEDUC, informa a través de notas de prensa sobre algunas experiencias de mediación por ejemplo, pero no ha mostrado voluntad en difundir estas experiencias de modo que puedan ser compartidas con el resto de la comunidad.

Así como son poco conocidas las experiencias, en las pocas que se conocen existe cierta redundancia en las temáticas y enfoques de aplicación. Predomina por cierto el concepto de convivencia escolar y el de resolución alternativa de conflictos como la mediación. La mediación es sin duda la experiencia más difundida tanto a nivel social, mediático y escolar y en cierta forma, en estos niveles se percibe como la única experiencia exitosa en el tratamiento de violencia escolar. No obstante, no existe evidencia empírica en el contexto nacional ni evaluaciones de impacto a nivel comportamental conocidas, que indiquen el éxito de estas temáticas.

Si tomamos como referencia, la clasificación hecha por Madriaza, para los programas de intervención a nivel Latinoamericano, podremos ubicar con mayor facilidad, en que lugar se ubican los modelos de intervención a nivel nacional (2006).



En base a este modelo, podemos decir que los modelos de intervención nacionales se ubican en tres posiciones: en *Educación para la Paz y la No Violencia*, en *Mediación y Resolución Alternativa de Conflictos* y en *Gestión Escolar*.

Específicamente en el primer punto *Educación para la Paz y la No Violencia*, hay ejemplos de intervención centrados en el desarrollo de la sana convivencia y cultura de la paz y en la educación de valores.

Un ejemplo de un modelo de intervención centrado en el Desarrollo de Sana Convivencia, es el Programa de Educación para No-Violencia, del Centro de Estudios y Promoción del Buen Trato de la Escuela de Psicología de la universidad Católica de Chile¹³². Este programa tiene por objetivo una metodología de capacitación para educadores, que busca potenciar las competencias de los sistemas educativos en la creación de contextos sociales saludables que faciliten el buen trato y el desarrollo igualitario de los niños (Arón, 2000). El programa está dirigido a profesores de primer ciclo básico de enseñanza y educadores preescolares y existen evaluaciones sobre su funcionamiento. En ellas se puede observar que se produjeron pocas modificaciones en las creencias negativas en torno al maltrato, aunque se indicó que los profesores fueron más exitosos en términos de primera respuesta frente a maltrato (Araya, 2002; Avalos, 2003). No existe evidencia de que el programa se implementa efectivamente actualmente.

Para el caso de educación en valores, el proyecto Valoras¹³³, de la Escuela de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile y el PIIE. Este proyecto tiene por objetivo desarrollar, un *currículo transversal, explícito y formativo de la convivencia social* en el marco de los Objetivos Fundamentales Transversales (OFT) de la actual reforma educativa; que entregue a la formación académica, una formación socio afectiva y ética (Mena, Milicic, Romagnoli & Valdés, 2006). Este proyecto se centra en cinco estrategias fundamentales: La Constitución de un Equipo de Gestión y Coordinación de la Convivencia Escolar; la Formación de una Comunidad Profesional Docente (trabajo en equipo de profesores); la organización de Comunidades de Curso, el Desarrollo de una Alianza Familia-Escuela y finalmente el Desarrollo Socio Afectivo y Ético en el Aula (Mena, Milicic, Romagnoli & Valdés, 2006). Su población objetivo es toda la comunidad escolar, ofreciendo capacitaciones y diplomados a profesores y a profesionales que conforman equipos de coordinación de la convivencia en sus establecimientos educacionales. Actualmente este proyecto se encuentra vigente y acaba de ser condecorado por el Sello Bicentenario que otorga el gobierno de Chile, para incentivar su desarrollo.

En el caso de los dos proyectos enunciados una de sus dificultades, es el enorme costo que implica su implementación. Al surgir como proyecto FONDEF, es decir de desarrollo de nueva tecnología, supone el desarrollo de plataformas de negocios, aspecto que hace inviable su implementación en escuelas más desposeídas a menos que se tenga financiamiento desde entidades privadas.

En el caso de programas que incorporan la *Mediación y la Resolución Alternativa de Conflictos*, está el proyecto Resolución Pacífica de Conflictos: Mediación y Convivencia Escolar en la Florida, dependiente de la Corporación Municipal de Salud y Educación de la Comuna de la Florida (Varela y Tijmes, 2007). Este proyecto tiene la lógica de política pública comunal y por tanto se ejecuta de manera central. Tiene por objetivos promover la convivencia escolar a través de la mediación. Se financia por medio del programa Comuna Segura del Ministerio del Interior y tiene la pretensión de llegar a los 28 establecimientos municipales de la comuna, aun cuando actualmente se está implementando en 8 de ellos. No existen evaluaciones conocidas del proyecto.

Por último, existe un modelo de intervención importando desde Estados Unidos y que puede ser incluido dentro de lo que se conoce como modelos de intervención en *Gestión escolar y Disciplina*. Corresponde al programa Paz Educa dependiente de la Fundación Paz Ciudadana (Mertz, 2006). Este programa tiene por objetivo la creación de metodologías de trabajo concretas, replicables y empíricamente validadas para la prevención de la violencia en las escuelas, y que en el futuro puedan ser puestas a disposición de los establecimientos

¹³² <http://www.buentrato.cl/>

¹³³ <http://www.valorasuc.cl>

educacionales del país (Mertz, 2006). Este proyecto se basa en un proyecto de Jeffrey Sprague, del Instituto sobre Violencia y Comportamiento Disruptivo de la Universidad de Oregon (Institute on Violence and Destructive Behavior), que pone especial énfasis en el fomento de conductas positivas” (Positive Behaviour Supports), a través del ordenamiento de reglas y expectativas puestas en los estudiantes. Es así que hay tres ejes relevantes: Definición y comunicación a la comunidad escolar de expectativas de comportamiento; Mejoramiento del diseño de los espacios escolares mediante la aplicación de principios y técnicas de CPTED (*Crime Prevention Through Environmental Design*) y la Creación de un sistema de información, basado en los envíos a inspectoría, que permite monitorear los efectos del programa (Mertz, 2006). Actualmente se está aplicando en tres comunas del Gran Santiago: Puente alto, Recoleta y Huechuraba

Temas Pendientes

En Chile la investigación, intervención y las políticas públicas tiene muchos temas pendientes que seguir desarrollando.

En términos de investigación, existe una enorme deuda, sobre todo en relación con la cantidad de información disponible y la diversidad de estudios relacionadas. Existe muy poca variedad de estudios y en su mayoría han mantenido preferencia por metodologías cualitativas, que han permitido por cierto, comprender desde los propios actores la realidad del fenómeno, pero impide a su vez la posibilidad de generalización de estos datos.

La investigación cuantitativa existente aun está focalizada en la prevalencia y poco en la relación entre variables, que permitan ayudar a buscar soluciones y comprensiones distintas. En este sentido, la construcción de modelos teóricos que nos permitan comprender no solo la realidad social del fenómeno, sino también sus particularidades en el contexto chileno, es pobre y escasamente basada en evidencia empírica.

Del mismo modo no existe investigación aplicada que permita estudiar, construir y evaluar en profundidad modelos de intervención efectivos. Muchos de estos modelos de intervención, se basan en el impacto mediático más que en la investigación científica nacional (por ejemplo en el caso de la mediación escolar).

Los modelos de intervención siguen siendo restringidos y solo unos pocos han podido ser sistematizados y difundidos. Muchas de las experiencias –siendo exitosas-, se pierden en el anonimato. El PREAL en este sentido, ha hecho una enorme labor en la ayuda a la sistematización y difusión de estas prácticas exitosas a nivel latinoamericano. No obstante, sería recomendable construir un banco de datos, que permita centralizar la información dispersa en términos de experiencias aplicadas.

La difusión –como se puede ver-, es uno de los problemas fundamentales a la hora de evaluar la violencia escolar en el país. Esta escasa difusión, se manifiesta desde el gobierno central hasta los modelos de intervención más específicos.

A nivel central, existe poca transparencia e información sobre su política como sobre los levantamientos de información realizados. Mucha de la información es de conocimiento exclusivo de los equipos internos de cada ministerio y existe renuencia para liberar la información (es el caso de la información de la 1º Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar cuya difusión integral no ha sido autorizado hasta ahora). Sería recomendable publicar las bases de datos, de modo que cualquier investigador pudiera tener acceso a realizar investigaciones sobre ella. Esta línea de trabajo muestra, una lógica centralizada y poco democrática del manejo de información.

La difusión también es un problema académico. Los investigadores conocen poco de lo que han investigado otros sobre el tema. Por otro lado, aun cuando existe investigación académica esta queda en revistas especializadas y existe poca difusión hacia otras realidades de la sociedad chilena. Los *mass media*, han difundido algunas investigaciones, pero existen pocos libros de acceso público que puedan ser revisados por investigadores, educadores o ciudadanos comunes y corrientes.

En relación con las políticas públicas de intervención, estas se muestran generales, amplias y más cercanas a una declaración de principios que a una instalación efectiva de un programa de intervención. No existen desde el Ministerio de Educación por ejemplo, políticas focalizadas en

diferentes niveles de complejidad, sino que la política de intervención se queda en el marco de la convivencia escolar, sin poder avanzar más allá. Convivencia que como principio rector es válido, pero que sin duda requiere un trabajo que parta desde la población universal, a nivel de prevención o promoción y llegue hasta la focalización de contextos más complejos. En este sentido, la experiencia del programa de *Habilidades para la Vida* de la JUNAEB es una experiencia racional y probablemente más efectiva, para la prevención del fenómeno.

Conclusiones

Se podría decir que en Chile existen dos tipos de debate: por un lado existe un debate público guiado fundamentalmente por los *mass media*, y un debate académico, que sin estar necesariamente distanciados presentan diferencias importantes. Los hechos de violencia y agresión acaecidos en la escuela han sido revisados, analizados y reportados por los *mass media*, influencia que probablemente ha servido de motor tanto a nivel de investigación como de políticas públicas. En un comienzo, los medios solo tomaban en consideración hechos violentos como homicidios o agresiones con armas; no obstante, con el correr del tiempo la preocupación social se ha ido trasladando paulatinamente hacia formas de agresión más solapadas como hostigamientos persistentes o matonajes escolares, pero que tienen efectos perversos en quienes los sufren. Es así que la palabra *bullying*, se ha ido tomando portadas de diarios y de noticieros televisivos. La violencia en el ámbito escolar ha quedado reducida a este concepto, como si este fenómeno incluyera toda forma de agresión en la escuela. La discusión académica no ha estado lejos de este tema, no obstante a diferencia de otras temáticas escolares o de otra índole, en la mayoría de las situaciones, los medios han ido a la vanguardia y la academia solo le ha quedado la tarea de reaccionar o de responder como ha podido, a los embates mediáticos. Evidentemente como es de esperar a un contexto no especializado – como el de los medios–, la agresión en la escuela es unifactorializada quedando definida unívocamente en una dicotomía agresor/victima, donde priman fundamentalmente y tienen más tribuna, las explicaciones psicológicas e individualistas. El problema lo tiene otro.

La discusión sobre el *bullying* es un tema que se ha dejado entre paréntesis entre los investigadores. Algunos no se cuestionan la realidad del fenómeno, rescatando quizá la evidencia de hechos donde efectivamente existe una situación de poder asimétrico; pero por otro lado, se cuestiona su aplicabilidad, tomando en consideración que el fenómeno como tal es importado y pertenece a otras claves culturales (Ministerio del Interior & Ministerio de Educación, 2006c). Las violencias asimétricas, han sido consideradas casi desde el comienzo de la investigación científica, pero han sido interpretadas bajo el alero de modelos teóricos importados desde la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil y trasladados directamente al contexto escolar (Aron, 2000). Otros investigadores han cuestionado este trasvase, considerando que aun cuando útiles los modelos, se está hablando de realidades distintas, en tanto la familia como sistema no puede ser homologado a la escuela como sistema (Madriaza, 2007). Por otro lado, la violencia escolar no es unívoca en ningún caso, y no puede quedar exclusivamente ligada a las violencias asimétricas, por cuanto también existen violencias simétricas, como las peleas individuales y grupales (Madriaza, 2007). Por otro lado, la violencia explicada e investigada, ha sido casi con exclusividad aquella que se da entre pares de estudiantes, cuando así como lo han planteado otros investigadores, existe una violencia escolar y una “antiescuela” y por cierto una violencia desde el propio sistema escolar que lleva al conflicto (Llaña, 2001; Zerón, 2006).

Uno de los aspectos que se resaltan desde las investigaciones reportadas en este informe, tiene que ver con la suerte de legitimación y naturalización que las agresiones tienen entre los estudiantes, y que sin duda es un punto a considerar e investigar con mayor profundidad. Pese a que los resultados específicos de Pavez & Redondo (2004), no han sido reconfirmados en posteriores investigaciones, es interesante su conclusión acerca de la existencia de culturas escolares agresivas que invisibilizan el maltrato. En las evaluaciones del programa para No Violencia presentados más arriba, uno de los puntos que no cambió fueron las creencias que sostenían al maltrato de parte de los adultos y en investigaciones de Mena & Vizcarra, se habla de sistemas contaminados de violencia en su conjunto (2001). Los adultos tienden a reconocer poco sus propias agresiones y a ubicar el problema en los jóvenes. Esto puede dar cuenta de un hecho que es considerado hace tiempo y que tiene que ver con el autoritarismo presente de

la sociedad chilena y que puede ser una resabio aun inextinto, de un pasado dictatorial aun presente en todo ámbito. Cualquier intervención en violencia debe tomar en consideración esta particularidad cultural.

Otro aspecto a considerar, es la mayor percepción de violencia aún cuando la victimización efectiva no lleva a tal nivel de alarmismo. Como nos mostró la comparación internacional de la 1º encuesta nacional, la percepción de violencia es lejos la más contundente de entre todos los países. Esto confirmaría, las conclusiones del informe del PNUD de 1998, donde se indica que uno de los aspectos centrales es la desconfianza por el otro. Se teme más al otro de lo que el otro me daña efectivamente.

Autoritarismo y desconfianza, nos habla de una sociedad rígida. Un caldo de cultivo para las manifestaciones de violencia en la escuela.

Bibliografía

- Araya, C. (2000). Educación para la NO Violencia. Estudio Exploratorio sobre la Comunidad Escolar. *Revista Psykhe* 2 (9), 181-192.
- Araya, Carolina (2002). *Informe técnico evaluación de programa: Evaluación de resultados*. Proyecto Fondef D98-I-10210 Educación para la no violencia.
- Aron, A. (1998) *Diseño, Implementación y Evaluación de un programa de Educación para la No Violencia*. Proyecto Fondef D98I1020, aprobado para el año 1998.
- Aron, A. (2000) Un programa de educación para la no violencia. *Revista Psykhe*, 2 (9), 25–39
- Aron, A. M. & Milicic, N. (2002). *Informe Final de la Mesa de Conversación sobre Convivencia Escolar y Violencia*. MINEDUC.
- Avalos, B. (2003) *Prevención de Violencia Escolar: Catastro de Programas y Proyectos*. PREAL: Santiago de Chile.
- Beltrami, M.; Sanhueza, B.; Higuera, T.; Flores, L & Muñoz, J. (2007) *Análisis Comparativo Estacional de la Conducta Agresiva de Escolares de un Establecimiento Educativo de la Región Metropolitana, Santiago de Chile*.
- Beyer, H. (2000) Educación y Desigualdad de Ingresos. Una nueva mirada. *Revista de Centro de Estudios Públicos*. N. 77 pp.97-130.
- CEPAL (2004) *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Comisión Económica para América Latina. Organización de Naciones Unidas. Sede Santiago de Chile.
- CEPAL (2006) *Panorama Social de América Latina 2006*. Comisión Económica para América Latina. Organización de Naciones Unidas. Sede Santiago de Chile.
- CONACE (2006) *Sexto Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar de Chile, 2005. 8º Básico a 4º Medio. Informe Final*. CONACE. Ministerio de Interior, Gobierno de Chile.
- Contador, M. 2001. Percepción de Violencia Escolar en Estudiantes de Enseñanza Media. *Revista Psykhe*. Escuela de Psicología P.U.C. 10: 69–80.
- Debarbieux, E. (1996). *International Survey of School Climate. Secondary School Students Questionnaire*. Burdeos: Observatorio Europeo de Violencia Escolar.
- Figueroa, Y. Marambio, L. Miranda, C.; Salazar, M. & Zamora, A. (2005) *Representaciones sociales sobre la violencia escolar en Liceos vulnerables. Un estudio cualitativo exploratorio*. Universidad Academia de Humanismo
- Flores, L. & García, M. (2001). *Hacia una interpretación de la violencia en la escuela. Lineamientos de estrategias de convivencia social en el espacio educativo*. Proyecto FONDECYT aprobado para el año 2001.
- Flores, L., García, M. & Sandoval, M. 2004. Proyecto Fondecyt N° 1040694: *“Figuras Estructurales de la Violencia Escolar. Hacia una Recuperación de la ‘Subjetividad’ Educativa”*. Aprobado para el año 2004.
- García, M. & Madriaza, P. 2005a. Sentido y Sinsentido de la violencia escolar. Análisis Cualitativo del Discurso de Estudiantes Chilenos. *Revista Psykhe*. Escuela de Psicología P.U.C. 14:165-180.
- García, M. & Madriaza, P. 2004. Clamores Juveniles y su Relación con la Violencia Escolar: Conflicto y Aspiración por Recrear un Orden Social. *Revista Persona y Sociedad*. 18: 31-50
- García, M. & Madriaza, P. 2005b. Sentido y Propósito de la Violencia Escolar de los “Cuicos”. Análisis Estructural del Discurso de Estudiantes Agresivos del Nivel Socioeconómico Alto. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*.

- Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio de Educación (2002) *Política de convivencia Escolar*. Unidad de Apoyo a la Transversalidad. Ministerio de Educación. Chile.
- Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio de Educación (2005) Reglamento de Consejos Escolares. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde http://600.mineduc.cl/resguardo/resg_part/index.php
- Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio de Educación (2007a) Anuario Estadístico Año 2006. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde http://w3app.mineduc.cl/DedPublico/anuarios_estadisticos
- Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio de Educación (2007b) *Educación Parvularia*. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=16
- Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio de Educación (2007c) *Estadísticas JEC 2006*. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde http://www.mineduc.cl/index.php?id_portal=21&id_seccion=1699&id_contenido=3555
- Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio de Educación (2007d) *Educación Especial*. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=20
- Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio de Educación (2007e) *Educación para Adultos*. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde http://www.mineduc.cl/index0.php?id_portal=19
- Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio de Educación (2007f) *Principales resultados prueba SIMCE*. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde <http://www.simce.cl/index.php?id=247>
- INE (2003) *Censo 2002. Síntesis de Resultados* Instituto Nacional de Estadística. Gobierno de Chile. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde <http://www.ine.cl/cd2002/sintesis censal.pdf>
- INE (2006) Compendio Estadístico 2006. Instituto Nacional de Estadística. Gobierno de Chile. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde http://www.ine.cl/canales/publicaciones/compendio_estadistico/pdf/2006/compendio2006.pdf
- Instituto Idea (2005) *Estudio de Convivencia Escolar. La Opinión de Estudiantes y Docentes. Informe Final*. Ministerio de Educación. UNESCO Chile.
- Instituto Nacional De La Juventud (2002). *Tercera Encuesta nacional de la Juventud*. Santiago: Instituto Nacional de la Juventud.
- JUNAEB (2005) *Evaluación impacto talleres preventivos del HPV en escolares*. Presentado en el XXIII Congreso Anual de la Sociedad de Psiquiatría y Neurología de la Infancia y Adolescencia.
- JUNAEB (2006) *Programa Habilidades para la Vida*. Gobierno de Chile.
- Llaña, M. & Escudero, E. (2000). Establecimientos Educativos en Conflicto. Grupos de resistencia en su interior. *Revista Enfoques Educativos* 2(2): 155-166.
- López, M. & Filsecker, M. 2001. *Manifestaciones de Violencia y agresividad en la Escuela: estudio comparativo en tres realidades geográficas distintas*. Santiago: ICET.
- Madriaza, P. & García, M. 2005. *Resultados Descriptivos de Estudio Internacional sobre Violencia y Convivencia Escolar en Estudiantes de Enseñanza Media de la Ciudad de Santiago de Chile*. Artículo publicado en libro recopilatorio sobre el "2º Seminario de Violencia y Delincuencia" organizado por Paz Ciudadana.
- Madriaza, P. & García, M. 2005. *Resultados Descriptivos de Estudio Internacional sobre Violencia y Convivencia Escolar en Estudiantes de Enseñanza Media de la*

- Ciudad de Santiago de Chile*. Artículo publicado en libro recopilatorio sobre el “2º Seminario de Violencia y Delincuencia” organizado por Paz Ciudadana.
- Madriaza, P. (2006, sin publicar) *Informe de Políticas Públicas y Proyectos de Intervención en Latinoamérica*.
 - Madriaza, P. (2007) *Sentido Social de la Violencia Escolar. Transformaciones Culturales en el Discurso Marginal de los que están Sujetos de la Violencia*. Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Antropología y Desarrollo de la Universidad de Chile.
 - Madriaza, P. (2007b) *Violencia Escolar Y Sintomatología En Salud Mental: Un Estudio Del Impacto Psicológico De La Violencia Escolar Entre Estudiantes De Enseñanza Media*. Artículo publicado en libro recopilatorio sobre el “3º Congreso Nacional de Violencia y Delincuencia” organizado por Paz Ciudadana y el Instituto de Sociología de la pontificia universidad Católica de Chile.
 - Magendzo, A. & Donoso, P. (2000) *Cuando a uno lo molestan. Un acercamiento a la discriminación en la escuela*. Editorial LOM: Santiago de Chile.
 - Magendzo, A.; Toledo, M. & Rosenfeld, C. (2004) *Intimidación entre estudiantes cómo identificarlos y como atenderlos*. Editorial LOM: Santiago de Chile.
 - Matus, T. (1992). *Cultura y Violencia en Chile*. ILADES. Santiago de Chile
 - Mena, I. & Vizcarra, R. (2001). Algo Nuevo bajo el Sol: Hacer visible el Maltrato y Posible la Esperanza. *Revista Psykhe*, 1(10), 81–101.
 - Mena, I., Milicic, N., Romagnoli, C. & Valdés, A.M (2006). *Propuesta Valoras UC: Potenciación de la política pública de Convivencia Social Escolar* en libro “En camino al bicentenario: 12 propuestas para Chile”. Pontificia Universidad Católica de Chile: Santiago, Chile.
 - Mertz, C. (2006) *La Prevención de la Violencia en las Escuelas. Programa Paz Educa*. Fundación Paz ciudadana
 - Munita, R. (2007) *Contrastes en las Tasas de Inscripción Electoral Juvenil*. Instituto de Estudios sobre la Sociedad. Extraído el 15 de Octubre de 2007 desde <http://www.ieschile.cl/upload/informes/Informe%20inscripcion%20electoral%20juvenil.pdf>
 - Pavez, C. & Redondo, J. (2004) El Fenómeno de la Agresión en el Liceo. Un estudio descriptivo de la percepción de los jóvenes de nueve liceos urbano-populares de la región metropolitana. *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*. 1(13) pp 35-55.
 - PNUD (1998) *Las paradojas de la modernización. Informe de Desarrollo Humano en Chile*. PNUD. Santiago.
 - PNUD, INJUV (2002). *Transformaciones Culturales e identidad Juvenil en Chile*. Extraído el 10 de Octubre del 2004, desde www.injuv.gov.cl
 - SERNAM (2007) *Leyes o Proyectos de Ley en Violencia Intrafamiliar*. Servicio Nacional de la mujer. Extraído el 10 de Octubre de 2007 desde <http://www.sernam.cl/basemujer/Cap9/04.htm>
 - Smith, P.; Cowie, H.; Olafson, R. & Liefoghe, A. (2002). Definitions of Bullying: A Comparison of Terms Used, and Age and Gender. Differences, in a Fourteen-Country International Comparison. *Child Development*. 4(73), 1119–1133.
 - UNESCO (1996) *La educación encierra un tesoro* (informe Delors). Informe a la UNESCO de la comisión internacional sobre la educación para siglo XXI. UNESCO
 - UNICEF (2004) *Convivencia en el Ámbito Escolar. Informe Cuantitativo. Primera Parte*. Extraído el 10 de octubre de 2007 desde <http://www.unicef.cl/centrodoc/ficha.php?id=108>

- Universidad A. Hurtado(UAH) y Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio del Interior & Ministerio de Educación (2006a). *1º Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar. Informe Encuesta Alumnos.*
- Universidad A. Hurtado(UAH) y Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio del Interior & Ministerio de Educación (2006b). *1º Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar. Informe Encuesta Profesores.*
- Universidad A. Hurtado(UAH) y Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio del Interior & Ministerio de Educación (2006c). *1º Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar. Informe Cualitativo.*
- Universidad A. Hurtado(UAH) y Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio del Interior & Ministerio de Educación (2006d). *1º Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar. Informe Directores.*
- Universidad A. Hurtado(UAH) y Gobierno de la Republica de Chile. Ministerio del Interior & Ministerio de Educación (2006e). *1º Encuesta Nacional de Violencia en el Ámbito Escolar. Comparación Internacional.*
- Vanderschueren, F. & Lunecke, A. (2004) *Prevención de la Delincuencia Juvenil.* Ministerio Del Interior. Universidad Alberto Hurtado. Chile.
- Varela, J. & Tijmes, C. (2007) *Convivencia Escolar. Recopilación de Experiencias Nacionales.* Fundación Paz Ciudadana.
- World Health Organization (2002). *World Report on Violence and Health.* Extraído en Mayo 13, 2003, desde http://www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/wrvh1/en/
- World Health Organization (2006). *International Report Young People's Health in Context.* Extraído el 30 de Mayo de 2007 desde <http://www.hbsc.org>
- Zerón, A. (2004) Violencia Escolar y Violencia Anti-Escuela: Aportes Teóricos para una Aproximación Sociológica. *Boletín de Investigaciones Educativas.* (19). Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Zerón, A. (2006) *Sentido de la Violencia Escolar en Chile. Un Estudio de Sociología Comprensiva.* Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias de la Educación de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad de Burdeos II Victor Segalen.

Capítulo 3:

Violencia juvenil



INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO VIOLENCIA JUVENIL

Contexto general

Presentar el contexto mundial sobre la seguridad de los jóvenes puede parecer en ocasiones un poco paradójico, pues por un lado, es éste grupo etéreo el más denunciado por comisiones de delitos, sobretodo violentos – de hecho en países en vías de desarrollo son los jóvenes quienes estadísticamente cometen la mayor cantidad de delitos en la vía pública – y por otro lado la victimización de los jóvenes también es la más alta, lo cual aumenta si se considera a los adolescentes víctimas de maltratos al interior de las familias y crímenes de índole sexual, pues también ellos son el centro de atención y acción de numerosas instituciones nacionales e internacionales¹³⁴.

En la actualidad en todo el mundo la población juvenil es aquella que más riesgo corre de cometer actos delictivos, y generalmente las respuestas entregadas tienen relación con el castigo más que a anticiparse a los factores de riesgo por medio de la prevención. No obstante, a nivel mundial se ha avanzado bastante en este sentido, pues el primer paso es el reconocimiento de que si bien son los jóvenes los mayores perpetradores de actos delictivos, son también las mayores víctimas de la criminalidad.

Ahora bien es importante, para comenzar a analizar la situación, establecer claramente a la población juvenil. Diversos organismos internacionales indican que es considerado joven aquella persona entre los 15 y los 29 años, sin embargo, Naciones Unidas en la declaración de los derechos de los niños los considera hasta los 18 años de edad. En términos de este informe utilizaremos la aplicación más amplia que considera a los jóvenes a partir de los 12 años de edad, que es una edad promedio de las diversas legislaciones para poder realizar algunas comparaciones generales y describir el contexto general y hasta los 29 años¹³⁵.

En los países desarrollados existe una tendencia al aumento de actos delictivos cometidos por la población juvenil y al “Comportamiento anti – social”¹³⁶ lo cual se ha reflejado en una respuesta legislativa que intenta dar un mayor ordenamiento y disciplina al comportamiento juvenil. Cabe destacar que efectivamente esta población ha sido sobre representada en estadísticas delictuales y criminales, lo cual genera un mayor sentimiento de segregación y estigmatización. Esta situación se puede ver más claramente en la percepción del resto de la población hacia los jóvenes, en donde generalmente son considerados como “peligrosos” principalmente por la población adulta y sobretodo por los adultos mayores.

En Europa, existen diversos estudios que manifiestan un aumento de delitos violentos cometidos por población juvenil en donde el aumento más significativo tuvo su auge durante la segunda mitad de los años 80 y principios de los 90¹³⁷, en Estados Unidos este aumento fue entre finales de los 80 y mediados de los noventa, en Canadá fue a principios de los noventa¹³⁸.

¹³⁴ Se puede encontrar información mas detallada al respecto en: CIPC. Informe Internacional “Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas” 2008. Montreal, Canadá.

<http://www.crime-prevention-intl.org/>

¹³⁵ Vanderschueren, F. y Lunecke, A. (2004) *Prevención de la delincuencia juvenil*. Santiago, Universidad Alberto Hurtado. División de Seguridad Ciudadana.

¹³⁶ El término es utilizado en América latina, para referirse más bien a la idea de “molestias públicas”. En Reino Unido, fue incorporado en 1998, para referirse a “todo comportamiento que constituye o que es susceptible de constituir una forma de acoso, de comportamiento incomodante o amenazante hacia una o más personas que no vive(n) en el mismo hogar [que el perpetrador]”. Esto incluye el agrupamiento de individuos (percibidos como amenazantes) en la vía pública, el uso de lenguaje intimidante, la ebriedad en la vía pública, al igual que los graffiti, y otras degradaciones del espacio publico, y de la calidad de vida. En otras partes del mundo, se utiliza la noción de «incivildades» o «irritantes», las que se refieren a situaciones y comportamientos que representan molestias y que no son necesariamente ilegales o reprehensibles, pero que van contra las reglas de la vida en sociedad, al mismo tiempo que son fuente de percepción de inseguridad para los habitantes y los usuarios del espacio público.

¹³⁷ ECOSOC (2007b), Nota de la Secretaría : Lutte contre la délinquance urbaine, y compris les activités des gangs, et mesures efficaces de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants, UN Doc. E/CN. 15/2007/CRP.3.

¹³⁸ UN Department of Economic and Social Affairs (2005), *World Youth Report 2005: Young people today, and in 2015*. New York: United Nations y Snyder Howard N., Sickmund Melissa (2006), *Juvenile Offenders and Victims: 2006*

En África, la situación es un poco más compleja de determinar, su realidad la constituyen la pobreza la escasa escolaridad y bajas probabilidades de empleo, este contexto es propicio para el desarrollo de actividades delictuales, por un lado. Por otro, la reclusión de adolescentes y jóvenes como parte de las fuerzas armadas considerando las constantes situaciones de conflicto interno, provoca la victimización de gran parte de la población juvenil por la vulneración de derechos¹³⁹.

En Australia y nueva Zelanda el aumento de arrestaciones de adolescentes menores de 18 años esta cada vez más en aumento¹⁴⁰.

Ahora bien, cuando se habla del aumento de delitos cometidos por jóvenes se debe tener presente que son cifras cuantitativas que generalmente mide la cantidad de detenciones o denuncias de delitos y destacando al grupo etáreo al cual pertenecen, sin embargo, la tendencia mundial de este aumento esta directamente relacionado a otra tendencia que entrega una explicación a la cifras en ocasiones consideradas muy elevadas.

En muchos sectores existen grupos de jóvenes delincuentes, los cuales por diversas razones una vez arrestados son puestos en libertad – esto se debe principalmente al conocimiento de los jóvenes delincuentes de las normativas vigentes cometiendo crímenes que les impiden contraer penas carcelarias – pero hablamos de jóvenes que comenten diversos actos delictivos y que son responsables de más de un delito en los registros policiales, por ejemplo, lo que focaliza en un determinado grupo una gran cantidad de delitos contables.

Argentina en tanto presenta un aumento de delitos cometidos por adolescentes y jóvenes¹⁴¹ ya que en 6 de cada 10 homicidios aparecen implicados y en algo más del 50% de los delitos contra la propiedad en donde la gran mayoría son varones. Chile vive una situación similar en donde también los jóvenes son el grupo etáreo más victimizado, pero a la vez el que comete la mayor cantidad de delitos con violencia.

Muchos estudios declaran que la juventud posee una tendencia a la comisión de actos delictivos debido a las condiciones difíciles en que se desarrolla su vida, lo cual incluye una etapa compleja en la vida de los seres humanos, sumado a situaciones socio-económicas que agravan los procesos de crisis, por otro lado se puede analizar desde una perspectiva de roles al interior de la familia que no se han desarrollado de manera adecuada o simplemente han estado ausentes, pues los principales factores que inciden en la comisión de actos delictivos tienen relación con las características familiares – esto no tiene relación con la conformación familiar, es decir, si es biparental o monoparental, sino mas bien con la distribución de roles al interior de la familia en donde la madre, el padre y los hijos tengan ciertos normas familiares internas que les entreguen responsabilidades, valores, y respeto por sus pares a cada uno de ellos – el desempeño escolar, el entorno y las oportunidades de desarrollarse como persona – principalmente relacionado a las oportunidades de estudio y trabajo.

Por otro lado, las pandillas juveniles son un fenómeno que preocupa a las autoridades y la sociedad civil por su evolución constante. Estas son consideradas como un peligro para los jóvenes pues generalmente por medio de ellas se inician en la comisión de actos delictivos. Cabe destacar que a pesar de lo anterior aun no existe una definición común para las pandillas a nivel internacional¹⁴², sin embargo a pesar de las diferencias existentes la conclusión es la

National Report. Washington DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention.

¹³⁹ CIPC. Informe Internacional “Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas” 2008. Montreal, Canadá.

¹⁴⁰ Ídem.

¹⁴¹ Appiolaza Martín (2008), *Reporte sobre prevención del delito en la Argentina*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado. Informe encomendado por el CIPC.

¹⁴² El cuadro “Realidades variadas descritas con una misma palabra” en el Informe Internacional 2008 del CIPC realiza las siguientes caracterizaciones de pandilla según regiones geográficas o países: En Estados Unidos, se define a la pandilla como “un grupo de jóvenes o adultos jóvenes en una jurisdicción (específica) que la persona responsable en (la) agencia o comunidad quiere identificar o clasificar como “pandilla”. Montreal define a las pandillas juveniles como “un reagrupamiento, más o menos estructurado, de adolescentes o de jóvenes adultos que privilegia la fuerza de intimidación del grupo y la violencia para realizar actos delictivos con el objetivo de obtener poder y reconocimiento y/o

misma: el pertenecer a las pandillas aumenta considerablemente las posibilidades de que un joven se involucre en crímenes.

Las pandillas de hecho tienen un gran impacto a nivel local e incluso en niveles más amplios. Estas están compuestas principalmente por jóvenes, mayoritariamente hombres¹⁴³ y que dominan diversos territorios, los cuales defienden en ocasiones a cualquier precio.

Existen experiencias en donde las pandillas dominan territorios extensos o servicios vitales para el funcionamiento de las ciudades, es el caso de el movimiento Mungiki en Kenia los cuales son conocidos por manejar por la fuerza el sistema de transporte público de Nairobi, y ofrecen protección a los asentamientos informales, los cuales en la actualidad ya representan el 60% de la ciudad. Tal situación genera efectos importantes en la confianza de los ciudadanos con respecto a la oferta de servicios públicos básicos.

La experiencia de Nicaragua también es interesante pues las pandillas están asociadas a barrios urbanos específicos en todo el país, y la experiencia de Managua como ciudad dominada por pandillas es interesante de ser estudiada debido a que funciona en base al capital y cohesión social generado por la solidaridad de las pandillas con sus integrantes, como así también genera conflictos de magnitud entre grupos diferentes.

La situación en Chile y Argentina es similar, existen grupos de jóvenes delincuentes, drogadictos o que cometen acciones que pueden ser consideradas como molestias públicas, no obstante, el grado de organización es bastante precario, esto no indica la inexistencia de algunos grupos que cuentan con una organización jerárquica más organizada – es el caso de los grupos neo-nazis o redes de microtráfico bastante organizadas – pero en la mayoría de los casos se trata de delincuentes comunes que no forman parte de una pandilla bautizada como tal, sino más bien de un grupo de amigos que se reúnen en lugares públicos para consumir drogas o para delinquir en forma colectiva.

Sin embargo, estos países han desarrollado un tipo de pandilla fragmentada y poco organizada pero bastante masificada, es el caso de las barras bravas, estos son grupos organizados de hinchas de un determinado equipo de fútbol, no obstante, a nivel barrial muchos jóvenes dicen ser parte de estas barras bravas organizando a nivel local – organización no formal como las barras bravas oficiales – pero entre amigos y pares una delimitación territorial, la cual se caracteriza principalmente por los rayados en muros o los colores de los cuales pintan las bases de los alumbrados públicos eléctricos para indicar el territorio. Estos grupos desarrollan su violencia principalmente a las afueras de los estadios luego de los encuentros deportivos y no se caracterizan por desordenarse al interior de los barrios, aunque es un fenómeno existente.

Probablemente las características en diversas partes del mundo de la violencia ejercida hacia los jóvenes y la violencia perpetuada por estos mismos hace difícil y complejo una descripción detallada de cada fenómeno, sin embargo, en todos los lugares en donde se ha estudiado este fenómeno se llega a una misma conclusión en cuanto a los factores facilitadores de la delincuencia y violencia juvenil. La falta de educación y de formación, el desempleo y la desigualdad de oportunidades, así como la exclusión social, la pobreza y la urbanización son factores no generadores por sí solos, pero facilitadores en su conjunto de la formación de pandillas de jóvenes. A estos factores sociales se pueden sumar factores familiares, como el maltrato y abuso de los adolescentes.

controlar mercados lucrativos". En América latina, "pandilla juvenil" destaca una "multiplicidad de expresiones del fenómeno en la región, que va desde organizaciones estudiantiles en educación media, delincuentes jóvenes "marimbas" o las "barras bravas", pandillas juveniles asociadas a actividades deportivas, a "maras" que funcionan como un grupo, generalmente vinculado a ejercer mediante el poder el control territorial de vecindarios y colonias". Australia define una pandilla juvenil como "un grupo organizado alrededor de una actividad ilegal o un grupo de jóvenes más benignos". En Europa, hay una tendencia a rechazar la comparación entre "bandas de jóvenes" y el modelo americano de pandillas basado en un formato de pandilla altamente estructurado, cohesionado y violento. Esta inconsistencia ha sido llamada como la "paradoja Europandilla", la que define pandilla como "una pandilla de la calle (o un grupo joven problemático correspondiente a una pandilla callejera en otra parte), un grupo de jóvenes inestable, orientado a la calle cuya propia identidad incluye la participación en actividades antisociales".

¹⁴³ Un apartado sobre la participación de las mujeres en las pandillas se puede encontrar en: CIPC. Informe Internacional "Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas" 2008. Montreal, Canadá. pp. 83.

Cabe mencionar que estos factores son los mismos que facilitan la integración del joven o adolescente a la delincuencia y la criminalidad a nivel micro.

Tendencias y enfoques para abordar la violencia juvenil

A nivel internacional múltiples organizaciones estudiosas del tema apuestan a la aplicación de un enfoque amplio que permita ver el fenómeno de la violencia juvenil no sólo desde una perspectiva punitiva sino también considerando los factores sociales que promueven esta tendencia, trabajando en la erradicación de elementos facilitadores de la comisión de actos violentos y delictivos por parte de la población juvenil.

A esto se debe agregar la utilización de nuevas tecnologías en el desarrollo de estrategias dirigidas a la prevención y que son un medio de comunicación efectiva y eficiente entre los jóvenes en la actualidad.

Naciones Unidas actualmente promueve la aplicación de un enfoque global en materia de prevención de la criminalidad y violencia juvenil, apuesta a programas y políticas que promuevan la participación de los jóvenes en diversas actividades y ayuden a su inclusión en la actividad cotidiana de las comunidades. El acceso a la educación no solamente básica, sino entregar las herramientas y oportunidades necesarias para que cada joven pueda realizar sus expectativas en cuanto a lo académico, esta situación también abrirá las puertas al mercado del trabajo, pero también, apuesta a entregar oportunidades de trabajo a aquellos jóvenes que por diversas razones no han podido desenvolverse en el ámbito educacional como hubiesen deseado. Abrir la posibilidad de trabajo a los jóvenes implica un gran aporte a la reducción de la criminalidad, pues integra socialmente y evita la sensación de frustración.

No obstante las directrices entregadas por Naciones Unidas, existen diversas naciones que ante la victimización y la delincuencia juvenil han adoptado un enfoque más punitivo, por ejemplo en Europa, se han endurecido las penas para los delincuentes juveniles, un ejemplo de ello es la disminución de la edad en Bélgica para poder ser juzgado como un adulto, en Francia las penas para los mayores de 16 años son las mismas que para los adultos a partir del año 2002.

Argentina en la actualidad no posee una reforma a la ley penal juvenil, la cual no trata sobre prevención sino más bien sobre las formas de control y penas ante los actos delictivos o violentos cometidos por los jóvenes, por lo cual la política que aplica actualmente es completamente punitiva y aporta más bien a la segregación social que a la inclusión.

Chile por su parte crea un híbrido con la reforma a la ley de responsabilidad penal juvenil, pues por un lado apuesta a la prevención de la violencia y actos delictivos promoviendo programas que ayuden a la inserción a la educación y al trabajo como a la derivación a los diversos servicios públicos según sea necesario, pero a su vez rebaja la edad mínima para que los jóvenes puedan ser condenados y procesados como adultos.

El tema de la seguridad, como se ha mencionado anteriormente a lo largo de esta publicación, tiene una connotación política clara, debido a ello muchas reformas apuntan a la prevención, por lo menos en Chile, y en Argentina se desarrollan programas y planes que buscan la inserción de los jóvenes, el problema de esta situación es que deben lograr el equilibrio entre la adopción de una política efectiva a largo plazo y el desarrollo de acciones que apoyen su gestión política y hagan que la ciudadanía no crea que el estado deja actuar impunemente a los delincuentes.

Es por ello que la mano dura se refleja en Chile, por ejemplo, por medio de la reducción de la edad para ser condenados como adultos y en Argentina los planes y programas de prevención no están bien articulados, considerando la gama completa de servicios públicos y sociales existentes y no poseen ninguna sustentabilidad a través del tiempo, lo cual provoca que los efectos causados en la población juvenil, en la mayoría de los casos no sean de gran envergadura, esto debido a que se esperan resultados en el corto plazo además de dar una

durabilidad a los programas durante el periodo que dura el gobierno, ya sea local, regional e incluso central.

Otra tendencia a nivel mundial es la responsabilización o apoyo a los padres en la crianza de los hijos. Existe un acuerdo en que la familia es la primera instancia de sociabilización de los niños, por lo cual es en esta etapa en donde muchas de sus actitudes futuras están en juego y por esta razón es que muchos gobiernos han desarrollado la idea de prevención temprana no solamente en la escuela – tendencia mucho más frecuente – sino que también realizan este tipo de prevención en la familia trabajando junto a los padres, entregando ayuda y herramientas para señalar la manera más adecuada de criar a sus hijos. Esto se realiza por medio de talleres y jornadas que esperan dar una visión más amplia con respecto a la crianza de los infantes y orientación oportuna ante situaciones complejas.

Por otro lado, se responsabiliza a los padres por los actos de sus hijos, es decir, cuando los adolescentes o jóvenes cometen infracciones se apela a la educación que sus padres le han inculcado. Esta tendencia nace en los años 80 y se manifiesta de múltiples formas, principalmente de modo punitivo. Por ejemplo, en algunos estados de Estados Unidos los padres pueden ser condenados a realizar talleres o participar en jornadas de orientación, luego de que sus hijos sean considerados responsables de actos criminales o reiteradas molestias públicas, aunque claramente estas medidas tienen mayores efectos cuando existe un interés de las partes en mejorar ciertas situaciones de su vida familiar.

Chile por su parte, luego de la “revolución pinguina¹⁴⁴” del año 2006, puso en la agenda el poder responsabilizar a los padres por los daños causados por sus hijos en la vía pública – rayado de muros, destrucción de mobiliario público como basureros, bancas y señalética – situación que ya ocurrió en Australia una década atrás.

Con respecto a esta responsabilización existen opiniones contrarias, es cierto que los valores entregados por la familia a los niños son la base de su comportamiento futuro, pero el ideal es que cada familia acuda a solicitar ayuda en caso de necesitarlo, y no que esta sea impuesta. Por otro lado existe la noción de que algunas familias no poseen conciencia de la existencia de servicios que pueden prestarles ayuda, o simplemente no se preocupan por los actos de sus hijos, por lo cual se cree que aplicando multas y órdenes de capacitaciones y talleres de orientación, estos pondrán más atención.

La respuesta sobre cual es la medida más adecuada aun no existe, sin embargo es claro el rol fundamental que juega la familia en la inclusión social de los niños y jóvenes.

Por último es importante mencionar que la intervención temprana es una política que está siendo reconocida a nivel mundial como la más efectiva a largo plazo, el poder intervenir la socialización de los menores por medio de la capacitación a su entorno adulto, es decir, padres, educadores, etc. es de gran importancia, pues se puede focalizar en los sectores de más riesgo para la comisión de delitos.

Esta política evidentemente no busca la estigmatización, sino el asumir la realidad cuantitativa, la cual indica que la mayoría de jóvenes que delinquen tienen características comunes, como un bajo índice de escolaridad, falta de ofertas laborales, pobreza, situaciones de exclusión y segregación social, acceso a drogas ilícitas, entre múltiples factores. Esta situación genera que la aplicación de la prevención temprana no sea realizada como una política más, sino que debe integrarse en la sociedad tomando las precauciones de no ser percibida como una política estigmatizadora y que incluso podría generar – sin quererlo – una mayor segregación y exclusión de sectores vulnerados.

También es importante destacar que en el mundo los enfoques participativos son aquellos considerados como los más exitosos a largo plazo, pues ayuda a los jóvenes a gestionar su autonomía, a devolverle las capacidades de ejecución de actos y toma de decisiones responsables por medio de la integración social positiva – un ejemplo de integración social

¹⁴⁴ Se refiere a las manifestaciones realizadas por estudiantes primarios. La denominación de pingüino se hace debido al parecido del uniforme escolar con las características de la distribución de colores blanco y negro del ave acuática mencionada.

negativa es la delincuencia, a través de ella poseen poder adquisitivo que los hace partícipes de la economía y parte de la sociedad que los excluye. Un factor importante de exclusión son los medios de adquisición y las oportunidades sociales para conseguir los medios¹⁴⁵ – aunque claramente estos logros se obtienen luego de un proceso que toma tiempo, pues se trata de reinserción social, lo cual parte con una serie de responsabilidades a aplicar, de desconfianzas a superar y desde el punto de vista económico, de la aceptación de una vida de trabajo y esfuerzo a cambio de una vida más bien fácil, pero que día a día compromete su integridad física, e incluso su vida.

Ahora bien la participación no se logra solamente con la voluntad del joven para integrarse o reintegrarse a la sociedad sino también es necesario y primordial el apoyo y aceptación de la sociedad en su conjunto, para así dar alternativas educacionales, de capacitación y empleo.

A modo de conclusión se puede mencionar que la preocupación sobre la delincuencia juvenil se basa en dos tendencias que se complementan entre sí, por una parte se considera que el joven es un ser en desarrollo que requiere protección, pero también que es una persona conciente y responsable de sus actos. Y sobre estas bases se deben implementar políticas que busquen entregar lecciones y los castigos necesarios a quienes cometen crímenes pero también apoyo para que estos no sean criminales el resto de sus vidas sino que puedan visualizar otras alternativas a su actual elección – forzada o no – de estilo de vida.

¹⁴⁵ En las sociedades capitalistas el consumo es parte fundamental de la inclusión social, por ejemplo, el endeudamiento es un fenómeno generado por la necesidad de las personas de sentirse parte de un sistema, a pesar de contar con recursos limitados, lo que provoca el utilizar dinero con el que no se cuenta, pero que en algún momento se deberá devolver. Situación similar ocurre con los jóvenes cuando no poseen las oportunidades de educación y trabajo, pues la sociedad actual de consumo los “obliga” a la adquisición de bienes y servicios, no obstante, para ello se requiere contar con recursos, y por supuesto un trabajo para obtenerlos. El problema radica cuando los jóvenes hacen de la delincuencia un medio para adquirir estos recursos, e inconcientemente lo creen un trabajo.

Informe de la violencia juvenil en Argentina

Martín Appiolaza



Resumen Ejecutivo

La delincuencia juvenil en la Argentina es un fenómeno con carácter predominantemente urbano y masculino. Niños, niñas y jóvenes son los principales involucrados en actos violentos, como víctimas y como autores de delitos contra la propiedad u homicidios. Las políticas públicas de abordaje son difusas y con un enfoque predominantemente punitivo. Existen pocas y aisladas experiencias preventivas, mientras que los aspectos represivos están en un paulatino proceso de adecuación a la normativa de derechos humanos.

Durante los últimos años hay una disminución paulatina de los delitos en la Argentina, sin embargo la participación de niños, niñas y jóvenes es alta: aparecen involucrados en 6 de cada 10 homicidios dolosos y en más de la mitad de los delitos contra la propiedad (donde el 95% son varones). En el año 2006 el 11% de los imputados de homicidios fueron niños y niñas. La mitad del total de los robos registrados se produce en la vía pública, que se concentran en las principales urbes del país: Gran Buenos Aires, Ciudad de Santa Fe, Rosario, Córdoba y Mendoza. En estas ciudades se advierten formas de criminalidad con mayor organización y uso de armas.

De los casi 20 mil niños, niñas y adolescentes detenidos en la Argentina, 2377 están privados de la libertad por causas penales con un amplio predominio de varones. En las cárceles de adultos (donde también se registran casos de niños encerrados), 7 de cada 10 internos son jóvenes. Es indicativo del carácter urbano del fenómeno de la violencia delictiva juvenil que el 92% de los presos en la Argentina viven en alguna de las grandes ciudades mencionadas.

Argentina no tiene una política pública enunciada como tal y expresada en un corpus legal coherente respecto a la delincuencia juvenil. Tampoco es posible advertir dentro del Estado federal una coincidencia entre distintos ámbitos de gestión respecto a las políticas que desarrollan. Esto es extensivo a las provincias. Existe una multiplicidad de agencias, muchas veces con áreas temáticas superpuestas, prácticas opuestas, tensión entre poderes del Estado respecto a responsabilidades y facultades.

La adecuación normativa y funcional a la Convención de los Derechos del Niño, pese a tener rango constitucional, una ley que la instrumenta y una secretaría de Estado a cargo de la implementación, es todavía incipiente. Se sigue aplicando el modelo tutelar que autoriza a los magistrados a disponer sobre niños y niñas. La gran cantidad de privados de la libertad por “causas sociales” es un indicativo de la supresión de derechos en los casos de “situación irregular” como estrategia de prevención de presumibles futuras actividades delictivas.

En este contexto, son muy escasas las experiencias de prevención del delito orientadas a jóvenes, generalmente sin continuidad en el tiempo ni análisis de resultados. Desde distintas agencias a veces en coordinación con organizaciones de la sociedad civil, se ensayan programas orientados hacia las adicciones, la construcción de civismo y la inclusión social a través de la educación. Pero se advierte como otra gran deuda la formación de cuerpos policiales –en el marco de reformas generales- que estén orientados a la problemática específica de la violencia juvenil. El Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa Comunidades Vulnerables de la Dirección Nacional de Política Criminal, son las dos iniciativas con mayor continuidad temporal y alcance geográfico.

Argentina adeuda una ley penal juvenil en el marco de un necesario y amplio debate sobre las causas de la violencia juvenil, la real dimensión, sus expresiones delictivas, la falta de una política del Estado integral orientada a los jóvenes, la ampliación de políticas inclusivas y de prevención del delito.

Descripción del fenómeno

El fenómeno de la violencia y el delito en niños, niñas y jóvenes tiene un carácter predominantemente urbano. Se advierte que la edad de inicio de las actividades delictivas es entre los 12 y 14 años con hurtos y robos, que con el correr de los años incorporan complejidad y armas. Hay un predominio de los varones muy alto y una historia de institucionalización en muchos de las trayectorias de vida.

Se registra una tendencia decreciente en los niveles delictivos en la Argentina en los últimos 5 años, presumiblemente asociada con las mejoras de los indicadores sociales. Esta reducción ha podido observarse también en los grupos que el presente informe analiza.

Cifras de delincuencia juvenil

No existen en la República Argentina estadísticas generales y precisas sobre la participación de niños, niñas y jóvenes en actos de violencia considerados delictivos por los códigos penales tanto nacional como provinciales. El sistema federal de gobierno involucra diferentes niveles de gestión, los que a su vez producen estadísticas con criterios propios y pocas veces con el nivel de desagregación para analizar con profundidad el fenómeno. Sin embargo, apelando a información de distintas fuentes, como estadísticas oficiales y encuestas de victimización realizadas por la Dirección de Política Criminal de la Nación (DPCN) se puede trazar un panorama. Podremos énfasis en los homicidios (por su alto nivel de registro) y en los delitos contra la propiedad, porque representan la porción mayor de la estadística criminal.

Homicidios dolosos. Según el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) y el Sistema de Alerta Temprana (SAT), los niños, niñas y jóvenes (considerados hasta los 34 años), son víctimas de más de la mitad de los homicidios dolosos. Durante el 2005 representaron el 55,24% de los casos, y en el 2006 el 55,72%. Por cada 6 víctimas varones hay una mujer.

La misma fuente estadística registra que niños y jóvenes son imputados en algo más de 6 de cada 10 homicidios dolosos registrados. En el 2005, el 63,83% de los imputados correspondía al grupo de edad indicado, mientras que en el 2006 representaron el 66,77%. En números absolutos: 1.115 y 1.070 respectivamente para los dos últimos años. La proporción según género: entre 13 y 15 imputados hombres por cada mujer.

Delito contra la propiedad. Representan el 70% de la estadística criminal, según los registros de las policías de toda la Argentina relevados por la DPCN. Existe una cantidad muy alta de casos no denunciados (esta cifra "negra" puede llegar al 60%). En este tipo de delitos más de la mitad de los imputados son niños, niñas y jóvenes. La clasificación elaborada por el SAT establece que el 24% de los imputados tienen menos de 18 años, el 26% entre 18 y 25 años, y la otra mitad más de 25 años. En este tipo de delitos los hombres imputados son el 95%.

Lugares

La mayor cantidad de delitos se registran en las grandes urbes, y como acabamos de ver, la participación de niños, niñas y jóvenes representa un aporte importante a las estadísticas. De la cifra general de robos para el 2005, el 49% fueron en la vía pública y el 27% en domicilios particulares.

Pero, para un mejor entendimiento, clasificaremos y analizaremos información de provincias, tomando los casos antes indicados como testigos. El énfasis está puesto en delitos donde aparece el uso de armas de fuego como expresión de delincuencia juvenil con un nivel mayor de complejidad.

Ciudad de Buenos Aires. Se puede rastrear una evolución con información suficientemente desagregada. La DPCN indica que entre los años 2000 y 2004, se incrementaron el 56% las muertes de niños y jóvenes en situaciones de robo. El 10% de las víctimas y el 6% de los imputados tenían menos de 18 años.

En el mismo plazo, hay un leve ascenso de los robos y las tentativas cometidas por niños y niñas (3,4%).

De acuerdo a fuentes judiciales, entre el año 2000 y el 2004 (INECIP, 2007), el total de delitos que involucran a niños, niñas y jóvenes disminuyó el 3,7%. En el caso de homicidios dolosos, la caída fue del 14,7% y en las tentativas un 18,5%. En cambio, en el mismo período de tiempo, las lesiones dolosas (agresiones, peleas) aumentaron un 18,7%.

Revisando expedientes en la justicia de menores, la misma investigación detectó que en el año 2000, la primera instancia de la Justicia Penal de Menores recibió 2.800 casos, de los cuales el 10,3% estaba referido a delitos cometidos por personas menores de 18 años de edad con uso de armas de fuego. Cuatro años después, los casos fueron 1932 y el 8,7% involucran delitos cometidos con armas de fuego.

Córdoba. En los Juzgados de Menores con competencia entre los años 2001 y 2004 se registró un aumento del 8% de las causas que involucran a niños. Los registros no toman en cuenta el uso de armas de fuego, sin embargo en una consulta a funcionarios judiciales se estimaron entre 50% y 60% de los casos los niños, niñas y jóvenes que utilizan armas de fuego.

Mendoza. Aunque no aporta datos al Sistema de Alerta Temprana de la DPCN por diferencias de criterios, lleva un registro más detallado de los delitos que involucran a niños, niñas y jóvenes. Existe un área policial específica denominada Comisaría del Menor, por donde pasan todos los niños detenidos por actividades criminales. Esta área registra diferentes tipos de delitos que involucran a menores. Se advierte una disminución a partir del año 2001 en los delitos con armas (en coincidencia con la realización de un plan de desarme voluntario ahora replicado en todo el país). Al mismo tiempo hubo un incremento relativo del robo con armas con pico en el año 2002. Esta tendencia se corresponde con la evolución general de la violencia delictiva en Mendoza y en toda la Argentina.

Según las estadísticas del Ministerio de Justicia y Seguridad del año 2001, en Mendoza los menores de 18 años cometen 4 de cada 10 robos, están involucrados en el 34% de los robos a mano armada y protagonizan el 17% de los asesinatos, los que en su amplia mayoría se cometen con armas de fuego. Los mismos números indican que entre los adolescentes (considerándolos hasta 25 años) participan en el 50% de los robos con armas y en el 44% de los homicidios.

Santa Fe. Tiene la mayor tasa de homicidios dolosos de las “provincias grandes” (las que tienen grandes conglomerados urbanos) en la Argentina. Según datos del SINC para el año 2005 (el último difundido oficialmente), Santa Fe tiene una tasa de 7,8 cada 100 mil, Mendoza tiene el 7,4, Buenos Aires el 6,39, la Ciudad de Buenos Aires el 4,38 y Córdoba 3,91 (la media nacional es 5,83). Es indicativo que Santa Fe se encuentre entre las sociedades más violentas. Como provincia bicéfala (la capital es Santa Fe, pero Rosario aparece como una ciudad muy desarrollada), es notorio la diferencia entre sus dos principales urbes. La tasa general de criminalidad dentro de Santa Fe coloca a Rosario a la cabeza, seguida de la ciudad capital. Sin embargo, cuando se analizan la tasa de homicidios (estimativo para el 2007) se especula que la capital logrará cuadruplicar la de Rosario.

No fue posible conseguir mayor detalle estadístico sobre las edades de los infractores, sin embargo, al analizar las sentencias condenatorias para el año 2006, se observa que sobre un total de 3.026, unos 718 fueron para niños y jóvenes de entre 18 y 20 años. Se trata de una proporción alta teniendo en cuenta el pequeño espectro de edad.

Detenidos

Podemos estimar que la Argentina tiene entre 28 y 30 mil niños, niñas y jóvenes encerrados por causas penales. La cifra trepa a los 50.000 si consideramos otras formas de privación de la libertad en regímenes abiertos o semi-abiertos.

En el año 2006 había 19.579 niños, niñas y adolescentes (hasta 21 años de edad) privados de su libertad en la Argentina (UNICEF, 2006). Se incluyen regímenes de encierro penal y no

penal. De ellos, 2.377 tienen una causa penal (2.165 son varones). El estudio incluye instituciones hogares, institutos e instituciones penitenciarias.

En el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP), podemos buscar información complementaria en los establecimientos penitenciarios (aunque muchos han sido tomados en cuenta en el informe de UNICEF). En el año 2005 había un total de 81 menores de 18 años presos, 12.199 en el rango entre 18 y 24; 18.170 entre 25 y 34 años. **Los niños, niñas y jóvenes representan el 69,7% de la población carcelaria de la Argentina** de los 188 establecimientos censados.

Revisando información de estas fuentes, podemos inferir características de esta población de detenidos. El 92% del total de presos en la Argentina (sin discriminar edades) vivía en grandes ciudades como Buenos Aires, Córdoba, y Santa Fe (dato que refuerza la concentración urbana del delito). El 77% tiene causas en la justicia provincial y el 12% en la justicia federal (delitos asociados con drogas, armas o cometidos en la Ciudad de Buenos Aires). El 35,08% están detenidos por robo, el 11,97% por homicidios, el 8,68 por hurto y el por otros delitos contra las personas (SNEEP, 2006).

Respecto a la población de niños, niñas y adolescentes privados de la libertad (hasta 21 años), el 87,1% del total se encuentran bajo una medida judicial, administrativa, relacionada con una causa no penal (medida de tipo asistencial o de protección), en su mayoría asociadas con "causas sociales" (UNICEF, 2006). Entre los institucionalizados por causas penales predominan los varones y entre las causas sociales, las mujeres. Este tipo de trato criminal de la pobreza en algunas provincias trepa al 90% de los casos. El predominio de varones es amplio.

La mayor parte está en regímenes semiabiertos (45,9% en la Argentina), pero en las provincias y ciudades más pobres se invierte la lógica. Corrientes, Jujuy, Misiones, Río Negro, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán y hay más niños, niñas y jóvenes en regímenes cerrados que en institutos u hogares semiabiertos.

De hecho, las comisarías de Corrientes, Catamarca, Jujuy, La Pampa, Chaco y Santa Fe tienen niños, niñas y adolescentes encerrados, según el informe citado.

De lo mencionado se desprende que, más allá del delito juvenil, en la Argentina se mantiene una lógica del encierro privando de derechos. El ejerciendo la tutela como coerción es justificado como protección a los niños, niñas y adolescentes de los problemas socio-económicos.

División por grupos de edad

El grupo analizado ronda el 45% de las víctimas de homicidios y el 65% de los imputados por estos crímenes. Los varones tienen 6 veces más posibilidades de ser asesinados, pero su participación es 14 veces mayor que las mujeres. Los niños participan en un cuarto de los robos y de los hurtos, pero en el grupo de adolescentes entre 18 y 21 años se concentra el otro cuarto de los imputados.

12 - 18 años

Distintos trabajos cualitativos coinciden en indicar la edad de inicio en actividades delictivas alrededor de los 12 o 13 años. Para el sistema estadístico federal, diseñado a partir régimen penal, la referencia a niños se hace como menores de 12 años. Como indicábamos más arriba, los delitos contra la propiedad representan la porción mayoritaria de los hechos denunciados. La participación de niños, niñas y jóvenes se corresponde con estas proporciones. Pero específicamente en niños y niñas, es mayor.

El SNIC en relación al año 2005, indica que en los hurtos donde hubo inculpados el 25,32% fueron niños y niñas. En cuanto a los robos, fueron involucrados en el 24,35% de los casos.

En cuanto a homicidios durante el año 2005, el 10,08% de los imputados fueron niños (el 94,9% varones). En el 2006, el 11,03% de los imputados fueron niños, con un 94,6% que eran varones.

Respecto a las víctimas de homicidios dolosos, durante el año 2005 fueron asesinados 198 niños, que representaron el 10,49% del total de las víctimas y el 77,8% fueron varones. En 2006 las víctimas se redujeron a 190, manteniendo una proporción sobre el total de homicidios de 10,35%, y una participación porcentual de varones del 72,63%.

La justicia penal permite condenar a encierro desde los 16 años. Revisando las sentencias emitidas en la Argentina durante el año 2006, se advierte que 104 niños de 16 y 17 años fueron condenados. Pero el grupo etario más afectados por las sentencias (incluyendo ya no sólo adolescentes sino también adultos) es el de 18 años: 1610 recibieron sentencias condenatorias, lo que representa el 9,43% del total de las sentencias del año en todo el país.

Buscando una aproximación más precisa sobre las edades de los infractores, en estos grupos de edad, podemos apelar a información de los tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que demuestra que a partir de los 13 años de edad empieza a crecer más rápidamente el número de niños involucrados en delitos (González Ferrari, 2004).

Tabla 1: Edad de niños y niñas

Infractores (2003), Justicia de Menores Ciudad de Buenos Aires

Edad	%
8 años	0,17%
9 años	0,50%
10 años	0,83%
11 años	1,16%
12 años	2,66%
13 años	7,30%
14 años	12,35%
15 años	16,85%
16 años	22,49%
17 años	34,61%
S/D	1,08%

Intentando alcanzar una mejor comprensión del problema los agujeros negros que deja tanto la selectividad del sistema de persecución penal como el registro de denuncias, apelemos a la encuesta de victimización en la Ciudad de Buenos Aires que realizó la Dirección de Política Criminal en el 2005. Según los entrevistados, el 0,1% dijo haber sido víctima de un niño menor de 15 años, pero un 13,3% identificó a su agresor como niño de entre 15 y 17 años.

19 - 30 años

Según el Sistema de Alerta Temprana de la DPCN, el 53,78% de los imputados por homicidios en el año 2005 tenía entre 18 y 34 años con un 92,4% de varones. Para el 2006 las proporciones se mantienen: 52,74% de los imputados de los cuales el 93,45% eran varones.

Respecto a las 845 víctimas de homicidios en el 2005, representaron el 44,76% del total con una proporción de varones sobre mujeres de 6 a 1. Un año después el 45,37% de las víctimas (833) tenían entre 18 y 34 años, manteniendo la proporción de género.

Tabla 2: Imputados de homicidio doloso

Grupo de edad	2005			2006		
	Varón	Mujer	Total	Varón	Mujer	Total
Menores de 18 años	167	9	176	175	10	185
De 18 a 24 años	521	34	555	452	28	480
De 25 a 34 años	347	37	384	375	30	405
De 35 a 44 años	184	24	208	179	18	197
De 45 a 54 años	108	16	124	122	13	135
De 55 a 64 años	59	2	61	56	5	61
De 65 años y más	30	3	33	39	2	41
Sin Datos	192	13	205	163	9	174
Total	1608	138	1746	1561	115	1678

Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal (DPCN)

En cuanto a los robos y hurtos, la información obtenida no alcanza para definir muy claramente el nivel de participación de estos grupos. Pero se pueden advertir al menos algunas tendencias. Por ejemplo, en la misma encuesta de victimización en la Ciudad de Buenos Aires, los consultados que resultaron víctimas, indicaron en una proporción del 53,6% que habían sido asaltados por adolescentes de entre 18 y 25 años; mientras que el 29,1% consideró que tenía 26 o más.

Es oportuno mencionar que esta serie de estudios que tienen continuidad periódica desde el año 1997, demuestra un incremento de la participación en robos del grupo de entre 18 y 25 al mismo tiempo que una disminución de los que ya superaron esta edad.

En cuanto a los imputados por robos en todo el país, el 25,64% tiene entre 18 y 21 años. El 50% es mayor de 21. Estos datos del SAT permiten también identificar tendencias delictivas de acuerdo al grupo etario: hay un incremento proporcional de la edad a medida que aumenta la complejidad o violencia del hecho. La trayectoria va desde el hurto al robo de bancos.

En cuanto al registro de sentencias judiciales, el 69% en las que se conoce la edad del condenado, tienen entre 18 y 30 años. La cantidad de sentenciados va disminuyendo paulatinamente desde la edad de 18 años.

Políticas públicas hacia la delincuencia juvenil

La Argentina no tiene una política pública enunciada como tal y expresada en un corpus legal coherente respecto a la delincuencia juvenil. Tampoco es posible advertir dentro del Estado federal una coincidencia entre distintos ámbitos de gestión respecto a las políticas que desarrollan. Existe una multiplicidad de agencias, muchas veces con áreas temáticas superpuestas, prácticas opuestas, tensión entre poderes del Estado respecto a responsabilidades y facultades.

Para agregar complejidad, debemos mencionar que por tener un sistema federal de gobierno, las provincias fijan sus propias políticas y las aplican marcando no sólo diferencias con el Estado nacional y otras provincias, sino reproduciendo las contradicciones en sus propias gestiones de gobierno.

En lugar de una política podemos decir que hay en ejecución una serie de prácticas y normas, nacionales y provinciales, declaraciones internacionales que tienen rango constitucional y también leyes que vulneran principios constitucionales. Todo esto está regulado por una variedad de agencias en jurisdicciones diferentes, con abordajes diferentes, respondiendo a doctrinas diferentes. Debemos sumar la participación de organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de políticas.

Finalmente, las instituciones encargadas de desarrollar estas prácticas o implementar la normativa vigente, tiene agentes con divergentes formaciones, abordajes y capacidades que marcan claras diferencias entre instituciones y ámbitos.

En palabras del actual ministro de la Corte Suprema de Justicia, Eugenio Zaffaroni y del Secretario de Política Criminal, Alejandro Slokar: "En el curso del siglo XX, se configuró un *derecho del menor* (en sentido objetivo) de discutible autonomía científica, pero que ha cuajado en varios cuerpos. La ideología tutelar que lo generó cumplió la función de ocultar la carencia de políticas sociales respeto de la infancia y la juventud, mediante los conceptos de *situación irregular* y *abandono material y moral*, que habilitaron una indiscriminada intervención judicial o sólo administrativa. [...] Las medidas impuestas a adolescentes y a niños, cuando configuran institucionalizaciones, tienen los efectos deteriorantes de las instituciones totales considerablemente agravados, porque son mucho peores en sujeto en edad evolutiva que en un adulto. La prisionización de niños y adolescentes llevada a cabo con el nombre que sea, provoca deterioros irreversibles, pues no tiene un efecto regresivo como en el adulto, sino directamente impeditivo de la evolución más o menos común de la persona. [...] En la Argentina, la legislación de niños y adolescentes no está codificada sino dispersa en la ley civil, laboral, provisional, en la ley *de facto* 22.278, etc. Los aspectos penales que lindan el derecho penal se hallan regulados por la ley *de facto* 22.278, que modificó la ley 14.394 y que, a su vez,

fue modificada por las leyes 22.803, 23.264 y 23.742, caracterizadas todas por su fuerte ideología tutelar, en abierta contradicción con las disposiciones del derecho internacional y, además, de la Constitución (inc. 22 del art. 75). Por consiguiente, muchas de sus normas son inconstitucionales.” (Zafaroni y otros, 2002: 186-188).

Las cosas han empezado a cambiar con la sanción y paulatina aplicación de la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que inicia una etapa de ajuste de las políticas públicas a la CDN. Se advierte al mismo tiempo un intento de coordinar entre las provincias y la Nación. Pero el proceso se insinúa lento y complejo.

Fundamentos de las políticas públicas hacia niños, niñas y jóvenes

La Convención de los Derechos del Niño forma parte de la Constitución de la Argentina. La ley 26061 de Protección Integral es la piedra basal de las políticas públicas hacia niños, niñas y adolescentes, basada en la CDN. Derogó el sistema tutelar y definió a los niños como sujetos de derecho. Los principios:

- La familia es fortalecida como institución que debe hacer efectivos los derechos de niños, niñas y adolescentes. La separación del niño debe ser el último recurso, limitado en tiempo.
- Descentraliza los órganos de aplicación y los planes de políticas de protección de derechos.
- Gestión asociada de organismos gubernamentales en sus distintos niveles de coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, capacitándolas y controlándolas.
- Promoción de redes intersectoriales locales.
- Impulsar la formación de organizaciones y organismos de protección de derechos.

Como decíamos más arriba, la reglamentación es aún parcial y la aplicación paulatina. Un debate que se debe al estado es el diseño de un sistema de responsabilidad penal. Su ausencia deja una laguna legal donde reinan distintas formas e instituciones de privación de la libertad.

La normativa argentina hace una distinción entre minoridad y juventud. La minoridad tiene un derecho propio, sin embargo la juventud es alcanzada parcialmente por distintas normas. Hubo intentos por definir condiciones particulares para los jóvenes en la Constitución, pero no prosperaron. Sin embargo, en varias constituciones provinciales, existen menciones específicas sobre los derechos de los jóvenes. Pero al mismo tiempo no coinciden a la hora de compatibilizar derechos políticos (edad mínima para acceder a un cargo electivo) y alcance de derechos sociales.

Respecto a los derechos sociales de los jóvenes, su inserción social a través de la educación y el trabajo, son aspectos ampliamente enunciados, pero a veces no se corresponden con las políticas educativas, laborales o económicas implementadas. La percepción sobre las políticas orientadas hacia la juventud es que son efectivamente proclamadas.

Estas inconsistencias llevan incluso a que las leyes sobre juventud y las instituciones que crean, superpongan rangos de edades con la infancia. Se trasluce la falta de una definición como Estado y una política integral para la juventud. Las contradicciones, como señala Bustelo en “El recreo de la infancia” (Bustelo, 2007) se hacen más evidentes cuando se trata de jóvenes infractores de la ley.

Actores de las políticas públicas

Existe un Sistema de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, creado por la ley 26.061. Está integrado por todos los organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan o supervisan políticas públicas, de gestión estatal o privadas, ya sea en los ámbitos nacionales, provinciales y municipales que tengan que ver con la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y reestablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La configuración del Sistema responde al

mandato de concertar acciones articulando entre jurisdicciones federales, provinciales y municipales.

Estas jerarquías están expresadas así:

- En la Nación: Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (designado por el Congreso)
- A nivel federal: Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia
- Provincias: órganos de protección de los derechos de la niñez, adolescencia y familia.
- Municipios: áreas de niñez, juventud y familia.

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

La Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), es el órgano de aplicación de la Ley de Protección Integral (26.061). Es una representación interministerial y de las organizaciones de la sociedad civil. Debe garantizar la articulación del Sistema de Protección Integral. Es responsable de gestión y asignación de fondos. También de generar y promover políticas a través de investigaciones, redacción de normas generales de funcionamiento y principios rectores que deberán cumplir las instituciones públicas o privadas.

También tiene la responsabilidad de propiciar acciones de asistencia técnica y capacitación de organismos provinciales, municipales y agentes comunitarios que participen en la atención directa. Otra responsabilidad es organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia.

Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia

Está presidido por el Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia y los representantes de los órganos equivalentes en las provincias (encargados de la protección de los derechos de la niñez, infancia y familia). Es el encargado de concertar y efectivizar las políticas de protección integral. Participa en elaborar el Plan Nacional de Acción como política de derechos para el área y también garantizar las condiciones para que se ejecute. Monitorear los resultados y lograr que la legislación en todo el país se adapte a la CDN.

Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

Se ocupa de defender los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas. También de auditar y supervisar la aplicación del sistema de protección integral. Debe ser designado por el Congreso. En jurisdicción de las provincias, las legislaturas pueden crear defensores de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Servicio nacional de menores

La Argentina carece de una institución federal equivalente al SENAME chileno.

Las funciones están distribuidas en distintos organismos y jurisdicciones. Es consecuencia de la convivencia contradictoria del antiguo sistema tutelar y el nuevo sistema de protección integral.

Uno de los aspectos es el desarrollo de un sistema de protección integral. Esta función sería asumida por la SENNAF, el Consejo Federal y todos sus componentes (provinciales, municipales y de la sociedad civil), además de la Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. El cambio de paradigma implica también que el Poder Judicial deberá ir perdiendo la facultad de tomar decisiones sobre la institucionalización de niños por causas sociales. Son objetivos todavía lejos de ser alcanzados.

De acuerdo a la doctrina de la situación irregular (que intenta ser desterrada), tanto las adopciones y las guardas a través de familias cuidadoras siguen siendo decididas por el Poder Judicial. En la transición de modelos se registran tensiones entre el ámbito judicial que resiste

ceder su privilegio de disposición sobre los cuerpos de la infancia y la falta de capacidad de los ámbitos gubernamentales para asumir responsabilidades.

“Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran privados de su libertad por una causa penal lejos están de haber sido condenados e, incluso, muchos de ellos ni siquiera estarán alguna vez procesados, puesto que al tener menos de 16 años de edad son considerados formalmente por el Régimen Penal de la Minoridad (decreto-ley 22.278 y su modificación 22.803) como “no punibles” y, por lo tanto, no serán sometidos a proceso alguno. Sin embargo, más allá de que sean “no punibles”, el juez tiene la facultad de “disponer” de ellos y de ordenar que cumplan una “medida tutelar”, una acción con la cual puede privarlos de su libertad en forma absolutamente discrecional” (UNICEF, 2006:62).

La Argentina carece de un sistema de responsabilidad penal juvenil. Se trata de un debate actual y una deuda normativa del Parlamento. Las decisiones de encierro por causas penales las toma el Poder Judicial en sus distintas jurisdicciones. El ámbito de encierro y el “tratamiento” es ejecutado en el más diverso tipo de instituciones, tal como fue descrito más arriba.

En el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil que asumen responsabilidades de privación de la libertad, existe una variedad que va desde las que acompañan en la defensa de derechos a las que han sido creadas para ejecutar acuerdos con el Estado de tercerizar la custodia de los niños, niñas y adolescentes.

Dirección Nacional de la Juventud

Dependencia recientemente revitalizada con asignación de funciones asociadas a la promoción de los derechos de los jóvenes. Asesora en la coordinación y ejecución de políticas sociales destinadas a los jóvenes con el objeto de mejorar su calidad de vida, facilitar la satisfacción de sus necesidades y el ejercicio de los derechos políticos y sociales.

En relación con los jóvenes privados de la libertad (por causas penales o sociales), la Dirección Nacional de Juventud articula acciones con el Ministerio de Educación de la Nación, específicamente con el Programa Nacional de Educación en Contextos de Encierro en el fortalecimiento en oficios y en derechos humanos.

También impulsa procesos de participación juvenil para la elaboración y ejecución de estrategias integrales de intervención de la violencia y el delito, con el objeto declarado de garantizar la seguridad de los jóvenes en los espacios de diversión y esparcimiento masivos. Trabaja con personas que tienen entre 15 y 29 años, superponiendo funciones con el Sistema de Protección Integral de la Niñez, Infancia y Familia, pero contradiciendo también la definición de niño que adopta el Estado a través de la Constitución Nacional y la incorporación de la CDN.

Consejo Federal de la Juventud

El Consejo Federal de la Juventud está compuesto por las áreas de juventud de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Lo preside el Director de la Juventud y orienta su trabajo hacia el rango de edad comprendido entre 15 y 29 años. Al igual que la dirección nacional homónima, el término juventud se contradice con la definición de niñez de la CDN que tiene rango constitucional y se superpone tanto con el Consejo Federal como con la SENNAF.

Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología

La educación ha sido concebida como la principal política de inclusión social desde hace más de 120 años en la Argentina bajo el modelo de laica, libre y obligatoria. Los tropiezos en la descentralización de las políticas experimentado durante la década de los '90 fueron replanteados con la nueva Ley Nacional de Educación fortaleciendo el perfil integrador.

Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha Contra el Narcotráfico

La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha Contra el Narcotráfico (SEDRONAR) no es un ámbito de aplicación específico de políticas orientadas a niños, niñas y jóvenes. Integra un consejo nacional que reúne a los representantes de las áreas ocupadas de las adicciones en los gobiernos provinciales. Las políticas de tratamiento descansan mayormente en la esfera local.

Sistema de policías

La Argentina tiene un sistema complejo de policías integrado por un componente federal (Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Nacional y la Policía de Seguridad Aeroportuaria) y por las policías de las provincias. Todas tienen intervención en el aspecto represivo del delito que involucra a niños, niñas y jóvenes. Algunos de estos cuerpos intervienen también en estrategias de prevención.

Sin embargo, existen pocas experiencias de dependencias en el sistema de policías dedicadas específicamente a niños y a jóvenes. La evidencia estadística y los cambios en el enfoque político hacia el modelo de protección integral exigirán la formación de áreas y recursos humanos especializados.

Uno de los pocos ejemplos, quizá pioneros, es la Comisaría del Menor que funciona desde 1987 en la provincia de Mendoza. Allí son recibidos todos los niños capturados en actos delictivos por un gabinete especializado. La experiencia, sostenida por dos décadas evolucionará según informes oficiales, en la creación de Unidad Policial Especializada en Jóvenes, ocupada de los niños y jóvenes infractores de la ley penal; compuesta por una unidad de delitos contra niños y jóvenes; y atendiendo también a la trata de personas (con operadores sociales de preadmisión que aborden la familia). La provincia de Santa Fe acaba de crear un cuerpo similar.

Pero vale insistir que la existencia de 23 policías provinciales (sólo Buenos Aires y Mendoza produjeron una reforma estructural para cambiar el modelo heredado de los tiempos de la Doctrina de Seguridad Nacional) y la existencia de 4 cuerpos federales con jurisdicción en todo el país, genera un mapa de responsabilidades amplio pero complejo.

Provincias y municipios

Las provincias en la Argentina definen sus propias políticas en la mayoría de las áreas sociales. Luego existen los consejos temáticos como ámbitos de coordinación. Dentro de las provincias se repite generalmente el modelo, con la participación en los consejos de los municipios.

Como ya analizamos, las provincias tienen sus áreas específicas para infancia y para jóvenes. En la mayoría de los municipios del país sucede lo mismo. Además, según la Ley de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, los municipios tienen jurisdicción de aplicación de la promoción de derechos, especialmente en la aplicación de estrategias de prevención para evitar la vulneración de derechos. Sin embargo, la transferencia de facultades no está acompañada por recursos y los abordajes son económica y conceptualmente pobres.

Políticas Preventivas

Sistema socioeducativo

Más allá de este enfoque integrador que históricamente ha tenido la educación en la Argentina, el Ministerio de Educación tiene iniciativas especialmente orientadas al problema de la violencia, a niños y jóvenes privados de la libertad. Revisemos dos programas:

Observatorio Argentino de Violencia: <http://www.me.gov.ar/observatorio>. El Observatorio de Violencia en las Escuelas es una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina; la Universidad Nacional San Martín y la Organización de

las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) -sede Brasil-. Suma esfuerzos para el estudiar la temática de la violencia en las escuelas, concebidas como espacios para prácticas democráticas y la construcción de espacios de ciudadanía. La devolución de las investigaciones es a través de informes y estrategias de abordaje del problema en el ámbito escolar y comunitario.

Programa Nacional de Educación en Establecimientos Penitenciarios y de Minoridad <http://www.me.gov.ar/curriform/edpenitenciaria.html>. Los objetivos son la democratización de la educación como el ámbito privilegiado para asegurar tanto la defensa de los Derechos Humanos como el resguardo de la seguridad pública. Las prácticas incluyen el incremento de la cobertura educativa en personas privadas de la libertad; diversificación de la oferta a través de la ampliación de los niveles del sistema educativo a disposición de los internos; y mejorando la calidad de la oferta en todos los niveles y modalidades del sistema educativo ofrecidos.

En los ámbitos provinciales se desarrollan estrategias particulares. Por ejemplo, se ha implementado un sistema de acompañantes como forma de evitar la deserción escolar y el ausentismo. En Mendoza, se ha abordado la deserción con una lógica similar: a través de una alianza entre los ámbitos de Desarrollo Social y Educación se detecta los casos y la reacción estatal complementa la asistencia a los niños y jóvenes con apoyo a la familia a través de guías, ropa, beneficios universales.

Municipios

La Argentina está dividida en cientos de municipios con situaciones sociales y geográficas muy diferentes. Están reunidos en la Federación Argentina de Municipios, desde donde no se impulsan en común estrategias de prevención del delito. Esto se corresponde con una idea difundida respecto a la no competencia de los municipios en el tema. Es frecuente que desarrollen abordajes sobre la familia y jóvenes aunque sin un objetivo programado de prevención del delito.

Sin embargo, los procesos de reformas de los sistemas de seguridad pública que incorporan el componente de participación comunitaria tanto en Buenos Aires, Mendoza, Santa Fe, como algunos intentos en otras provincias, ha abierto una ventana para la aproximación al tema de los gobiernos locales. Ya existen algunos intentos aislados, especialmente en grandes ciudades como Morón, Rosario y la Ciudad de Buenos Aires, que ha creado un área específica.

Es oportuno mencionar, en el caso de Rosario, que despliega varias estrategias de abordaje a los problemas de la niñez en riesgo, por ejemplo familias sustitutas, capacitación laboral, protección integral a través de centros de capacitación y ludotecas.

Policías

No fue posible identificar estrategias de prevención del delito dirigidas a jóvenes en el tiempo de este relevamiento (hay información que completaría este punto en b.IX).

Estrategias de drogas dirigidas a jóvenes

La SEDRONAR desarrolla un Plan Nacional de Drogas que incluye, por ejemplo, un Plan Federal de Prevención de la Drogodependencia que busca informar y sensibilizar sobre la problemática con una estrategia de comunicación diversa que va desde charlas hasta publicidad masiva. Se ocupa también de la asistencia buscando coordinar estrategias entre el sector público (nacional y provincial) y las organizaciones sociales.

También ofrece estudios e información a través del Observatorio Argentino de Drogas, analizando la relación entre delitos y drogas, realizando estudios en población en riesgo y ya afectados.

Las provincias, por su parte, son el ámbito de aplicación de los abordajes y tienen sus estrategias parciales que en algunos casos se corresponden con las líneas políticas nacionales y en otros optan por reforzar aspectos represivos o bien apuestan por la reducción de daños.

Existen muy pocos centros de tratamiento en la Argentina y menos aún para niños, niñas y jóvenes de pocos recursos. Esta es una queja permanente de los funcionarios y operadores que trabajan con comunidades vulnerables. Son en general las organizaciones de la sociedad civil las que se ocupan de la asistencia a las adicciones, naturalmente con un enfoque focalizado, restringido y muchas veces condicionado por un canon aportado por el Estado, lo que puede generar una mercantilización de la atención. Es notable la falta de institutos nacionales ocupados de este tema.

Estrategias de construcción de ciudadanía

Entre las estrategias de prevención de la violencia y el delito que apuestan a la construcción de ciudadanía, identificamos dos agencias nacionales que han desarrollado programas en el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La Comisión Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONNAF), que tal como explicábamos, funciona en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social, impulsa:

- Observatorio Social de Infancia y Adolescencia:
- Programa Nacional de Justicia para Niños, Adolescentes y Jóvenes en situación de vulnerabilidad Socio Penal:

La Dirección de Política Criminal, que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ha sostenido:

- Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD), que propone un abordaje conjunto entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales, los municipios y la comunidad con modelos participativos de gestión pública que tiendan a la reducción del delito callejero a través de estrategias de prevención situacional. El PNPD tuvo un fuerte impulso político a principios de la década consiguiendo la adhesión de varias provincias, pero el nivel de actividad no se ha mantenido.
- Programa Comunidades Vulnerables (PCV): Un ejemplo de abordaje conjunto entre Estado nacional y municipio que lleva adelante hace 6 años la Dirección de Política Criminal. El objetivo es darle posibilidades de reinserción a niños, niñas y adolescentes en alto riesgo o involucrados en actividades delictivas (en general contra la propiedad), que viven en urbanizaciones paupérrimas, sin servicios, sometidos a la marginalización. El programa desarrolla un diagnóstico participativo y el abordaje posterior de los problemas identificados se acompaña con capacitación (en derechos, oficios, regreso a la educación formal, formación de liderazgos, fortalecimiento del tejido social). Logró que muchos niños y jóvenes volvieran a la educación formal y de oficios y una porción mínima ha vuelto a tener problemas con la ley.

Se pueden rastrear algunas estrategias en las mismas provincias que venimos analizando: Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y también Santa Fe, tal como venimos haciendo.

En la Ciudad de Buenos Aires, tanto el Plan de Prevención del Delito como el Programa Comunidades Vulnerables tienen sus ámbitos de aplicación. El PPD se encuentra en los Centros de Gestión y Participación, donde los vecinos pueden participar diagnosticando, diseñando e implementando algunas estrategias de prevención. El trabajo con Comunidades Vulnerables está focalizado en algunas zonas de alto nivel de violencia. Los dos programas articulan e intercambian información con el gobierno central.

Por su parte, el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires presenta una variedad de proyectos que, según la investigación referida de INECIP, actualmente se encuentran poco orquestados.

En la provincia de Córdoba, la Subsecretaría de Protección Integral del Niño y el Adolescente en Conflicto con la ley penal, impulsa el programa, que junto a otros existentes en el área Correccional se enfocan en la reinserción social, educativa y laboral. Y en el ámbito del Ministerio de Educación existe el Plan Actuar a tiempo, que comprende una línea de convivencia escolar.

En la provincia de Mendoza, dentro de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINADyF) se encuentra la Unidad de Medidas Alternativas a la Privación de la Libertad.

En Santa Fe, el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, a través de la Dirección de Seguridad Comunitaria, lleva adelante el Observatorio Público para la Prevención de la Violencia Armada que trabaja sensibilizando a periodistas y ofreciendo charlas en escuelas relacionadas sobre las consecuencias del uso de armas asociados con la violencia. Específicamente en la ciudad de Rosario, se han desarrollando proyectos con la cooperación de URBAL y Canadá, pero sin novedades recientes.

Políticas identificadas para el problema de bandas y pandillas

La presencia de la violencia y el delito en niños, niñas y jóvenes, manifestada a través de algún nivel de organización, no es visualizado como un problema que exige un abordaje específico en la Argentina. Sin embargo, es un fenómeno presente.

Tomemos tres características que definen a las pandillas violentas como el dominio territorial, la vinculación con actividades ilícitas (robos, comercio de drogas, venta de objetos robados), y violencia armada. Repasando las noticias, advertimos que las crónicas dan cuenta de bandas vinculadas al negocio del tráfico en la Ciudad de Buenos Aires, o de expresiones de violencia por bandas de niños, niñas y jóvenes en ciudades como Santa Fe, Rosario, Córdoba, Mendoza y especialmente en el cono urbano de la provincia de Buenos Aires.

El nivel de involucramiento con el delito, la edad de los miembros, los tipos de organización están siendo estudiados y ya hay trabajos ocupados del fenómeno de los “pibes chorros” (jóvenes ladrones) (Miguez, 2004; Kessler, 2004).

Existen algunas experiencias de abordaje. Además del Programa Comunidades Vulnerables de la DPCN ya mencionado, podemos hacer referencia al proyecto que la municipalidad de Godoy Cruz está desarrollando con el apoyo de “*Save the Children*” Suecia, para el diseño de políticas integrales con la participación de los jóvenes en el diseño.

Políticas represivas

Ley penal juvenil

A nivel nacional, la infancia y adolescencia son reguladas por las siguientes leyes:

- Ley 14.394 Régimen de menores y bien de familia, con las reformas de las leyes 17.711, 22.278, 23.264 y 23.515.
- Ley 22.278 Régimen Penal de la minoridad, modificada por la Ley 22.803.
- Ley 23.737 Tenencia y tráfico de estupefacientes.
- Ley 24.417 Protección contra la violencia familiar.
- Ley 25.763 Aprobación del Protocolo Relativo a la venta de Niños, Prostitución Infantil y la utilización de los Niños en la Pornografía, que complementa la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.
- Ley 23.849 Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño.
- Ley 26.601 Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (a la que le dedicaremos un párrafo aparte, dado su importancia ya que derogó explícitamente la ley de patronato 10.903) y sus decretos reglamentarios 415/2006 y 416/2006.

La Argentina no tiene una Ley Penal Juvenil. Existe, en su lugar, un Régimen Penal de la Minoridad que está regulado por las leyes 22.278 y su modificatoria 22.803 dictadas por la

última dictadura militar. Se trata de una vulneración de derechos. Incluso, existen fallos que cuestionan la constitucionalidad de un régimen porque no se corresponde con el principio del encierro como última instancia que sostiene la CDN. Tampoco compatible con las reglas de Beijing respecto al bienestar de los jóvenes; y las directrices de la Riad.

Estas leyes dan facultades discrecionales a los magistrados. Es la expresión del sistema tutelar imperante a través de la facultad de “disposición” cosificando a los niños. Dependiendo de la edad el tipo de actuación. Mientras los niños no cumplan 16 años de vida, son inimputables (no pueden ser penados). Sin embargo, los jueces pueden disponer (internar o restringir algunos de sus derechos) hasta los 21 años si consideran que hay peligro material o moral.

Cuando ya han cumplido 16 y hasta los 17, pueden ser penados igual que los adultos. En la Argentina se han dictado 12 condenas a reclusión perpetua a niños.

Los magistrados también puede decidir medidas de “protección” o “internación” y privarlos de la libertad, igual que la “prisión preventiva” para los adultos, precisamente porque no es aplicable a niños.

“Este Régimen Penal de la Minoridad no tiene en cuenta la imputación del delito a los efectos de disponer de un menor, sino sus características personales, su nivel de peligrosidad, su situación familiar, etc., que surgen de numerosos estudios que se realizan previamente en su persona. Esto responde a los principios del llamado por la doctrina “derecho penal de autor, que no se corresponde con el principio de culpabilidad por el acto establecido en la Constitución nacional Argentina, y en los instrumentos internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional” (Ministerio de Justicia y UNICEF, 2006:4).

Hay que sumar que las condiciones de encierro son pésimas: no están separados de los adultos, y falta de actividades y programas. Así se suceden muertes en comisarías.

La Ciudad de Buenos Aires está debatiendo sobre la redacción de una Ley de Responsabilidad Penal Juvenil. Hay provincias que ya han avanzado en implementar su propio sistema.

Estructura del sistema penal

Existen una diferenciación entre el sistema penal y el que se ocupa de los niños y niñas.

El sistema de justicia nacional tiene una Justicia de Menores compuesta por: Juzgados de menores, Tribunales orales de menores, Cámara Nacional de apelaciones en lo criminal y correccional, Cámara Nacional de Casación Penal y Corte Suprema de la Justicia de la Nación para, los casos que correspondiera. Existen los juzgados de Familia. Debemos sumar a la Justicia de Menores. Tiene competencia también sobre la Ciudad de Buenos Aires y no prevé una separación entre el régimen penal juvenil y las medidas de protección. Aun no hubo transferencia de competencia a las autoridades judiciales de la Ciudad de Buenos Aires.

Para continuar con los casos testigos de provincias, en Córdoba, las leyes que regulan la problemática de la infancia y de los jóvenes son un complemento de las leyes nacionales. Se trata de la Ley 9.053 de Protección Judicial del Niño y el Adolescente y la Ley 9.283 Violencia Familiar. El sistema responde al modelo tradicional tutelar. El Fuero de Menores del Poder Judicial de Córdoba interviene en todas las cuestiones relacionadas con el comportamiento de niños y adolescentes. Los organismos que lo integran se ocupan de investigar y juzgar los delitos cometidos por niñas y niños (Juzgados con competencia correccional), y a la resolución de los conflictos cuando resultan víctimas de delitos o faltas, infracciones a las disposiciones vigentes respecto a instrucción o trabajo, abandono material o moral, malos tratos o correcciones inmoderadas, para proveer a su protección y formación integral.

Los jueces de menores en materia correccional actúan en caso de conflicto de un niño ante la ley penal. Si los niños no tienen capacidad penal por su edad, o la ley los excusa respecto a delitos de escasa entidad, intentan comprobar la infracción y deciden el tipo de medidas tutelares. En caso contrario, practican la investigación preparatoria, pudiendo disponer medidas cautelares, tanto tutelares (de resguardo de la persona del niño) como de coerción (detención,

etc., para asegurar la realización del proceso). El juez de menores con competencia procede, por denuncia u oficiosamente, a fin de averiguar hechos que tendrían por víctimas a niños.

Otro caso es el de Mendoza, donde la “Ley del Niño y el Adolescente” regula los procedimientos penales para menores. Asimismo, afirma que la Justicia de Familia, la Justicia Penal de menores, la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia y cualquier funcionario público u Organismos No Gubernamental que tengan conocimiento de que un menor hubiere cometido falta o delito, están obligados a poner el hecho en conocimiento del Ministerio Público Fiscal y Pupilar, dentro de las 24 horas. Regula el Derecho del niño a ser oído y define la asistencia de un asesor letrado a su elección o proporcionado gratuitamente por el Estado.

En el ámbito del Poder Judicial, existe la Cámara y los Juzgados de Familia, el Ministerio Público Fiscal y Pupilar de Familia, las Asesorías de Familia, los Tribunales y los Juzgados en lo Penal de Menores, el Ministerio Público Fiscal y Pupilar en lo Penal de menores y un Cuerpo Auxiliar Interdisciplinario.

Cuerpos policiales especiales

La Policía Federal Argentina, como las otras policías, interviene cuando hay infracción sobre delitos federales o bien en el área de la Ciudad de Buenos Aires, y tiene una división de delitos contra menores.

Dentro de la Policía de la Provincia de Córdoba nos encontramos con un departamento, llamado Coordinación Comunitaria, aunque actualmente no se trabaja en prevención de la violencia en niños y adolescentes. Ya hicimos mención a la Comisaría del Menor que funciona en Mendoza.

Centros de reclusión

Como ya fue expuesto, en general existen regimenes e instituciones para la privación de libertad diferenciadas entre niños y jóvenes. De acuerdo a las ambigüedades del régimen penal juvenil, la reclusión puede darse en distintos tipos de establecimientos. El informe “Privados de la Libertad” (UNICEF, 2006) logró identificar 757 establecimientos donde están privados de libertad niños y niñas. De ellos, 91 son penales por conflictos con la ley, mientras que la amplia mayoría restante el encierro se produce por causas sociales. La misma investigación pudo establecer que entre los centros penales, 43 tienen un régimen cerrado, y 68 son exclusivamente de adolescentes y jóvenes.

En este universo instituciones de encierro, cada jurisdicción provincial lo aborda con criterios distintivos: hay provincias donde el encierro es en institutos privados, en otras están alojados en comisarías o en cárceles para adultos (con celdas diferenciadas). En algunos pocos casos, existen instituciones especialmente diseñadas. En general, los institutos u hogares dependen de la Secretaría o Dirección de Niñez y Familia o el equivalente local, mientras que los destinados a una población con causas penales dependen de otra Dirección, en general denominada “Niños en conflicto con la ley penal”, o bien, directamente del Servicio penitenciario.

Pero una gran población de niños y jóvenes está alojada en los 188 establecimientos penitenciarios censados por el Sistema Nacional de Estadística sobre la Ejecución de la Pena. Aquí también las jurisdicciones se reparten entre el sistema penitenciario federal y sus pares provinciales.

Evaluación: Debates actuales y falencias de las políticas públicas

A modo de análisis sobre la información recolectada, se pueden resaltar algunos tópicos correspondientes a las debilidades del abordaje sobre el delito que involucra a niños, niñas y jóvenes, a la configuración de instituciones que deben intervenir y al abordaje que hacen.

- Los principios de la Convención de los Derechos del Niño no tienen aún plena vigencia. La parcial aplicación de la ley de Protección integral (26061), el retraso en la adaptación del sistema federal y la irregular legislación provincial, son los principales obstáculos. Está demorada la designación del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
- Es necesario un ordenamiento normativo entre el nivel nacional y las provincias, de modo que el derecho sustantivo de fondo sea competencia federal mientras que lo atinente al derecho procedimental sea competencia de las provincias.
- Por omisión, se mantiene vigente el Régimen Penal de la Minoridad edificado sobre la doctrina de la situación irregular. La consecuencia es evidente en la cantidad de jóvenes privados de la libertad por causas sociales, así como aquellos que están detenidos bajo una pseudo prisión preventiva sostenida por determinaciones tutelares de los magistrados.
- Es necesaria una ley de justicia juvenil que incorpore derechos y garantías del debido proceso, acordes con la normativa internacional de derechos humanos. También es necesario adaptar los códigos de procedimientos locales de acuerdo a las nuevas normas.
- Existen una desproporción en cuanto a recursos y estrategias represivas en relación a la prevención de la violencia y el delito en niños, niñas y jóvenes. No se observa integralidad en los abordajes, coordinación entre las agencias y entre los estados provinciales y la nación. Sólo existe un programa nacional de abordaje a las comunidades vulnerables con limitadas posibilidades de expansión, que necesita ser fortalecido.
- Las medidas de encierro en relación a niños y niñas no siempre se realizan en instituciones adecuadas para los cumplimientos de la normativa nacional e internacional respecto al tratamiento. En el caso de niños y jóvenes encerrados en penales y comisarías, son víctimas de la saturación del sistema penitenciario y de su incapacidad en generar buenas condiciones de encierro.
- No se ha registrado un crecimiento de la cantidad de establecimientos de tratamiento a las adicciones proporcional al aumento del consumo de drogas de alta nocividad y poder adictivo. Como consecuencia, la privación de la libertad suele ser una estrategia para poder brindar asistencia.
- Las falencias generales del sistema de seguridad pública en la nación y en las provincias, exige la modernización de sus estructuras para adecuar las respuestas a la problemática de la violencia y el delito en niños, niñas y jóvenes. La creación de cuerpos policiales especiales que se ocupen de los menores y jóvenes es una necesidad. También la creación de comisarías especializadas para evitar que niños y niñas compartan lugares de detención con adultos.

Información faltante

La información faltante para un diagnóstico completo como para el diseño de políticas públicas las podemos clasificar en:

- Estadísticas criminales y de ejecución penal actualizadas y desagregadas en relación a niños, niñas y jóvenes tanto a nivel nacional como en las provincias.
- Encuestas de victimización que permitan ahondar más sobre las condiciones en que niños, niñas y jóvenes participan o son víctimas de actos violentos y delitos.
- Mapeo y sistematización de planes y programas de medidas alternativas a la pena para menores y jóvenes infractores de la ley.
- Mapeo y sistematización de planes y programas de prevención de la violencia y el delito orientados a niños, niñas y jóvenes, especialmente en comunidades vulnerables.
- Relevamiento de ofertas de tratamiento a las adicciones y planes de abordaje.
- Multiplicación de los estudios relacionados a niños, niñas y jóvenes involucrados en grupos violentos.

Referencias principales

Información oficial

- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, del Ministerio de Desarrollo Social.
- Dirección de Política Criminal de la Nación, a través de su Sistema de Alerta Temprana, del Sistema Nacional de Información Criminal, del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena y de las encuestas de victimización.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
- Observatorio de Adolescentes y jóvenes de la Universidad de Buenos Aires.
- Leyes nacionales 26061, 22278 y 22803. Decretos reglamentarios.

Bibliografía

- BUSTELO, Eduardo (2007): *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*, Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.
- CIAFARDINI, Mariano (2006): *Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles.*, Ariel, Buenos Aires.
- DIRECCION DE POLITICA CRIMINAL (2006), *Estudio de victimización de la ciudad de Buenos Aires.*, Ministerio de Justicia. Buenos Aires.
- GONZALEZ FERRARI, Gustavo (2004): *Jóvenes y delito en la Ciudad de Buenos Aires*, Unidos por la Justicia y Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires.
- INECIP (2007): *Violencia armada con foco en niños y jóvenes*. Sin publicar.
- KESSLER, Gabriel (2004), *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires.
- KAMINSKY, G., KOSOVSKY, D., KESSLER, G. (2007): *El delito en la Argentina post crisis. Aportes para la comprensión de las estadísticas públicas y el desarrollo institucional*, Fundación Ebert, Universidad de Lanus, ILANUD e INECIP. Buenos Aires.
- MIGUEZ, Daniel (2004): *Los pibes chorros*. Capital Intelectual, Buenos Aires.
- SECRETARIA DE DERECHOS HUMANOS y UNICEF (2006): *Estándares mínimos de derechos humanos para una nueva ley de Justicia Penal Juvenil*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, UNICEF. Buenos Aires.
- SISTEMA NACIONAL DE ESTADISTICAS SOBRE EJECUCION DE LA PENA (2006): *Informe del total de la República Argentina Año 2005*, Dirección de Política Criminal, Buenos Aires.
- UNICEF (2006): *Privados de la libertad*, UNICEF. Buenos Aires.
- ZAFARONI, E., SLOKAR, A. y ALAGIA, A. (2002) *Derecho Penal. Parte General*, 2da. Edición, Ed. Ediar, Buenos Aires, 186/188.

Situación de la delincuencia juvenil en Chile: Debates y perspectivas

Cynthia González
Juan Carlos Ruiz



Resumen Ejecutivo

El presente informe describe la situación de los y las jóvenes en relación a la delincuencia. Para ello contempla algunos desafíos. En primer lugar, la juventud es una categoría ambigua, que a veces se refiere a los adolescentes menores de edad (18 años en el caso chileno), a veces a los estudiantes de educación media o universitaria, y a veces a todas estas personas en su conjunto. En segundo lugar, es necesario analizar tanto la realidad de los y las jóvenes como agentes de la delincuencia (realidad que ha aumentado en el último tiempo) y como víctimas, ya que por ejemplo los jóvenes (12 a 29 años) son el grupo etéreo que tiene la tasa de muerte por homicidio mas alta de la población chilena. En tercer lugar, las políticas dirigidas hacia los y las jóvenes son muchas veces fragmentarias y discontinuas, por lo que no es posible responsabilizar a un actor público específico en el debate sobre la delincuencia juvenil.

A partir de este marco reflexivo, se aborda la delincuencia juvenil en una perspectiva amplia y presente en el debate académico, que considera a los y las jóvenes desde los 12 a los 29 años y diferencia dos grupos o estratos, los menores de edad, de 12 a 17, y los mayores, de 18 a 29 años. En un primera apartado (capítulo 2) se describen y analizan las principales tendencias del fenómeno, presentando un marco general sobre la seguridad ciudadana en Chile y la delincuencia juvenil en específico. En un segundo momento (Capítulo 3) se analizan las políticas públicas dirigidas a la delincuencia juvenil, en este punto se analizan los principios y las políticas de seguridad pública, tanto las de corte preventivo como las políticas de control de la delincuencia. En el capítulo 4 se presentan una síntesis de las principales discusiones sobre la violencia juvenil, para finalizar en los capítulos 5 y 6 donde se presentan las fuentes utilizadas y los anexos necesarios para complementar los análisis planteados. Las tres conclusiones centrales se resumen como sigue:

En primer lugar, no existe actualmente una Política de Juventud integrada y focalizada, ya que lo que se ha encontrado son iniciativas preventivas, y de control dirigidas hacia el grupo etéreo entre 12 y 17 años. Sin embargo, para el grupo de jóvenes de 18 a 29 años, en situación de exclusión social, no existen acciones pertinentes según sus propias necesidades e intereses, las que en términos generales se relacionan con la búsqueda de oportunidades de trabajo remunerado para insertarse en el mundo laboral.

En segundo lugar, el Estado ha centrado su mirada sobre los y las jóvenes desde la perspectiva del control, invisibilizando políticas específicas dirigidas a la prevención y reinserción social de ellos.

En tercer lugar, la restitución de derecho no ha sido una perspectiva implementada hasta el momento. Por una parte existe de manera discursiva un acercamiento a responsabilizarse de este grupo etéreo desde el enfoque de derechos, sin embargo, esta visión no es internalizada por quienes tiene la responsabilidad política en esta materia, o mas bien existen contradicciones ideológicas a la hora de plantear una política hacia la delincuencia juvenil. Esta situación se expresa en el marco legal que se elabora para abordar la temática y en las políticas públicas realmente implementadas, consolidando una mirada estigmatizadora y “del riesgo” hacia la juventud, mas allá de verla como un grupo extremadamente vulnerable que necesita restituir sus derechos mas elementales.

Introducción

Describir la situación de los y las jóvenes en relación a la delincuencia no es una tarea fácil. En primer lugar, es una categoría ambigua, que a veces se refiere a los adolescentes menores de edad (18 años en el caso chileno), a veces a los estudiantes de educación media o universitaria, y a veces a todas estas personas en su conjunto. En segundo lugar, es necesario analizar tanto la realidad de los jóvenes como agentes de la delincuencia (realidad que ha aumentado en el último tiempo) y como víctimas, ya que por ejemplo los jóvenes (12 a 29 años) son el grupo etéreo que tiene la tasa de muerte por homicidio mas alta de la población chilena. En tercer lugar, las políticas dirigidas hacia los y las jóvenes son muchas veces fragmentarias y discontinuas, por lo que no es posible responsabilizar a un actor público específico en el debate sobre la delincuencia juvenil.

A partir de los desafíos planteados, el presente informe aborda la delincuencia juvenil en una perspectiva amplia y presente en el debate académico, que considera a los y las jóvenes desde los 12 a los 29 años y diferencia dos grupos o estratos, los menores de edad, de 12 a 17, y los mayores, de 18 a 29 años. En un primera apartado (capítulo 2) se analizan las principales tendencias del fenómeno, en un segundo momento (Capítulo 3) se analizan las políticas públicas dirigidas a la delincuencia juvenil, en el capítulo 4 se presentan una síntesis de las principales discusiones sobre la violencia juvenil para terminar en los capítulos 5 y 6 con las fuentes utilizadas y los anexos necesarios para complementar los análisis planteados en el texto.

Descripción del fenómeno

La Seguridad Ciudadana en Chile

La seguridad ciudadana es uno de los principales temas de preocupación ciudadana y política en Chile, a pesar de que comparativamente tienen muy bajos niveles de criminalidad en relación al resto de los países de la región (Dammert 2005, Lunecke y Ruiz 2006 y 2007). Si se observan las tasas de homicidios, uno de los pocos indicadores de violencia relativamente confiable para comparar la realidad entre países, Chile presenta las tasas mas bajas de América Latina a lo largo de 20 años, desde los 80's hasta la actualidad¹⁴⁶ (Arriagada y Godoy, 1999; Briceño-León y Zubillaga, 2002). Paradójicamente, el país más seguro de América Latina se ve enfrentado a una situación interna de debate sobre la forma como prevenir y controlar la delincuencia (Dammert, 2005).

La creciente importancia de la seguridad ciudadana comienza en Chile a mitad de la década de los 90's, generándose recién en 1999 los primeros indicadores confiables de denuncia para cuantificar el fenómeno¹⁴⁷. Adicionalmente, en el año 2003 se realizó la primera Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que permitió comenzar a medir tanto la victimización como el temor y avanzar en el análisis de la criminalidad en el país (Dammert, 2004).

Las informaciones disponibles a nivel de denuncia de delitos se han sintetizado en los Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS), los cuales exhiben importantes alzas en el período 1999 – 2004, para posteriormente tender hacia la estabilización (Ver Tabla N° 1). Si en 1999 se denunciaban 1.693 DMCS por cada 100.000 habitantes, hoy esa tasa llega a 2.489, llegando a su punto máximo en el año 2005 con 2.502.

¹⁴⁶ Las tasas de homicidios para el caso chileno representan sólo aquellos homicidios que fueron denunciados a las policías y por ende tienen un subregistro importante de aquellos cadáveres que son encontrados sin denuncia previa y que posteriormente son caracterizados como homicidios. En este sentido, la información presentada en el gráfico debe ser matizada con las tasas de homicidios de otros países donde se han establecido sistemas de registro que involucran a los servicios médicos legales (DAMMERT, 2005). Los especialistas concuerdan que la tasa de homicidios en Chile por lo menos duplica la estadística oficial, lo que sigue siendo en términos comparativos, un indicador muy bajo para la realidad latinoamericana.

¹⁴⁷ Anterior a esa fecha la información de denuncias era sistematizada y publicada por las instituciones policiales sin mayor análisis por parte del Gobierno o la sociedad civil. Esta situación fue superada, en parte, en el año 1999 cuando el Ministerio del Interior diseñó un sistema de información de denuncias que incluyen información de ambas policías y por tanto se convirtió en la fuente oficial de información sobre el accionar delictual en el país.

TABLA Nº 1. DENUNCIAS DMCS. CHILE. 2001 – 2006.						
DELITO	2001	2002	2003	2004	2005	2006
TOTAL DMCS	1.693,7	1.870,5	2.246,4	2.482,4	2.502,0	2.489,5
ROBO CON VIOLENCIA	58,0	67,8	99,7	111,1	107,6	99,6
ROBO CON INTIMIDACIÓN	124,1	122,6	148,3	178,5	193,2	209,1
ROBO POR SORPRESA	40,3	59,2	99,5	114,7	105,5	113,2
ROBO CON FUERZA	686,2	772,6	872,7	943,8	974,8	960,9
HURTO	353,7	412,5	524,9	581,1	566,3	549,3
LESIONES	417,5	422,7	488,7	537,5	537,6	539,6
HOMICIDIO	1,9	1,9	1,8	1,7	1,9	1,9
VIOLACIÓN	12,2	11,2	10,8	14,2	15,1	15,9

FUENTE: Ministerio del Interior. División de Seguridad Pública.

Tal como la muestra la tabla Nº 1, los delitos más denunciados en el país son delitos *contra la propiedad*. Sin embargo, dos de los delitos que más han aumentado más sus denuncias durante los últimos 5 años han sido delitos *contra las personas*, como son el Robo por Sorpresa y el Robo con Violencia (Ver Tabla Nº 5 en Anexo). Dicho aumento ha generado una mayor sensación de inseguridad en las personas, lo cual se constata en el aumento de los niveles de temor de la ENUSC entre el 2003 y el 2006 (Ver Gráfico Nº 1 en Anexo).

La delincuencia juvenil

Dentro del debate sobre la seguridad ciudadana, los y las jóvenes ocupan un ámbito destacado, pues son señalados por la opinión pública como uno de los principales agentes de la delincuencia, invisibilizando, como en otras dimensiones de la juventud, las distintas variables involucradas y las dinámicas que muestran a los y las jóvenes como delincuentes. Sin embargo, la relación entre jóvenes y la violencia no es sólo a través de actos delictuales, sino que también los y las jóvenes son víctimas de la violencia. De hecho, el 59,3% del total de defunciones producidas por causas externas durante el año 2000 en Chile, correspondió a adolescentes entre 10 y 19 años (Mettifogo y Sepúlveda, 2004).

Para hacer el análisis de la realidad juvenil en relación a la delincuencia y teniendo certeza que no existe una noción clara desde las políticas públicas, consideraremos como joven a las personas entre 12 y 29 años, clasificación utilizada en varios países de la región (Vanderschueren y Lunecke, 2004) y que amplía la categorización del Instituto Nacional de la Juventud en Chile (INJUV, 2004). A su vez, dividiremos el segmento Joven entre los adolescentes (12 a 17 años) y los adultos jóvenes (18 a 29 años).

Los y las jóvenes como categoría etárea y sujeto social son el grupo donde se expresa en mayor grado la delincuencia en el país. Esta situación se observa por un lado en la calidad de víctimas de delitos. A su vez, los y las jóvenes también alcanzan una mayor participación como autores de los delitos, tal como lo expresan las estadísticas reunidas por el Ministerio del Interior (Ver Tabla Nº 2). Un indicador preocupante en este sentido es que los y las jóvenes entre 18 y 29 son victimarios y víctimas de homicidios en una tasa que casi dobla al promedio nacional (Ver Tabla Nº 2). Este indicador tiene fuertes diferencias de género, pues 1 de cada 10 jóvenes víctimas homicidio son mujeres. Las situaciones planteadas son congruentes con la experiencia compara a nivel internacional para la delincuencia juvenil (Vanderschueren y Lunecke, 2004).

TABLA Nº 2. DENUNCIAS Y DETENIDOS DE HOMICIDIOS. CHILE. 2006

Homicidios	Víctimas			Victimarios		
	HOMBRE	MUJER	Total	HOMBRE	MUJER	Total
Menores de 14 años	0,6	0,6	0,3	0,5	0,3	0,5
14 - 17 años	6,0	6,0	0,9	3,5	0,9	3,5
18 - 29 años	12,0	12,0	1,3	6,7	1,3	6,7
30 - 44 años	8,5	8,5	1,7	5,1	1,7	5,1
45 - 64 años	5,1	5,1	1,1	3,0	1,1	3,0
65 años y más	3,0	3,0	1,0	1,9	1,0	1,9
Promedio	6,1	6,1	1,1	3,6	1,1	3,6

FUENTE: Carabineros de Chile, AUPOL.

A continuación hacemos una revisión de la tendencia de los infractores de ley menores de edad y de los y las jóvenes mayores de edad hasta 29 años - según lo permiten los datos disponibles - a partir de denuncias y detenidos por Carabineros de Chile¹⁴⁸.

Durante la última década se ha producido un aumento de aprehensiones en los y las jóvenes entre 14 a 17 años, desde el año 1995 a la fecha, **pasando de 6.000 a más de 20.000 detenidos en el período** (Camelio y Escudero, 2007). Entendiendo que existen diferencias en las fuentes utilizadas por distintos estudios, las cifras presentadas por el Ministerio de Justicia muestran también un aumento en las estadísticas de detenidos menores de edad en la última década. Estas cifras indican que en relación al total de detenciones, los niños, niñas y jóvenes menores de edad han variado desde un 6,6% el año 1980 hasta un 10,3% el año 2001 (Ver Gráfico N° 2 en Anexo). Según datos de la DIPROFAM, esta tendencia se mantendría hasta el año 2006, con un 10,6% del total de los detenidos, como lo muestra la Tabla N° 3.

TABLA N° 3. DENUNCIAS Y DETENIDOS POR EDAD. CHILE. 2005 – 2006.

Situación	2005			2006		
	Menores	Adultos	% de menores	Menores	Adultos	% de menores
Victimarios	57.373	533.876	9.7%	61.869	520.600	10.6%
Víctimas	50.444	705.138	6.7%	64.680	752.775	7.9%

Fuente: DIPROFAM, Carabineros de Chile.

Al analizar los delitos violentos¹⁴⁹ es necesario tener en cuenta en primer lugar que se aprecia una gran diferencia entre los y las jóvenes menores de edad (12 a 17 años) de los y las jóvenes mayores de edad (18 a 29 años), ya que los primeros no presentan grandes tasas ni de víctimas ni como agresores, al contrario de los segundos, los cuales suelen superar y a veces doblar los promedios nacionales.

En relación a los y las jóvenes como víctimas, el delito mas frecuente es la VIF con lesiones leves, con una tasa el año 2006 de 755 víctimas entre 18 y 29 años y un promedio de 227 jóvenes entre 14 y 17 años, siendo la tasa promedio para la población general de 544 víctimas cada 100.000 Hab. (Ver Tabla N° 6 En Anexo). En este tipo de delito se aprecian grandes diferencias de género, ya que las mujeres entre 18 y 29 años son victimizadas 8 veces más que los hombres. Esta situación se repite para el estrato etéreo anterior (14 a 17 años), pero con una diferencia de 1 hombre victimizado por cada 3 mujeres El segundo delito violento que mas victimiza a los y las jóvenes es el robo con violencia, con una tasa promedio el año 2006 de 589 jóvenes entre 18 y 29 años y un promedio de 459 jóvenes entre 14 y 17 años, siendo la tasa promedio para la población general de 445 víctimas cada 100.000 Hab. (Ver Tabla N° 6 En Anexo). Las diferencias de género son inversas a las descritas en el caso anterior, donde las víctimas hombres triplican a las mujeres entre los 14 y 17 años.

El resto de los delitos tienen tasas de denuncia comparativamente más bajas, donde se aprecia la diferencia de género ya esbozada. Los delitos de VIF y sexuales en general tienen una victimización mayor por parte de las mujeres, diferencia que se acrecienta en las jóvenes mayores de edad. Por otro lado, los delitos de lesiones y robos violentos victimizan en mayor medida a los hombres, especialmente los mayores de edad.

La situación de los y las jóvenes como victimarios al año 2006 presenta algunas particularidades interesantes de analizar. El delito con una mayor tasa de infractores, al igual que de víctimas, es la VIF con lesiones leves. En este delito los y las jóvenes mayores de 18 años presentan una tasa de 213 victimarios por cada 100.000 Hab., siendo el promedio de 154 victimarios por cada 100.000 Hab. Sin embargo son los adultos entre 30 y 44 años los que

¹⁴⁸ Ésta estadística nos entrega sólo indicios de realidad, ya que sus al trabajar con detenciones, sólo conocemos aquellos casos que han culminado en detenidos, pudiendo existir un número indeterminado de jóvenes que no son aprehendidos por los organismos policiales. (Mettifogo y Sepúlveda, 2004).

¹⁴⁹ Si bien existe una detalla estadística disponible de las denuncias de los DMCS, la información disponible sobre detenidos y víctimas por edad y sexo proporcionada por AUPOL de Carabineros de Chile se circunscribe a los delitos violentos (VIF grave, VIF leve, violaciones, abusos sexuales, otros delitos sexuales, homicidios, lesiones con armas, lesiones leves, lesiones graves y robos violentos. <http://www.seguridadciudadana.gob.cl/>).

agrupan una mayor concentración de agresores de este delito, con 330 victimarios por cada 100.000 Hab. Como es de esperarse, se da una relación de género inversa respecto de las víctimas, es decir, los hombres son casi 6 veces más agresores que las mujeres, entre los 18 y los 29 años. El segundo delito más importantes es el robo violento, donde los y las jóvenes en su conjunto concentran las mayores denuncias. A diferencia de las víctimas, observamos en este caso un mayor porcentaje de victimarios entre los 14 a 17 años, con 380, seguido de los y las jóvenes mayores de edad, con 226, siendo la tasa promedio de 84 victimarios por cada 100.000 habitantes. Estos datos plantean que casi la totalidad de los infractores de este delito son jóvenes, particularmente hombres, ya que lo cometen entre 12 y 14 veces más que las mujeres (Ver Tabla N° 7 en Anexo).

El resto de los delitos violentos mantienen las tendencias planteadas en términos de los victimarios. En los delitos sexuales y VIF se da una presencia importante de hombres jóvenes mayores de edad, pero los principales victimarios son hombres adultos mayores de 30 años. En el caso de los delitos violentos asociados a robos y lesiones, los jóvenes concentran tasas altísimas de infractores.

Las estadísticas centradas exclusivamente en menores de edad avalan las tendencias presentadas, ya que el delito que registra más aprehensiones en el período 2001 - 2005 es el robo (Ver Gráfico N° 3 en Anexo).

En síntesis, los datos disponibles dan cuenta del **aumento del fenómeno de la delincuencia juvenil en la última década en el país**, tanto por el aumento general de las denuncias de delitos, como por las denuncias y arrestos de los infractores de ley menores de edad. Esta tendencia **tiende a la estabilización en los últimos 3 años**, manteniéndose constante la relación de detenidos entre menores de edad y población total de detenidos. Sin embargo, el fenómeno ha cambiado de características, ya que **hoy en día, principalmente los menores de edad, están involucrados en delitos violentos**. En relación al tipo de delitos que cometen los y las jóvenes, **los hombres mayores de 18 años se concentran en los delitos de lesiones** (VIF y lesiones) y **los hombres menores de 18 años en robo**. Las jóvenes participan entre 6 y 12 veces menos que los hombres en la comisión de delitos, siendo **las mujeres las principales víctimas de VIF y delitos sexuales en general**, especialmente entre los 18 a 29 años. **Los hombres, en cambio, son víctimas de lesiones y robos violentos en mayor medida que las mujeres**.

Políticas públicas hacia la delincuencia juvenil

En Chile actualmente las acciones de prevención y control hacia los y las jóvenes se inscriben dentro de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana elaborada entre el 2004 y el 2006, en la cual han participado diferentes agentes institucionales como así también representantes de la sociedad civil y del mundo académico. A partir de dicha política se elaboró el 2006 la actual Estrategia Nacional de Seguridad Pública (ENSP).

Esta estrategia fue formulada y es coordinada por la División de Seguridad Pública, del Ministerio de Interior, pero diversos actores intervienen en ella. A continuación revisaremos los fundamentos de las políticas de Seguridad Pública dirigidas a los y las jóvenes, los actores que intervienen en ellas y los principales programas de prevención y control.

Las políticas públicas de seguridad hacia los y las jóvenes

La ENSP plantea 6 líneas estratégicas para su puesta en práctica, ninguna de las cuales pone atención exclusiva en los y las jóvenes. Tres de ellos si abordan la temática juvenil, desde el punto de vista de la Prevención, la Rehabilitación y la Atención a víctimas de delitos violentos. Como fundamento a esta estrategia se encuentra en primer lugar la perspectiva de la prevención hacia los y las jóvenes, que por un lado pone en evidencia los múltiples factores que inciden en las conductas delictivas, y que por otro diferencia las conductas de los y las jóvenes de las conductas de los adultos, por encontrarse los primeros en una etapa de 'transición' hacia la adultez (Vanderschueren y Lunecke, 2004).

A su vez, en la mirada hacia los niños, niñas y jóvenes se ha comenzado a esbozar un discurso que refleja la preocupación por la situación de los mismos como un grupo social, por lo que se han realizado acciones específicas tanto en políticas de prevención como de intervención para considerar a los y las jóvenes como sujetos de derecho (Thezá y Mascareño, 2007). Esta perspectiva considera tanto a los y las jóvenes menores de edad como a los y las jóvenes mayores edad, sujetos de derechos que les corresponde al estado garantizar y proteger. Como plantea Abramovich (2006), el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado. Al introducir este concepto se intenta cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida sea jóvenes con derechos a demandar determinadas prestaciones y servicios al Estado.

Sin embargo, la implementación de la ENSP no ha sido tan equilibrada como su formulación teórica. Las acciones y leyes que se han implementado a la fecha están más orientadas a la perspectiva del control (represión) que de la prevención y el enfoque de derechos, situación que plantea ambos principios más como desafíos que como políticas reales en la actualidad.

Líneas estratégicas ENSP

El fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la seguridad pública;

El desarrollo de un sistema integrado y unificado de información estadística en el nivel nacional;

La implementación de programas y políticas en materia de prevención social y situacional.

Fortalecimiento del sistema de control y sanción;

Fortalecer el sistema de rehabilitación y reinserción, orientado a infractores de ley.

Políticas Preventivas

Desde el eje de prevención planteado por la ENSP, se plantean políticas de prevención universal contra la violencia, que involucran diversos programas a niños, niñas y jóvenes, prevención contra el consumo de drogas en jóvenes, prevención en el uso del tiempo libre y el deporte, junto con generar alternativas para la integración escolar y laboral de jóvenes excluidos (Gobierno de Chile, 2006).

El organismo encargado de aplicar la ENSP es la División de Seguridad Pública, a través de la coordinación con los distintos ministerios y entidades del Estado relacionados con la seguridad pública y ciudadana; Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Salud, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Defensa, Ministerio de Planificación, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones de Chile, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y Servicio Nacional de Menores (SENAME) (Gobierno de Chile, 2006). Sin embargo, muchas veces las coordinaciones son mínimas y cada servicio o ministerio funciona de forma independiente. Junto con ello, varios de los programas y políticas llevadas a cabo por organismos como SENAME se insertan dentro de la ENSP pero son anteriores a ella.

El **Servicio Nacional de Menores (SENAME)** es un organismo de gobierno colaborador del Sistema Judicial, que depende del Ministerio de Justicia. Respecto a sus programas de atención, existen distintos acercamientos. La Oficina de Protección de Derechos (OPD) es uno de ellos. Existen actualmente 105 en todo el país, están orientadas a favorecer la conformación de sistemas locales, acogen a niños, niñas y adolescentes vulnerados de un territorio específico, a solicitud de los propios/as niños/as, sus familias o comunidad, y orientan en la búsqueda de la solución del problema con el concurso de organismos institucionales y comunitarios. Es una instancia de orientación, por lo que no se realizan intervenciones en este espacio. Pese a que esta modalidad de atención ha ido creciendo con el tiempo, muchas de las OPD's están sobrepasadas por la gran demanda de atención y porque los centros de derivación están copados.

El SENAME a su vez realiza una distinción de programas de intervención según el nivel de complejidad del caso, como se aprecia en la Tabla N° 4.

TABLA N° 4. PROGRAMAS PREVENTIVOS SEGÚN NIVEL DE COMPLEJIDAD.

Nivel de Complejidad	Programas
Baja o leve complejidad	Centro Infanto Juvenil (CIJ) Programas de Intervención Familiar (PIF)
Mediana complejidad	Complemento de la intervención señalada en el punto anterior con: Centros de Intervención Breve
Mediana y alta complejidad	Programas Especializados de Administración Directa Residencias Especializada Programas complementarios con foco en la familias (Fortalecimiento Familiar, Familias de Acogida) Centros de Intervención Especializada (PIE)

Fuente: Elaboración propia a partir de información de SENAME

Cabe señalar que el SENAME ha externalizado la mayoría de sus programas de intervención principalmente a ONG's, consultoras o fundaciones de beneficencia, para la ejecución y evaluación de los mismos.

El **Ministerio de Educación** de Chile tiene como misión encargarse de fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles (MINEDUC 2007).

MINEDUC ha detectado un vacío que existía respecto de la oferta de proyectos de reescolarización para niños y niñas que desertaran del sistema escolar formal y que aun no tenían la suficiente edad para nivelar sus estudios en las escuelas para adultos. Dado que los datos entregados por la encuesta Casen 2003 arrojaban que "en Chile hay más de 197.000 niños, niñas y jóvenes de entre 6 y 19 años que no asisten a una institución educativa y que no han completado los 12 años de escolaridad" (Encuesta Casen 2003).

Debido a lo anterior, el MINEDUC creó, el año 2004, un proyecto de Reinserción educativa y financió 5 iniciativas con el objetivo de reforzar el trabajo psicosocial y preventivo en población infanto-adolescente desertora escolar. El año 2005 se crea un fondo intersectorial, mediante el cual se financiaron 24 proyectos a lo largo del país. Para el año 2006 se mantuvo el fondo intersectorial, con 25 proyectos y una cobertura de aproximadamente 1470 niños, niñas y adolescentes (MINEDUC, 2007).

2004: Creación de primer proyecto de Reinserción universitaria

2005: Creación de fondo intersectorial, se financiaron 24 proyectos

2006: 25 proyectos ejecutándose, una cobertura de 1470 niños, niñas y adolescentes

Actualmente esta modalidad se proyecta en una etapa de transición para convertirse en una oferta institucionalizada. Son 32 proyectos¹⁵⁰ en total los que se han adjudicado recursos este año. La característica que distingue a esta iniciativa educativa, es que consideran un tipo de intervención específica que les ofrece [a los niños, niñas y adolescentes expulsados] un proceso paulatino de re-vinculación con experiencias de aprendizaje gratificantes y significativas y les entrega una atención a sus necesidades psico-sociales, para favorecer su inclusión educativa y social desde una perspectiva local comunitaria.

Es interesante rescatar dos aspectos que pudieran aportar a mejorar la política pública preventiva en relación con la delincuencia juvenil, una de ellas es ampliar la cobertura de este tipo de programas por la relevancia que poseen, la demanda que tiene y la modalidad innovadora de corte local territorial y por otro lado sería adecuado profundizar en el rol del Estado a nivel local. En el caso chileno este rol lo tienen los municipios, y debiera observarse una mayor responsabilización de este organismo para asumir sus propios escenarios locales. Ejemplo positivo de ello es la iniciativa que está elaborando la municipalidad de Cerro Navia¹⁵¹,

¹⁵⁰ Ver anexos

¹⁵¹ Cerro Navia es una comuna popular del Noroeste de Santiago

la cual pretende internalizar estos proyectos como parte del quehacer educativo del municipio, bajo el alero de su Departamento de Infancia.

En 1990, el Gobierno de Chile creó el **Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes**, CONACE, dependiente del Ministerio del Interior.

Este consejo lo constituyen una serie de instituciones del Estado, las que intentan utilizar sus redes sociales para coordinar y ejecutar programas de prevención del consumo de drogas, tratar su uso abusivo e informar a la ciudadanía sobre alcances del fenómeno. También aborda el tráfico ilícito de sustancias por medio de un control policial y legislación adecuada.

OBJETIVO:

“Implementar las políticas públicas en torno al problema de las drogas y prevenir el consumo y tráfico de sustancias ilícitas en el país”.
(Conace, 2007)

Las iniciativas de corte preventivo se canalizan a través del Programa CONACE -PREVIENE el que se constituye como la expresión comunal de la institución para implementar la intervención en el territorio local. El foco de acción del Previene es el ámbito comunitario, es decir, trabajar desde la propia comunidad la prevención del consumo y tráfico de drogas. Actualmente el programa CONACE PREVIENE está presente en 106 comunas que concentran el 75% de la población nacional.

En lo que respecta a la juventud, existen actualmente dos programas preventivos que tienen la particularidad de trabajar focalizadamente con dos grupos etéreos. Con adolescentes de 15 a 18 años y con jóvenes de 18 a 25 años.

Programa “Yo decido” (15 a 18 años): Se enfoca en alumnos/as de primero a cuarto año medio de establecimientos municipales, particulares subvencionados y pagados de todas las regiones de Chile. Sus objetivos se enmarcan en la adquisición de información para la toma de decisiones en relación al consumo de alcohol y/o drogas, desarrollar habilidades protectoras frente al consumo de alcohol y drogas y fortalecer los vínculos comunitarios.

OBJETIVO:

“Pretende desarrollar, potenciar y reforzar habilidades personales y grupales que protejan del consumo de drogas y disminuir los factores de riesgo frente al consumo” (Conace, 2007)

Programa “Enfócate” (18 a 25 años): Este. Apela a fortalecer y desarrollar proyectos de vida saludables en cada joven, reflexionar en torno a sus actitudes, contexto sociocultural y, principalmente, apunta a desarrollar competencias que favorezcan la inserción social. El propósito de “Enfócate” es poner a disposición de la comunidad un conjunto de herramientas y actividades para prevenir el consumo, uso y tráfico de drogas en jóvenes.

OBJETIVO:

“Fomentar la reflexión, la discusión y el análisis crítico del problema del consumo abusivo de drogas” (Conace, 2007)

El programa PREVIENE ha trabajado acertadamente desde el nivel local en la prevención del consumo abusivo de drogas, insertándose en los equipos municipales y generando en muchos casos redes comunales de infancia o prevención de la violencia. Sin embargo, los equipos comunales no logran una adecuada coordinación con el nivel central del programa, generándose estrategias de intervención específicas para cada comuna, pero que no son sistematizadas por el nivel central. A su vez, tampoco existe un eficiente traspaso de información y modelos de intervención (por ejemplo prevención a nivel de barrios críticos), que potencien los conocimientos y saberes locales de los equipos de trabajo.

Carabineros de Chile, junto con el mantenimiento del orden público realiza acciones de prevención para brindar seguridad a la ciudadanía. En el ámbito juvenil, estas acciones se realizan a través de la Dirección de Protección Policial de la Familia (DIPROFAM), específicamente con el programa 24 Horas.

Este programa busca asegurar una intervención de impacto social significativo, tanto en lo individual como en lo familiar. Trabaja a partir de los datos que genera Carabineros de Chile con los arrestos y denuncias. Dicha información es traspasada a los municipios para que los niños, niñas y jóvenes sean derivados a la red social local.

Para el logro de los objetivos se vinculan dos ámbitos de acción:

- **Ámbito Policial**, se busca la complementariedad en las funciones de pertinencia policial con la resolución de problemas sociales, a través de procesos de atención y derivación oportunos y acertados.

- **Ámbito Social**, se lleva a cabo a través de cada una de las municipalidades, en aquellos casos que exista el Programa o desde las OPD, que posean programas y proyectos dirigidos a la atención de esta problemática.

Actualmente se trabaja en más de 100 comunas a lo largo del país, con resultados disímiles, relacionados directamente con la capacidad del municipio y de la red local de derivar e integrar a los menores vulnerados.

Este programa es un esfuerzo de prevención muy importante, pues opera en el nivel local, coordinando distintos actores, carabineros, municipio, red social, entre otros, lo que permite una coalición y co-producción de la seguridad hacia jóvenes generalmente excluidos. A su vez, enfoca la prevención sobre los factores de riesgo de infractores de ley primerizos, modificando sus condiciones de vulnerabilidad para impedir la reincidencia en conductas delictivas. Cabe destacar que la gran mayoría de los y las jóvenes en etapa de adolescencia no vuelven a cometer faltas en la etapa adulta, por lo que el trabajo de prevención en esta edad es adecuado y fundamental (Vanderschueren y Lunecke, 2004).

Sin embargo, la implementación del programa adolece de una mirada institucional más consistente, pues las acciones emprendidas dependen en gran parte de la voluntad política y la capacidad técnica de las redes locales de cada comuna. Cuatro casos interesantes de mencionar en las comunas del Gran Santiago son Recoleta, Pedro Aguirre Cerda, Maipú y Peñalolén, donde el programa es efectivo y exitoso: sin embargo, es necesario plantear la cobertura del programa, ya que debido a los recursos y la complejidad de las intervenciones, se termina trabajando con un número muy reducido de jóvenes. Por ejemplo, en Peñalolén, de los cerca de 2.000 infractores de ley primerizos detenidos por carabineros entre el 2001 al 2004, se trabaja actualmente con cerca de 200.

Políticas de Control

En Chile hay 2 cuerpos de policía de cobertura nacional a cargo de la seguridad, **Carabineros de Chile** y la **Policía de Investigaciones**. Ambos cuerpos de policía están mandatados por la constitución y “constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior” (Constitución de Chile, 1980). La Policía de Investigaciones está dedicada a la investigación criminal, y Carabineros de Chile está encargado de la prevención y control del orden público. Carabineros se caracteriza por ser un órgano policial centralizado, de acción nacional y con una organización de carácter militarizada y jerárquica (Dammert, 2004).

Ninguna de las dos instituciones posee brigadas específicas para la delincuencia juvenil, aunque si cuerpos de investigación sobre la familia y la vulneración de derechos. En el caso de Carabineros de Chile, posee la Dirección Protección Policial de la Familia (DIPROFAM), la cual

OBJETIVO:

“Disminuir las condiciones de riesgo social mediante el ofrecimiento de alternativas de mejor escolarización, mayor capacitación para acceder al mundo laboral, mejores condiciones de vivienda, y de participación social.; todo esto conjuntamente asociado al concepto que cada ciudadano también sea más responsable de su comportamiento social” (Carabineros de Chile, 2007)

dirige a nivel institucional, todos los aspectos legales y de procedimiento relacionados con niños, niñas, adolescentes y familia. En el caso de la Policía de Investigaciones, la Brigada de Delitos Sexuales y de Menores (BRISXME) investiga los casos relacionados con violaciones, abusos sexuales a menores, prostitución infantil e investigación de delitos realizadas por menores de edad. .

El **marco legal** del actual sistema está dado por la ley N 20.084, promulgada el 28 de Noviembre de 2005, la cual modificó sustancialmente los principios que regían anteriormente, en relación con los y las jóvenes infractores de ley.

La **nueva legalidad juvenil** marcó cambios sustantivos en relación con lo ya existente, tales como el fin del examen de discernimiento para los adolescentes mayores de 16 años y menores de 18 años y bajó la responsabilidad penal, que ahora es a partir de los 14 años.

Este instrumento se complementa con el decreto 1.378, que corresponde al Reglamento de la ley respectiva, publicado en el Diario oficial del 25 de abril de 2007. Adicionalmente, se promulgó la ley N 20.191 -publicada en el Diario Oficial, del 2 de junio de 2007- que introduce cambios en la ley 20.084, orientados fundamentalmente a aclarar la aplicación de las penas contenidas en la norma original (SENAME, 2007).

El SENAME ha enunciado una serie de derechos que tienen los infractores/as de la ley de responsabilidad juvenil, (Ver Anexos).

Finalmente es preciso señalar que esta ley ha sufrido una serie de transformaciones en el proceso de formulación hasta llegar a un endurecimiento de las penas, situación que vulnera los Derechos de la Convención ratificados en 1990 para Chile (Cilleros, 2006).

Es importante destacar la importancia que tiene el **nuevo circuito del sistema judicial penal** en función al ordenamiento de procedimientos y transparencia que se incorpora con la nueva ley de responsabilidad penal juvenil para los menores de 18 años.

Anteriormente a la gestación e implementación del nuevo sistema de responsabilidad penal juvenil existía una informalidad del sistema “tutelar de menores”, este permitió el surgimiento de un sistema punitivo/tutelar, que no se sometía a los controles constitucionales propios del sistema penal formal, y que eran fuente permanente de vulneración de derechos constitucionales, tanto en el ámbito procesal, como en el de las garantías sustanciales (Ver Anexo).

Actualmente, se ha creado una propuesta de rapidez, transparencia y ordenamiento de los procedimientos y el trato a los/as imputados, que pretende consolidar una perspectiva de derecho (Ver Anexos). Sin embargo, según diversas corrientes del mundo académico y de la sociedad civil organizada, esta nueva ley aun vulnera los derechos de los adolescentes. Según declaraciones del representante del UNICEF para el Cono Sur, Egidio Crotti, este se mostró preocupado por el endurecimiento de las penas en la nueva Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, hecho que a juicio de la entidad internacional vulnera la Convención de los Derechos del Niño ratificada por Chile en 1990 (Diario La Nación, 2007).

El SENAME contempla dentro de su sistema de ejecución de la nueva Ley de responsabilidad penal juvenil, **sanciones y medidas privativas de libertad**. Estos son administrados directamente por este organismo. Pese a la gran inversión en dinero, más de \$ 5.000 millones para mejoramiento de infraestructura, seguridad y capacitación (Ministerio de Justicia, 2007), estos centros continúan en déficit. Esta situación ha llegado a límites alarmantes en algunos centros privativos de libertad, ejemplo de ello es el CERECO de Puerto Montt, el cual se incendió el 21 de Octubre del presente año, donde murieron 10 niños. Diversas declaraciones en la prensa de los trabajadores de dichos centros apuntan a la carencia de infraestructura adecuada para los servicios que prestan. Por otro lado, faltan condiciones de seguridad y de espacio físico para que estos espacios sean habitados por jóvenes, además de ello señalan que las condiciones físicas en que trabaja el equipo psicosocial son precarias y finalmente, los espacios de talleres no reúnen las condiciones técnicas para desarrollar actividades de formación y de desarrollo de habilidades sociales. **Esta crisis da cuenta de al menos dos fenómenos, el primero es que los centros no están preparados para albergar, desde una política de reinserción social, a los y las jóvenes que ingresan a estos lugares. Un segundo fenómeno es que a pesar de los esfuerzos del Estado, la demanda ha aumentado**

más rápidamente que la disponibilidad de plazas de estos lugares (Mettifogo y Sepúlveda, 2004).

Las sanciones y medidas que no implican privación de libertad están a cargo de organismos acreditados especializados que hayan celebrado los convenios respectivos con SENAME, que los supervisará técnica y financieramente.

Los **centros cerrados** de cumplimiento de condena albergarán a los adolescentes que hayan sido sancionados con pena de internación en régimen cerrado con programa de reinserción social. La sanción forma parte de una intervención socioeducativa amplia y orientada a la plena integración social del adolescente (Art. 17 y 20 de la Ley Responsabilidad Penal Adolescente, N° 20.084).

La ley 20.084 ordena expresamente que este régimen garantice la continuidad de estudios básicos, medios y especializados, considerando la reinserción escolar en caso de deserción, así como la participación en actividades de carácter socioeducativo, de formación, de preparación para la vida laboral y de desarrollo personal.

Esta sanción también debe asegurar el acceso a tratamiento y rehabilitación del consumo de drogas para los adolescentes que lo requieran, así como los que deban ingresar a un tratamiento como sanción accesoria decretada por Tribunales (Art.7).

La internación en **régimen semicerrado** con programa de reinserción social, es una sanción privativa de libertad que supone "la residencia obligatoria del adolescente en un centro de privación de libertad, sujeto a un programa de reinserción social a ser desarrollado tanto al interior del recinto como en el medio libre" (Art.16).

Una vez impuesta la pena y determinada su duración, el director del centro que haya sido designado para su cumplimiento, propondrá al tribunal un régimen o programa personalizado de actividades, cuya prioridad será que el joven cumpla con su proceso de educación formal o de reescolarización.

La **internación provisoria** en un centro cerrado sólo será procedente tratándose de la imputación de crímenes. Esta decisión corresponde al Juez de Garantía, que la impondrá como medida cautelar y a la espera de que se resuelva su situación procesal.

Los **centros para mayores de 18 años** son administrados por Gendarmería de Chile. Esta institución no tiene políticas específicas para jóvenes ni estadísticas públicas de los jóvenes dentro de la población penal.

Los **programas en medio libre** ejecutan las sanciones no privativas de libertad contempladas en la Ley de Responsabilidad Adolescente, a través de organismos acreditados.

SENAME asegurará la existencia en todas las regiones del país de los proyectos necesarios para la ejecución y control de las medidas a que se refiere esta ley, además de disponer de un registro actualizado de los programas existentes en cada comuna del país, el que estará a disposición de los tribunales competentes

Evaluación: Debates y falencias

La evolución y tratamiento de la delincuencia juvenil durante la última década se enmarca en la discusión de la seguridad ciudadana para comprender el fenómeno y enfrentarlo. Se han dado algunos pasos desde finales de los 90's hacia un registro mas eficiente y transparente de los datos, intentando dirigirse hacia políticas focalizadas y territorializadas, y por último, procesos de modernización de los organismos involucrados. Sin embargo, para entender los avances y sobre todo las falencias en enfrentar el fenómeno es necesario analizar la visión que el discurso social y político chileno tiene de los y las jóvenes. En primer lugar, los y las jóvenes son sujetos que han sido históricamente invisibilizados desde las políticas públicas y considerados de forma fragmentaria, discontinua, parcial y estigmatizada. La muestra más simple de esto es que el estrato etéreo que singulariza a los jóvenes depende del organismo de

MISIÓN DE GENDARMERÍA:

“Contribuir a una sociedad más segura, garantizando el cumplimiento eficaz de la detención preventiva y de las penas privativas o restrictivas de libertad a quienes los tribunales determinen, proporcionando a los afectados un trato digno, acorde a su calidad de persona humana y desarrollando programas de reinserción social que tiendan a disminuir las probabilidades de reincidencia delictual” (Gendarmería, 2007).

gobierno involucrado. En segundo lugar, desde el ámbito de la seguridad se ha construido una visión de los jóvenes como ‘peligrosos’ y “origen de la delincuencia”, por lo que son abordados desde políticas de control más que como sujetos de derecho.

El presente texto trabaja con ambas hipótesis, los jóvenes ‘invisibilizados’ y considerados como ‘peligrosos’. Las constataciones que se plantean confirman por un lado, la falta de una política pública pertinente hacia las personas jóvenes, ya sean menores o mayores de edad. En segundo lugar existe una profunda contradicción entre los fundamentos de las políticas para abordar la juventud y la seguridad y las formas concretas en que dichas políticas se cristalizan. Un ejemplo de ello es el marco jurídico vigente. En concreto, los y las jóvenes en condición de exclusión social son criminalizados por el Estado, por ende las posibilidades de restitución de derechos, medidas alternativas a la cárcel, disminución de los factores de riesgo y rehabilitación son muy insuficientes. Finalmente, los y las jóvenes no son sólo agentes activos de la delincuencia, sino que también, su víctima predilecta.

Los obstáculos para avanzar en una política mas acorde con los objetivos que se plantea y elaborar una estrategia específica obedece a las dificultades que Thezá y Mascareño (2007) han planteado para las políticas públicas sobre juventud en general; a) la pérdida de visibilidad de la juventud dada la emergencia de nuevos temas que son expresión de la diversidad y heterogeneidad de nuestra sociedad; b) diversos mitos que interpretan la distancia de los y las jóvenes hacia las instituciones tradicionales de la democracia, como simple apatía y pérdida de todo tipo de civismo; c) una institucionalidad cuyos recursos y competencias no han sido debidamente fortalecidos y revitalizados en el último tiempo y d) los y las jóvenes han sufrido los efectos de un diseño sectorial y fragmentario cuya preocupación es cubrir necesidades con programas y acciones no siempre pertinentes. Junto a ello, el discurso público sobre la delincuencia señala a los y las jóvenes como causantes directos de este flagelo.

A continuación revisamos críticamente 3 dimensiones de la delincuencia juvenil; las formas de dimensionar el fenómeno y las cifras disponibles, la concreción de los principios manifestados en las políticas públicas hacia la delincuencia juvenil y la puesta en práctica de las políticas planteadas en la ENSP.

Las cifras y los sistemas de registro

Se ha avanzado mucho en la última década en la elaboración de un sistema de registro único y transparente sobre la delincuencia, desde 1999 existe un sistema integrado de denuncias, y desde el 2003 se realizan encuestas periódicas de victimización¹⁵². Sin embargo, se hace indispensable avanzar hacia un sistema que supere los DMCS como forma de registro de las denuncias, pues si bien son delitos importantes y graves para la ciudadanía, omiten otros delitos y faltas que son fuentes en gran medida del temor de la población, tales como riñas y peleas, amedrentamientos, microtráfico de drogas, entre otros.

A su vez, las estadísticas disponibles, que obedecen a una política muy saludable de transparentar la información, no siempre consideran a la categoría ‘jóvenes’. Los y las jóvenes como grupo social son invisibilizados ya desde la forma de medir el fenómeno de la delincuencia juvenil, ya que algunas bases de datos, como las denuncias de los últimos 2 años, si permiten el análisis, pero muchas otras, como las series temporales de denuncias, no tienen una diferenciación etárea. Aún más, se tiende a conceptualizar en los diversos estudios a las y los ‘jóvenes’ simplemente como los menores de edad¹⁵³, omitiendo la conceptualización realizada por el mismo Instituto Nacional de la Juventud (INJUV). Esta invisibilización del fenómeno desde la forma de dimensionarlo es un punto ciego para la elaboración de políticas públicas adecuadas y diferenciadas de acuerdo a los desafíos de cada una de las etapas de desarrollo de los y las jóvenes.

¹⁵² La ENUSC es una encuesta a hogares realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas. Ya se han realizado 3 versiones, 2003, 2005 y 2006. Actualmente se proyecta la encuesta 2007. Muy pocos países de la región tienen una encuesta similar.

¹⁵³ Los estudios de la Fundación Paz Ciudadana consideran en la delincuencia juvenil a los menores de 19 años, las series estadísticas del Ministerio de Justicia, a los menores de edad (18). Lo mismo sucede en investigaciones como las de Mettifogo y Sepúlveda (2004).

Políticas Públicas hacia la delincuencia juvenil

En primer lugar podemos señalar que no existe actualmente una Política de Juventud integrada y focalizada, lo que encontramos son algunos programas de corte preventivo, y otros de control, administrados por el SENAME y dirigidos hacia el grupo etáreo entre 12 y 17 años. Sin embargo, para los mayores de edad no existen acciones focalizadas y pertinentes según sus propias necesidades e intereses. Específicamente, para el grupo de jóvenes de 18 a 29 años, en situación de exclusión social, sus necesidades se relacionan con la búsqueda de oportunidades de trabajo remunerado para insertarse en el mundo laboral. No se han detectado programas especializados desde el gobierno para abordar esta situación, solo algunas ONG intentan hacerse cargo de entregar este tipo de oportunidades. Esta carencia puede generar una serie de dificultades relacionadas con la falta de oportunidades y de formación de los y las jóvenes, esto los hace vulnerables a cometer acciones delictivas en contextos de precariedad económica, con modelos familiares inadecuados y violentos y con una alta necesidad de satisfacer sus necesidades, indicadas por el mercado a través de los medios de comunicación, que no necesariamente son básicas.

En segundo lugar, en relación con la mirada que se tiene de la juventud y específicamente de la delincuencia juvenil, el Estado ha reducido su interés por este grupo etáreo a mantenerlo bajo control, invisibilizando políticas específicas dirigidas a la prevención y reinserción social de los mismos.

En tercer lugar, la restitución de derecho no ha sido una perspectiva viable hasta el momento. Muestra de ello es la gestación y desarrollo de la nueva ley de responsabilidad juvenil la cual nace el año 1998 al alero de la UNICEF, que intentaba transformar la situación anterior que afectaba gravemente los derechos de los y las jóvenes imputados entre 14 y 17 años, ya que eran sometidos al modelo de discernimiento, un modelo condicional de imputabilidad. La nueva propuesta intentaba cumplir con las exigencias contenidas en la convención sobre derechos del niño (CDN) respecto de contar con un sistema adecuado para ellos, sin embargo, una vez revisada por el Senado chileno esta ley fue perdiendo su sentido inicial, al endurecer las sanciones, llegando a tener que cumplir 10 años de privación de libertad los y las jóvenes para los delitos graves y sin poder solicitar, en los casos más graves, medidas alternativas a la privación de libertad. Una de las mayores contradicciones se manifiesta al vincular la sanción aplicable a los adolescentes con la pena establecida en el código penal que es sumamente punitivo y, por medio de un sistema de conversión, determinar el marco penal aplicable a los adolescentes (Cilleross, 2006). Resultaba urgente realizar una reforma al antiguo sistema penal juvenil, sin embargo, esta ley no logra consolidar un sistema de reemplazo adecuado a la normativa internacional sobre los derechos humanos. Tal como lo señala Cilleross (2006) su rigor punitivo, su defectuoso sistema de determinación de sanciones y la debilidad de su especialidad tanto sustantiva como procesal y en la fase de ejecución de las sanciones, están haciendo ver que ella ha comenzado a ser fuente de nuevas vulneraciones de derechos.

La ley de responsabilidad penal juvenil es un ejemplo concreto de las debilidades y contradicción que manifiesta el Estado respecto a su visión de la juventud. Por una parte existe de manera discursiva un acercamiento a responsabilizarse desde el enfoque de derechos de este grupo etáreo, sin embargo, esta visión no es internalizada por quienes tienen la responsabilidad política en esta materia, o más bien existen contradicciones ideológicas a la hora de plantear una política hacia la delincuencia juvenil, esto se expresa en el marco legal que se elabora para abordar la temática, y en las mismas políticas públicas que implementa, consolidando una mirada estigmatizadora y “del riesgo” hacia la juventud, más allá de verla como un grupo extremadamente vulnerable que necesita restituir sus derechos más elementales.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL* N° 88, pp. 35 – 50.
- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999) “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa”, *CEPAL, Serie Políticas Sociales* N° 32.
- Briceño-León, R. y Zubillaga, C. (2002) “Violence and Globalization in Latin America”. *Current Sociology* (50) pp. 19-37.
- Camelio, F. y Escudero, M. C. (2007) ‘Nueva justicia Penal Adolescente: las dos caras de la moneda. Una mirada desde el perfil generacional’ *Observatorio de Juventud* 4 (14), pp 5 – 15.
- Carabineros de Chile. [en línea <http://carabineros.cl>] Consultado el 15 de octubre de 2007.
- Cilleros Bruñol M, (2006) “Comentario a la ley de Responsabilidad Penal de adolescentes”. En UNICEF, *Justicia y Derechos del Niño*. Editorial UNICEF Santiago, Chile pp 105-112
- Consejo Nacional para el control de estupefacientes. [en línea <http://www.conacedrogas.cl/inicio/conace.php>] Consultado el 15 de octubre de 2007
- Dammert, L. (2004) “El gobierno de la seguridad en Chile, 1970 – 2003.” En Dammert, L. *Seguridad ciudadana: experiencia y desafíos*. Valparaíso. I. Municipalidad de Valparaíso, Red 14. pp 259 – 282
- Dammert, L. (2005) Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile. *Serie Políticas Sociales* (109). Santiago, CEPAL.
- División de Seguridad Ciudadana (2004) *Diagnóstico de la seguridad ciudadana en Chile*. Documento de Trabajo N° 1. Foro de Expertos, Ministerio del Interior.
- Encuesta de Caracterización Socioeconómica Casen. MIDEPLAN. 2003. Principales resultados disponibles en <http://www.mideplan.cl/casen/index.html>
- Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, 2003 – 2005 – 2006. Ministerio del Interior de Chile. Principales resultados disponibles en: <http://www.seguridadpublica.gov.cl/#>
- Estadísticas de Denuncia de Delitos de Mayor Connotación Social. Ministerio del Interior de Chile. División de Seguridad Pública. Disponibles en: http://www.seguridadpublica.gov.cl/cifras_delictuales.html
- Estadísticas de Denuncias y detenidos. Carabineros de Chile, AUPOL. Disponibles en: http://www.seguridadpublica.gov.cl/sexo_edad.html
- Gendarmería de Chile. Estadísticas. [en Línea <http://www.gendarmeria.cl/>] Consultado el 14 de octubre de 2007
- Gobierno de Chile (2004) *Política Nacional de Seguridad Ciudadana*. Ministerio del Interior. División de Seguridad Ciudadana.
- Gobierno de Chile (2006) *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*. Ministerio del Interior
- Gobierno de Chile (2007) *24 horas. Programa de seguridad integrada para niños, niñas y adolescentes*. Subsecretaría de Carabineros / DIPROFAM.
- Lunecke, A. y Ruiz, J.C. (2006) “Barrios urbanos críticos en materia de violencia y delincuencia”. En *Segundo simposio nacional de investigación sobre violencia y delincuencia*. Santiago, Instituto de Sociología. Pontificia Universidad Católica de Chile / Paz Ciudadana.
- Lunecke, A. y Ruiz, J.C. (2007) “Capital social y violencia: Análisis para la intervención en barrios urbanos críticos”. En Dammert, L. y Zúñiga, L. *Seguridad y Violencia: Desafíos para la ciudadanía*. Santiago, FLACSO.
- Marambio R. (2007). “Nueva justicia penal juvenil: ¿Se cumplirán los compromisos asumidos por el Gobierno?” *Perspectiva* N° 238 Libertad [On Line] [http://www.institutolibertad.cl/p_238.htm] Consultado el 15 de octubre de 2007.
- Mettifogo, D. y Sepúlveda, R. (2004) *La situación y el tratamiento de jóvenes infractores de ley en Chile*. Santiago, CESC, Universidad de Chile.
- Ministerio de Educación. Programa intersectorial de reescolarización [en línea <https://reinsercioneducativa2007.mineduc.cl/docs/antecedentes.doc>] Consultado el 14 de octubre de 2007
- Policía de Investigaciones de Chile. [en línea <http://www.policia.cl/>] Consultado el 15 de octubre de 2007.
- Servicio Nacional de Menores. Responsabilidad Penal Adolescente [en línea <http://www.sename.cl>] Consultado el 15 de octubre de 2007
- Subsecretaría de Carabineros. [en línea <http://www.subsecar.cl/>] Consultado el 15 de octubre de 2007.

- Thezá, M. y Mascareño, A. (2007) “Jóvenes y perspectiva de derechos: Un acercamiento desde el marco de condiciones mínimas” *Observatorio de Juventud*, 3 (13), pp 8 – 12.
- Vanderschueren, F. y Lunecke, A. (2004) *Prevención de la delincuencia juvenil*. Santiago, Universidad Alberto Hurtado. División de Seguridad Ciudadana.
- Vanderschueren, F., Lunecke, A., Marcus, M. y Buffat, J. P. (2004) *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago, Universidad Alberto Hurtado. División de Seguridad Ciudadana.
- Vanderschueren, F. (2007) “Juventud y violencia”. En Alda, E. y Beliz, G. *¿Cual es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. New York, BiD, pp. – 189 – 238.

Capítulo 4:

Violencia contra las mujeres



INTRODUCCIÓN AL CAPÍTULO VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

Contexto general

Durante muchos años la violencia dirigida hacia la mujer era un elemento de la vida privada de las personas, sin embargo, a partir de los años 70, gracias a la organización de movimientos de mujeres, la violencia contra ellas en particular en el hogar comenzó a ser un problema de preocupación pública.

Muchos países latinoamericanos poseen una historia común, el caso de Chile y Argentina con respecto a la violencia contra la mujer tiene también una historia con muchas coincidencias, pues al igual que en el resto del mundo la violencia intrafamiliar y contra la mujer han sido problemáticas ocultas

Los dos países mencionados sufrieron procesos políticos complejos, y fue una vez retornada la democracia – 1983 en Argentina y 1990 en Chile – que se inician esfuerzos por visibilizar y dar cuenta a la sociedad de la violencia sufrida por las mujeres, Con la democracia ambos estados comienzan a hacerse parte de esta problemática y al mismo tiempo nacen organizaciones sociales preocupadas de esta temática y su prevención.

A esto se debe sumar el desarrollo internacional de los derechos de las personas, que han considerado la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos, que impide la igualdad de género y constituye una amenaza a la salud pública, pues la violencia tanto física como psicológica, no sólo tiene efectos en la salud de la mujer que es víctima de los maltratos sino también su entorno cercano, entre ellos, principalmente los hijos. En este aspecto es reconocido el hecho que la violencia doméstica tiende a favorecer la reproducción de la violencia porque los niños que son afectados por ella sea como víctimas o testigos interiorizan que la violencia sería una forma normal de resolver los conflictos.

Por último cabe mencionar que los costos económicos de la violencia dirigida a las mujeres son significativos, pues existen estudios¹⁵⁴ que demuestran que la baja en la fuerza laboral, el impedimento de trabajar y los costos asociados a su tratamiento son considerables.

Además hay que considerar la seguridad de la mujer, que no solamente incluye la violencia efectiva, sino también la percepción de inseguridad de las mujeres en su entorno, esto hace que también el plano en el cual se ejercen las violencias dirigidas hacia la mujer se amplíe de la vida privada a la vida pública, en definitiva, al medioambiente en el cual se desarrolla la vida cotidiana de las mujeres.

En este contexto según el programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos ONU-HABITAT “la violencia y el temor a la violencia impiden que las mujeres participen plena e igualitariamente en la vida social en sus comunidades y amenaza con distorsionar nuestro concepto sobre el funcionamiento verdaderamente democrático en nuestra sociedad”¹⁵⁵. Esta constatación deja de manifiesto los costos con respecto a la formación de capital social que genera la violencia contra las mujeres.

Entre los diversos tipos de violencia de la cual son víctimas las mujeres en el mundo, la violencia doméstica sigue siendo la más denunciada, no obstante, la dificultad de medición de la violencia debida por una parte a la falta de conocimientos en torno a la definición de la violencia y del acto violento con sesgo de género, y por otra parte a la falta de denuncias.

Esta situación ha hecho que la mayor información se concentra en la violencia doméstica, tema que ha sido el centro de numerosos estudios, sin embargo no significa que sea el principal tipo de violencia dirigida hacia las mujeres. Los otros tipos de violencia a menudo no han sido registrados,

¹⁵⁴ En particular para América latina el libro de Andrew Morrison y María Loreto Biehl, 1999 El costo del silencio publicado por el BID.

¹⁵⁵ ONU-HABITAT (2001), Women and Urban Governance, *Policy Dialogue Series* n°1. pp 21. En: CIPC. Informe Internacional “Prevención de la Criminalidad y Seguridad Cotidiana: Tendencias y Perspectivas” 2008. Montreal, Canadá.

probablemente porque ni las mismas mujeres saben que están siendo víctimas de ella, a menudo por razones culturales o religiosas que pueden naturalizar algunas acciones violentas dirigidas hacia ellas.

Las diversidades culturales, así como la pertenencia a sectores rurales o urbanos, crean una gran diferencia en la percepción de violencia entre las mujeres. Lo mismo sucede con respecto a la falta de denuncia. Muchas veces las mujeres no la hacen efectiva, por vergüenza, miedo a las represalias del agresor, la familia o la comunidad. Esto puede ser una respuesta al por qué las tasas de denuncias, en ningún país del mundo, con respecto a la violencia y agresiones dirigidas hacia las mujeres, no se consideran completamente confiables. Quizás el índice más confiable existente puede ser el femicidio o homicidio perpetrado por parejas o ex parejas de las mujeres víctimas, no obstante la dificultad de discernir el motivo del homicidio.

En el conjunto de indicadores de la violencia contra las mujeres puede existir algún sesgo cultural que distorsione las cifras reales.

Para poder contar con mayor información al respecto, muchos países han llevado a cabo encuestas de victimización sobre violencia contra la mujer. Es una actividad que han impulsado varios países para contar con datos más precisos respecto al problema, para lograr un diagnóstico que sirva de base para las políticas, planes y programas destinados a enfrentar la violencia contra la mujer. Por ejemplo en América latina Perú, Uruguay y Paraguay han desarrollado este tipo de encuestas¹⁵⁶.

Los observatorios también han sido un gran aporte para conocer esta situación, si bien estos no se focalizan exclusivamente en violencia contra la mujer o seguridad de las mujeres, han sin embargo realizado un gran aporte debido a la escasa información disponible y ordenada. De la misma manera poder comparar fenómenos similares en contextos diferentes ayuda a generar una visión más completa que permite identificar causas y proponer soluciones. Lo mismo sucede con el seguimiento de fenómenos determinados y políticas aplicadas para atenderlos. El contar con seguimiento permite predecir en parte la evolución de una problemática específica y anticipar estrategias para su prevención.

Los diversos tipos de violencia dirigidos hacia la mujer, obligan a considerar las tendencias a nivel mundial para mejor identificar la violencia contra la mujer.

La violencia en espacios públicos dirigida a mujeres es un tipo de violencia que no se encuentra bien documentada. Es bastante amplia, pues incluye la violencia en la vía pública, en el lugar de trabajo – violencia cada vez más denunciada, sin embargo, generalmente la denuncia no se realiza a los servicios policiales, sino mas bien en los ministerios del trabajo y las oficinas de reclamos contra los empleadores. Esta violencia tiene manifestaciones de índole psicológica, de discriminación y/o exclusión, o de acoso sexual – así como también de trata de mujeres y de prostitución forzada.

La violación de mujeres ha sido y continúa de ser un arma de guerra. Históricamente la mujer ha sido considerada como un trofeo y el abuso de ella una forma de humillar al oponente vencido, , Es por esta razón que a través de la historia la mujer ha sufrido violaciones en conflictos bélicos, en las diversas guerras en Europa y Medio oriente, así como durante las invasiones y conquistas en África y América latina. Esta situación se repite en la actualidad en los países o ciudades que se encuentran en conflicto, pues la violación de las mujeres es una práctica común en lugares como Haití, Liberia, Somalia, Uganda, Sudan, y la República Democrática del Congo, entre otros.

Por otro lado la trata de mujeres, principalmente en países asiáticos así como la prostitución forzada, mayoritariamente de mujeres adolescentes menores de edad y de orígenes pobres es frecuente en algunos países del mundo.

Por último una tendencia a nivel mundial de crimen contra las mujeres tiene relación con el Femicidio¹⁵⁷ el cual es un fenómeno hasta hace poco no visualizado en diversas partes del mundo y

¹⁵⁶ AG de NU (2006) Informe del Secretario General: Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer, A/61/122/Add.1.

¹⁵⁷ Se percibe el "femicidio" como una expresión de la discriminación de género y una manifestación de la desigualdad de poderes entre hombres y mujeres que "opera tanto en el ámbito público como en el privado". Según el informe a fondo de la Secretaría General de la ONU, el femicidio ocurre en todo el mundo. La escalada de femicidios en dos regiones en particular ha recibido mucha atención: Ciudad Juárez, México y Guatemala. La falta de recopilación de datos ha llevado a una vigilancia mayor en Honduras, El Salvador, Nicaragua, y Costa Rica por parte de Red Feminista. El "femicidio" ha sido identificado como una

sobre el cual hoy gobiernos, sociedad civil y organizaciones internacionales, están poniendo cada vez mayor atención.

En Chile por ejemplo, durante el año 2006 el femicidio alcanzó, 70 víctimas, de los cuales 51 ocurrieron en el contexto familiar¹⁵⁸, Estos datos alarmaron a las autoridades locales regionales y nacionales, así como a organizaciones de la sociedad civil. A raíz de esto se desarrollaron actividades que buscan sensibilizar a la población. Este tipo de campañas han sido las que últimamente más se han masificado, países como España, Brasil y Argentina, han realizado esfuerzos importantes para hacer partícipes a los hombres de esta problemática, responsabilizándolos y sensibilizándolos al respecto.

Evolución y tendencias de las respuestas para enfrentar la violencia contra la mujer

A nivel regional y mundial existe una creciente movilización a partir de finales de la década de los años 70 por reivindicar los derechos y la igualdad de la mujer, y por exigir a los estados medidas en torno a la violencia y la discriminación de la cual son víctimas las mujeres.

Naciones Unidas, por su parte aborda este tema desde la perspectiva de los Derechos Humanos y entrega gran relevancia a la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada en 1979 por la Asamblea General. Este documento ha sido utilizado como la base de múltiples convenios y declaraciones de derechos y respeto por la mujer en el mundo, así como una manifestación de desaprobación a la discriminación y la violencia de género. En este contexto, UNIFEM se preocupa por desarrollar métodos que ayuden de manera financiera y técnica a la formación de un poder femenino y a la igualdad de género.

Por su parte, el Consejo de Europa ha manifestado su preocupación y compromiso con la erradicación de la violencia hacia la mujer por medio de la Recomendación sobre la violencia intrafamiliar en 1985, a la cual en 2007 se le agregaron algunas recomendaciones considerando la evolución de la problemática y la contingencia europea.

El Parlamento Europeo también ha dirigido acciones en torno a este tema, como campañas públicas e iniciativas de financiamiento, entre ellas el programa Daphne¹⁵⁹.

En América Latina, la Organización de Estados Americanos aprobó en 1994 la convención interamericana sobre la prevención, castigo y erradicación de la violencia contra la mujer, también conocida como la convención de Belém do Pará, la cual ha sido ratificada y aprobada por diversos países de la región como Ley de la República, lo que ha significado un paso importante para países de la América Latina en el reconocimiento de los derechos de la mujer, y de la vulneración de estos por parte de la sociedad en su conjunto.

Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha puesto énfasis en las estrategias y programas que ayudan a la prevención de la violencia contra la mujer – enfocándose principalmente en la violencia doméstica –. Para ello de manera estratégica ha trabajado la prevención temprana en escuelas y organizaciones sociales a nivel barrial, así como también en el apoyo al desarrollo económico e integración de las mujeres al mercado laboral para así favorecer su independencia.

Cabe destacar que una característica importante que aporta enormemente a la mejora de la autoestima de las mujeres y a la intolerancia hacia acciones violentas dirigidas contra ellas, es el hecho de pertenecer a la fuerza laboral y tener autonomía económica. Muchas veces las mujeres soportan la violencia por ser personas que no han trabajado nunca en el ámbito público o fuera de sus hogares, estando constantemente por – cuestiones culturales – dedicadas al trabajo doméstico. No obstante, una vez que las mujeres descubren que son capaces de generar recursos económicos, de mantenerse a sí mismas y a sus hijos, son capaces también de ver sus derechos y cuales han sido

manifestación de **violencia institucional** en diversos casos en América Latina. La impunidad de estos delitos es un factor clave para su frecuencia. La falta de investigación de estos crímenes y de protección de las mujeres de parte de los gobiernos se percibe como una clase de discriminación institucional que ha permitido que estos delitos sigan siendo frecuentes.

¹⁵⁸ Fernández, I. Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja: la situación de Chile. Octubre de 2007. Informe encomendado por el CIPC para el Informe internacional 2008.

¹⁵⁹ La Iniciativa Daphne es un programa diseñado para fomentar medidas de prevención para combatir la violencia contra niñas, jóvenes y mujeres mediante la provisión de subvenciones. De este modo, otorga subvenciones para identificar buenas prácticas, crear redes multidisciplinarias sostenibles e implementar programas de tratamiento para víctimas y agresores.

vulnerados. La participación de las mujeres en un entorno diferente al hogar y la autonomía económica ayudan significativamente a que ellas mismas exijan respeto y limita considerablemente el nivel de tolerancia a maltratos ya sean físicos o psicológicos dirigidos hacia ellas o sus hijos.

Finalmente, en la región de Asia Pacífico se realizó en 2007 una reunión de expertos que analizó las estrategias regionales para implementar las recomendaciones del estudio de la Secretaría General sobre violencia contra la mujer

Estrategias dirigidas a la seguridad de las mujeres

Muchos países han desarrollado diferentes estrategias para abordar el problema específico de la seguridad de las mujeres¹⁶⁰, teniendo también estrategias nacionales que las incluyen, como es el caso de Chile, México y Hungría, entre otros.

Estas políticas, estrategias, planes o programas desarrollados buscan abarcar la mayor cantidad de cuestiones relativas a la seguridad de la mujer, prevención, tratamiento de víctimas y de victimarios, control y sanción, asesoría, apoyos psicológicos, económicos, derivación a redes, líneas telefónicas de atención, oficinas de la mujer, etc. esto se ha desarrollado de manera paralela a la creación o modificación de legislaciones que permiten entregar una mayor gama de servicios, seguridad y garantías a las mujeres¹⁶¹.

Países europeos y norteamericanos poseen mayor avance en el desarrollo, y puesta en marcha de políticas relativas a garantizar la seguridad de las mujeres.

La gran mayoría de los planes que se generan son acompañados por campañas de difusión, pues una parte importante de cualquier acción es sensibilizar a la población con respecto al problema existente, reconocerlo y buscar soluciones, pero este debe ser un problema conocido por todos en donde todas las personas puedan asumir su cuota de responsabilidad social y realizar un aporte cooperativo a la buena implementación de las estrategias presentadas.

Argentina y Chile en comparación con la región, y la tendencia mundial a generar políticas y estrategias con respecto a la seguridad de las mujeres, se encuentran en una etapa de avances, en estrategias pero con limitaciones en su implementación. Probablemente tanto en Argentina como en Chile los programas generados poseen múltiples falencias, principalmente aquellas relacionadas con la sustentabilidad y la descentralización a los niveles municipales, sin embargo, han logrado generar un trabajo por medio de la derivación y el trabajo en redes de los servicios públicos que se ofrecen. De la misma forma organizaciones no gubernamentales, apoyan notablemente la sensibilización de la población en torno a esta materia.

Tanto Argentina como Chile poseen a su vez un elemento en común y que es de gran relevancia. Ambos cuentan con Presidentas de la República. Esta situación refleja, por un lado, la evolución de la sociedad civil en torno al respeto de la mujer como autoridad y el inicio del reconocimiento de la igualdad de capacidades. Esto no significa la inexistencia de machismo, aunque se exprese de forma mucho más cauta que en el pasado. Pero por otro lado, ha generado un cambio de paradigma en la formulación de políticas públicas, pues existe un mayor enfoque de género en la gestión administrativa y por supuesto entrega de prioridad a temas que muchas veces fueron marginados, como la seguridad de las mujeres.

Si bien existen desafíos, principalmente ligados a una actualización de la legislación vigente – en Argentina – con respecto a las estrategias de prevención, apoyo a víctimas y apoyo de las redes

¹⁶⁰ Por ejemplo: Francia (Plan de Acción Nacional para Combatir la Violencia contra la Mujer 2008-2010, lanzado en noviembre de 2007); Dinamarca, (Plan de Acción Nacional para Detener la Violencia contra las Mujeres, lanzado en 2002); Reino Unido (Plan Nacional para la Violencia Doméstica 2005 y el Plan Inter-Gubernamental sobre Violencia Sexual y Abuso 2007); Noruega (Plan de Acción Nacional sobre Violencia Doméstica para 2004-2007); El Salvador (Policía Nacional de la Mujer 2005-2009 y Plan de Acción 2005-2009); Costa Rica (Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar); Australia (Agenda para la Seguridad de la Mujer); y Quebec (Plan de Acción Gubernamental 2004-2009 en Materia de Violencia Conyugal, un plan de acción intergubernamental que también incluye a mujeres indígenas.)

¹⁶¹ En América Latina gran cantidad de países aplicó los principios de la Convención de Belém do Pará como ley de la República, es el caso de Chile, El Salvador, Colombia y Nicaragua. A su vez en base a las delimitaciones entregadas por al convención países como Venezuela, México y Costa Rica han desarrollado legislaciones dirigidas a garantizar la seguridad de las mujeres.

publicas, y en relación al fortalecimiento de las relaciones entre la sociedad civil y el estado – en Chile – se están efectuando importantes esfuerzos en esta materia.

A su vez, la evaluación del trabajo realizado ha sido una tónica que está caracterizando el desarrollo de los planes y programas en estos países.

A modo de conclusión, se puede señalar que efectivamente existen diversos aspectos por mejorar en torno al trabajo existente para prevenir y atender la violencia contra las mujeres en Argentina y Chile, sin embargo, existen a su vez factores facilitadores que aportan a la mejoría de estas.

Cada uno de los artículos presenta las principales características de la violencia doméstica, siendo esta, como ya se mencionó, la más estudiada en el mundo. También evidencian y analizan las principales tendencias y los planes de prevención o estrategias que se han desarrollado y destacan los desafíos de ambos países – Argentina y Chile – en esta materia.

Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja en Argentina

Luz Oriana Rioseco Ortega



Resumen Ejecutivo

El presente informe desarrolla, en primer término el proceso de sensibilización e instalación del tema en la agenda pública del país. Al respecto, con la recuperación de la democracia, a partir de 1983 se empiezan a hacer patentes algunos esfuerzos por visibilizar las violencias que viven las mujeres, particularmente la violencia en la pareja, provenientes de organizaciones de mujeres y de acciones gubernamentales. En la actualidad, el nivel de sensibilidad respecto del problema es importante, más en lo privado que en lo público, sin embargo, esto no se ha traducido aún en un abordaje coherente, apropiado ni concordante con los derechos humanos vulnerados.

En segundo lugar, se realiza un diagnóstico de la situación, el cual arroja principalmente la carencia de datos estadísticos –oficiales y/o validados- sobre violencia contra las mujeres. Por ejemplo, no existe un estudio de prevalencia ni a nivel nacional ni provincial.

En tercer lugar, refiere los aspectos legales. En materia de legislación internacional, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, si bien ha sido ratificada e incorporada al ordenamiento legal argentino, con jerarquía supra legal, no tiene aún el rango constitucional. A nivel interno, la Constitución Nacional Argentina no contiene disposiciones explícitas sobre violencia contra las mujeres y, a nivel nacional, el 03 de enero de 1995 se publicó la Ley Nº 24.417 De Protección Contra la Violencia Familiar; si bien esta ley constituye un avance, con respecto al vacío legislativo previo, no conceptúa la violencia con perspectiva de género. En el ámbito provincial, de las 24 provincias, 22 tienen leyes de violencia familiar con características diferentes entre sí, incluyendo todas tanto el maltrato físico como el psíquico.

En cuarto lugar, desarrolla las políticas públicas dirigidas a la mujer o con enfoque de género; al respecto, se hizo difícil informar sobre su existencia, continuidad, calidad y enfoque, por la extensión del país, su carácter federal, la escasez de datos y estadísticas accesibles, pertinentes y confiables y una cultura política nacional que, al tiempo que desvaloriza la temática de género, tiende a ejecutar estrategias de "tabla rasa" cada vez que una gestión asume el poder (situación que se repite a nivel nacional, provincial y local). Es por esto que, este capítulo, más que abordar políticas públicas -sistemáticas, sostenibles y intersectoriales o sistémicas-, recoge planes, programas y acciones de carácter más inespecífico. En Argentina no existe un Plan de alcance nacional de acción efectiva y claramente definido, ni estrategias nacionales para prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra la mujer, aunque se han realizado algunas acciones en este sentido que son, sin duda, insuficientes dada la magnitud e importancia del problema. El organismo encargado – Consejo Nacional de la Mujer (CNM)– tiene ésta como una de sus múltiples tareas, lo cual dificulta sus posibilidades de actuación, lo mismo que su fragilidad política y su bajo presupuesto anual que no llega a los dos millones de pesos (US \$ 444.444.-), siendo el 75% de los fondos destinados a sueldos del personal. De manera que, la falta de sistematicidad en las intervenciones a todo nivel (preventivo, asistencial, reparador, investigación) es la tónica y, por tanto, el bajo impacto y escasa maximización de los recursos. Sin embargo, teniendo presente el carácter cultural y complejo del problema, también el informe muestra los avances logrados en el país en los últimos años.

En quinto lugar, refiere las prácticas de la sociedad civil. Existen muy diversas alianzas y estrategias en distintas localidades y provincias, por lo que en un informe como el presente no es posible analizar cada una de ellas. Las principales impulsoras de articulaciones, redes y alianzas son las ONGs de mujeres que trabajan en la problemática. Sin embargo, las experiencias y los resultados obtenidos dejan ciertos aprendizajes, entre ellos la necesidad de permitirse cuestionar cuáles alianzas, con quiénes y para qué. La articulación Estado-Sociedad Civil en el enfrentamiento de la violencia doméstica no ha sido estática sino que, por el contrario, muy dinámica y, por lo mismo, varía de un periodo a otro y no necesariamente por cambios de gobierno. Desde Argentina se han generado importantes aportes teóricos y metodológicos y algunos estudios muy relevantes utilizados en muchos países.

Finalmente, el informe desarrolla el debate actual, proyecciones y desafíos en la materia. El principal debate actual es la discordancia entre la ratificación de tratados internacionales que protegen los derechos de las mujeres y obligan a los estados a prevenir, investigar y sancionar las distintas formas de violencia contra ellas y la falta de implementación real de estos compromisos que finalmente queda entregada a la voluntad de los Estados. El otro debate importante mantenido en los últimos años, es la falta de enfoque de género de las políticas públicas argentinas relativas a la violencia contra las mujeres; un debate más reciente se refiere a la necesidad de normas especiales de protección contra la violencia a mujeres pertenecientes a etnias originarias. Se concluye que los principales desafíos pendientes son:

- a)** La plena implementación real de los tratados internacionales ratificados por el país que protegen los derechos de las mujeres y obligan a los estados a prevenir, investigar y sancionar las distintas formas de violencia contra ellas, en particular de la Convención de Belém do Pará, texto que contempla obligaciones claras para los Estados en toda la amplia gama de acciones y políticas que se requieren para avanzar hacia la erradicación de la violencia contra todas las mujeres, a la vez que las necesarias para prevenir y para asistir a quienes hoy sufren el problema;
- b)** Una política de Estado en la materia y el enfoque de las políticas públicas argentinas relativas a la violencia contra las mujeres desde las perspectivas de los derechos humanos y de género, que implica su abordaje como un fenómeno independiente y distinto de otras manifestaciones de la violencia familiar;
- c)** El mejoramiento formal y cualitativo de los datos, estadísticas e indicadores, estandarización de los mismos en el país, desagregación por sexo y establecimiento de mecanismos de centralización de la información para una mejor evaluación y seguimiento de los casos;
- d)** Mejorar las leyes o normas, tanto en sus problemas de forma y de fondo, como en su aplicación, de tal suerte que deje de operar, o se vaya atenuando, el “filtro ideológico” que funciona en los/as operadores/as jurídicos; esto implica, entre otras cosas, el tratamiento legal de la violencia doméstica como crimen, la sanción efectiva de los agresores, mecanismos efectivos de resarcimiento del daño para las víctimas, la incorporación en las leyes de municipalidades de la obligatoriedad de asumir el tema como implementadoras de las políticas públicas nacionales o regionales en el ámbito local y la aprobación de normas especiales de protección de las mujeres pertenecientes a etnias originarias, migrantes y campesinas;
- e)** Mejorar el acceso a la justicia de las mujeres, tanto en las carencias propias del sistema judicial y de asesoría legal gratuita, como en la superación de las resistencias de muchas víctimas para acceder al proceso judicial.

De manera que los desafíos, son múltiples y, en muchos casos, urgentes, además de obligatorios para el Estado Argentino. Sin embargo, también hay desafíos para la sociedad civil, en su más amplia concepción; cada actor –gubernamental, privado o internacional– tiene un rol propio para la erradicación de la violencia doméstica, complementario sí para el logro de la integralidad que la solución del problema demanda. Esto deja subsistente el gran desafío de lograr cada vez mayores grados de coordinación y articulación entre los diversos agentes involucrados, de manera de maximizar los recursos y potenciar las capacidades de cada uno.

INTRODUCCIÓN

En los estudios existentes –a nivel nacional, regional y mundial-, en los planes y políticas gubernamentales de diferentes países, en las campañas realizadas, así como en la legislación vigente, tanto en Chile como en Argentina, se utiliza mayoritariamente el concepto de “violencia intrafamiliar” para referir a los fenómenos de violencia en la familia. Sin embargo, en repetidas oportunidades la referencia a la violencia intrafamiliar es la referencia a la violencia que viven las mujeres al interior de sus relaciones de pareja.

Este informe y el de Chile se referirán específicamente a la violencia que viven las mujeres en sus relaciones de pareja, intentando describir las principales acciones que los Estados de Chile y Argentina han realizado en la materia, el estado de situación actual, las carencias y obstáculos que a la fecha se identifican y que se transforman a la vez en los principales desafíos que debe enfrentar la política pública en la materia de cara al 2010.

El enfoque comprensivo que está a la base de ambos documentos es la concepción de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja como una problemática resultante de las relaciones de desigualdad entre los géneros, como una violación de derechos humanos, como un problema de salud pública, seguridad y desarrollo del país que requiere la intervención del Estado para trabajar por su sanción, prevención y erradicación.

PROCESO DE SENSIBILIZACION E INSTALACION DEL TEMA EN LAS AGENDAS DE LOS PAISES

La consolidación del proceso democrático y de las medidas adoptadas para promover la reconciliación nacional tras los años de dictadura, durante los cuales se violaron numerosos derechos humanos, y la mejoría de la crisis socio-económica, está permitiendo la superación de largos años de injusticias e impunidad, lo que, sin duda, incidirá progresiva y positivamente en la garantía y ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres y en la aplicación integral de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

En la República Argentina, con la recuperación de la democracia, a partir de 1983 se empiezan a hacer patentes algunos esfuerzos por visibilizar las violencias que viven las mujeres, particularmente la violencia en la pareja, provenientes de organizaciones de mujeres.

Lo anterior se reflejó, por ejemplo, en la presentación de gran cantidad de proyectos de ley destinados a prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres, específicamente, aquella que se produce en el ámbito de las relaciones familiares. Pero por diversas causas, ninguno de ellos llegó a ser aprobado por ambas Cámaras del Parlamento Nacional. Tuvo particular importancia el proyecto presentado por el Senador Brasesco que tuvo media sanción de la Cámara de Senadores. En su elaboración, participaron con aportes y propuestas, especialistas y organizaciones de mujeres dedicadas al estudio de esta temática, y muchas de sus disposiciones fueron recogidas en varios proyectos presentados con posterioridad. Finalmente, el texto aprobado en Diputados en 1993, fue resultado de un trabajo previo destinado a lograr consenso entre los legisladores y las legisladoras presentantes de distintos proyectos, así como de parte de las Comisiones de Asuntos Penales y de la de Familia, Mujer y Minoridad. Como consecuencia, el texto consensuado, presenta algunas lagunas y omisiones importantes.

El abordaje de la prevención de la violencia familiar y la violencia hacia la mujer se hizo presente por primera vez en las acciones gubernamentales a partir del año 1983, cuando se reinstala la democracia en el país.

En 1985 se crea una Comisión de Trabajo que luego se convierte en la “*Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Doméstica y Asistencia a la Mujer Golpeada*”, que actuaba en el ámbito de la Subsecretaría de la Mujer, del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. Sus acciones promovieron la incorporación de la problemática en la agenda pública, el desarrollo de campañas de sensibilización en todo el territorio del país y el apoyo para la formación y desarrollo de centros especializados, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

En noviembre de 1988, organiza el *"Primer Encuentro Nacional de Centros de Prevención de Violencia Doméstica y Asistencia a las Víctimas"*, que se desarrolla en Chapadmalal, Provincia de Buenos Aires. En 1989 se publica con el apoyo de la Naciones Unidas, el libro *"Mujer Golpeada"*, que recopila las ponencias y conclusiones producidas en ese encuentro¹⁶² y que aún constituye bibliografía obligatoria en el tema.

El recambio presidencial, en 1989, determina el cese de la "Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Doméstica y Asistencia a la Mujer Golpeada" y el de la Subsecretaría de la Mujer. A partir de ese momento se produjo un vacío, a nivel nacional, determinado por la ausencia de políticas públicas sobre esa grave problemática.

En 1991 se crea el Consejo Nacional de la Mujer, dependiente de la Presidencia de la Nación.

Debemos señalar que la crisis que sobrevino en Argentina a finales del 2001-2002, afectó de alguna manera los programas en curso, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental. En consecuencia, algunos se vieron reducidos y acotados, otros desaparecieron al limitarse los recursos presupuestarios. Pero también se reorganizaron programas a partir de los cambios coyunturales que impusieron nuevas prioridades.

Los medios de comunicación social han jugado un rol preponderante en la visibilización del problema. Al igual que en todos los países de la región el proceso de sensibilización de los agentes de estos medios (periodistas, editores, comentaristas, etc.) ha sido lento y complejo, con muchas resistencias y los avances se han producido por la sensibilidad de un/a profesional en particular que realiza un reportaje adecuado en un momento clave, por ejemplo, el asesinato de una mujer por parte de su pareja. La complejidad ha estado dada por el mal tratamiento del tema por años e incluso en la actualidad, con enfoques equivocados y con un tinte sensacionalista.

En la actualidad el nivel de sensibilidad respecto del tema en Argentina es importante, más en lo privado que en lo público, sin embargo, esto no se ha traducido aún en un abordaje coherente, apropiado ni concordante con los derechos humanos vulnerados.

DIAGNOSTICO DE LA SITUACION EN ARGENTINA

La carencia de datos estadísticos –oficiales y/o validados- sobre violencia contra las mujeres en Argentina ha sido y es un grave problema para quienes trabajan e investigan en el tema. Por ejemplo, no existe un estudio de prevalencia ni a nivel nacional ni provincial.

*"Es preocupante que aún nuestro país no cuente con datos epidemiológicos de esta realidad social y solo se obtengan cifras parciales de muestras sesgadas provenientes de algunos efectores asistenciales"*¹⁶³.

A continuación se presenta la información existente proveniente de diversas fuentes y correspondiente a diferentes periodos.¹⁶⁴

Centro de llamadas de la Dirección General de la Mujer, de la Ciudad de Buenos Aires

Se realizó un análisis estadístico de los casos registrados por la LINEA MUJER, del Centro de llamadas de la Dirección General de la Mujer de la Ciudad de Buenos Aires, desde su inicio, agosto de 2000, hasta abril de 2002.

¹⁶² Ferreira, Graciela: "La mujer maltratada. Un estudio sobre las mujeres víctimas de Violencia Doméstica", Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1989.

¹⁶³ Dirección de Salud Mental: "Proyecto Programa de Asistencia en Red de la Violencia: Red Metropolitana de Servicios en Violencia", Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2005.

¹⁶⁴ Esta recopilación estadística fue extraída principalmente de: Bressa, María y Schuster, Gloria: "Proyecto Balance Regional Violencia", Cladem-Unifem, Argentina, 2003.

El número de llamadas realizadas a las líneas que se relacionan con violencia fueron las siguientes:

- Línea Violencia Familiar: 53.869
- Línea Te Ayudo (para niñas/niños y adolescentes): 40. 257

El análisis de 1.428 casos permite concluir:

Edad de la víctima y del agresor: la mayor incidencia de violencia conyugal se encuentra en la franja etarea de 31 a 40 años (34% de las mujeres y 31,6% de los agresores).

Vínculo con el agresor: sumando las categorías esposo y concubino, casi el 80% de los casos corresponden a mujeres que conviven con el agresor. Un 6% corresponde a casos donde el agresor es una ex pareja y un 3% corresponde a novios.

Tiempo de maltrato que reconoce la víctima: el 20% de las mujeres que sufren algún tipo de agresión reconocen que el tiempo de maltrato se extiende desde los 6 hasta los 10 años. Asimismo, un 18% reconoce que siempre fue maltratada. Sólo un 0,4% de los casos corresponden a mujeres que llaman después del primer maltrato.

Tipos de violencia:

- Psíquica: 80% de los casos la mujer es víctima de violencia psíquica: amenazas (44%), descalificación (26%), gritos e insultos (18%).
- Física: más del 60% recibe algún tipo de violencia física: golpes (77%), empujones (9%), encierro (1,5%), quemaduras (0,5%).
- Económica: casi un 40% de las víctimas son sometidas a maltrato económico: no le deja dinero (73%), administra el dinero (10%).
- Sexual: un 18% de las mujeres reciben violencia sexual: demanda de sexo contra su voluntad (43%), sexo bajo amenaza (28%).

Ocupación de la víctima y el agresor: casi un 50% de las víctimas realiza algún tipo de trabajo. El 67% de los agresores realiza algún tipo de trabajo y el 18% no trabaja.

Lugar dónde realizó la denuncia: el 69% de las llamadas no registraron denuncias. Del 31% que sí lo hizo, el 68% fue en la Policía y el 29,0 % en Tribunales.

Fundación Alicia Moreau de Justo de la Ciudad de Buenos Aires¹⁶⁵

La Fundación Alicia Moreau de Justo de la Ciudad de Buenos Aires, realizó un trabajo de investigación estadística, en el año 1993, sobre 500 casos de mujeres víctimas de violencia conyugal, elegidos al azar entre los cuestionarios que se contestaron durante los tres años anteriores por quienes concurren a los Consultorios Psicológico y Jurídico y a los Grupos de Ayuda Mutua del Programa de Prevención, Investigación y Asistencia de la Violencia Familiar de la Fundación. Posteriormente, en el año 1999, la Fundación realizó un análisis comparativo sobre 200 casos, con el fin de actualizar los datos obtenidos con anterioridad.

Si bien los estudios son anteriores al año 2.000, es importante presentar una síntesis, no por las cifras cuantitativas sino porque de alguna manera confirman localmente datos que se conocen en otros lugares del país o diversos países. Los datos son los siguientes:

Edad de la Mujer Maltratada: la franja etarea de 31 a 40 años ocupa el 35% de los casos. Pero entre los 31 y los 50 años se encuentra el 64,4%, esto es, casi los 2/3 de los casos y como casi todas se han casado jóvenes, esta cifra coincide con la de años de maltrato: entre 15 y 20 años en promedio. Las mujeres mayores a 51 años, cuando cuentan con el apoyo de sus hijos/as, son las más decididas a terminar la situación de violencia, sea porque es tan grave que resulta intolerable y/o porque no esperan ningún cambio favorable de sus parejas. La franja de 20 a 30 años que en 11,6% había consultado en 1993, ascendió en el 2000 a 13,6%. La hipótesis del aumento de las consultas se debe a la difusión de la temática en los medios de comunicación.

¹⁶⁵ Tchalidy, Elena y Yancleu, Mónica: "La violencia conyugal en cifras - Trabajo de investigación estadística", Red Nacional por la Salud de la Mujer, Dunken, Buenos Aires, 2001.

Edad de las/os hijas/os: las mujeres maltratadas tienen hijos/as que concurren todavía a la escuela primaria en un porcentaje muy alto: 34%, que sumado al de los niños/as pequeños/as, 21%, representa un 55% de hijos/as en una edad que el acompañamiento cotidiano es de alta demanda. Cuando los/as hijos/as son mayores se pueden tener diferentes actitudes, salir en defensa de la madre, impulsarla a abandonar el hogar violento o repetir la actitud del padre, volviéndose violentos con la madre y los hermanos.

Ocupación de la mujer: se observa un alto porcentaje de dueñas de casa, casi un 40%. Un 20% son empleadas de casa particular, un 33,8% son comerciantes medianas, realizan oficios calificados, administrativos o son docentes y un 7,2% profesionales.

Ocupación del varón: sólo un 19,2% son obreros, respondiendo a la idea de varón golpeador de bajos ingresos. Un 70,6% tienen ingresos medios y medios altos. Un 10,2% son profesionales.

Comienzo del maltrato: el 57% de las mujeres han sido maltratadas desde el comienzo de la relación y un 26% lo han sido desde el embarazo y el nacimiento del primer hijo.

Mujeres que hicieron la denuncia policial: un 40,8% han realizado denuncia. Las mujeres han manifestado el miedo a ser agredidas nuevamente a partir de la denuncia y la presión social que reciben de parientes y amigos/as, que se resume en las frases “No debes denunciar al padre de tus hijos” o “¿qué vas a ganar con denunciarlo?”. Por otra parte, las mujeres desisten ante las largas esperas que deben cumplir en las comisarías, también expresan temor por el trato burlón o sexista que pueden recibir, especialmente si son jóvenes y agraciadas.

Pericia forense: esta se realizó solamente en un 21,6% de los casos, cuando debería haber correspondencia con el número de denuncias, que es casi el doble. La pericia debería cumplirse como consecuencia de todas las denuncias, cuando estas pasan al Juez/a de turno. Pero es común comprobar que a muchas mujeres que creen haber hecho una denuncia, en realidad les han tomado una simple “exposición civil” en la Comisaría, engañándolas, porque esa exposición no tiene más consecuencias para el agresor que una reprimenda del oficial o comisario (si deciden citarlo); en cambio, la denuncia debe pasar obligatoriamente al Juez/a de turno, que citará al agresor y la agredida debe ser revisada por el médico forense, que constatará sus lesiones y hará el informe correspondiente.

Respecto del incremento de los casos, sólo podemos saber que han aumentado las denuncias. Elena Tchalidy, Presidenta de la Fundación, considera que ha variado con el correr de los años “la perversidad y complejidad de los casos”¹⁶⁶.

Área de la Mujer de la Ciudad de Rosario

Según la experiencia del Área, no hubo un aumento cuantitativo de los casos de violencia doméstica. Sin embargo, cualitativamente los casos son más complejos y más intrincados con respecto a la salud mental.

En base a las cifras proporcionadas por la Mesa de Entradas Única de los Tribunales Colegiados de Familia¹⁶⁷ de los Tribunales Provinciales de Rosario, al 28 de marzo del 2003, habían recibido 2.232 causas y las causas iniciadas corresponden a los siguientes tipos:

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Los tres Tribunales Colegiados de Familia están integrados por tres jueces cada uno y son competentes en materia de violencia familiar desde el 1º de enero del 2001.

Nº causas iniciadas

Tipo causa	Año 2000	Año 2001	Año 2002
Tipo 2: Exclusión del Hogar	358	131	183
Tipo 4: Violencia Familiar	526	764	921
Tipo 13: Otras medidas cautelares y preparatorias	403	652	712

Fuente: Mesa de Entradas Única de los Tribunales Colegiados de Familia de Rosario

Consejo Nacional de Mujer

El Consejo Nacional de la Mujer (CNM) ha conformado una Red del Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia Familiar contra la Mujer. Para ello trabaja con servicios de prevención y/o atención de violencia de todo el país. El instrumento ha sido diseñado para el registro de casos de violencia contra la mujer en el ámbito de las relaciones familiares. Para ello se ha elaborado un Instrumento de Registro de Casos junto con un Programa Informático destinado al ingreso y procesamiento de datos. Además se completa con una Guía Metodológica para la aplicación del instrumento, a partir de cuestiones teóricas y prácticas que sostienen su implementación.

El diseño de dicho Instrumento fue el resultado de diversas actividades desarrolladas con especialistas y profesionales dedicados/as a la atención de esta problemática provenientes de Servicios Gubernamentales, No Gubernamentales y Áreas Académicas de todo el país.

El Instrumento se ha implementado de modo tal que permita estimar la prevalencia e incidencia de la demanda institucional (es decir, de los casos atendidos por los Servicios). Recabando datos sobre el perfil sociodemográfico de la población atendida, antecedentes familiares, motivos de consulta, situación vincular, antecedentes de maltrato, redes sociales, tiempo de exposición a la situación de violencia por la que se consulta, accesibilidad al servicio, entre muchas otras variables relevadas. Cada apartado temático se definió sobre la base de dos perspectivas: intervención e investigación, con vistas a la utilidad de la información en acciones institucionales y para su uso en la evaluación y monitoreo de violencia contra la mujer, respectivamente.

Los Servicios interesados en participar de este Sistema suscriben un Acta de Entendimiento con el CNM a partir de la cual cada institución firmante se compromete a elevar al CNM la información relevada, mientras que éste se compromete a su difusión, divulgación (garantizando que todos los Servicios accedan a la información producida por todos) y a brindar asistencia técnica a los Servicios que así lo requieren.

Del análisis de la información obtenida hasta el 2005¹⁶⁸ se desprende:

Accesibilidad a los Servicios y antecedentes de consultas

El medio de acceso a los servicios que registra mayor incidencia sigue siendo la comunicación informal ("por un conocido"). En segundo y en tercer lugar le siguen las derivaciones por juzgado (aunque con variaciones significativas entre servicios) y las derivaciones "por otro servicio". Siguen siendo también muy pocas las derivaciones de policía y en una posición intermedia se ubican "los medios de comunicación" (como canal de información o referencia) y la escuela o gabinete escolar.

En lo que respecta a los antecedentes y canales de consulta anteriores -vinculados siempre a la problemática de violencia- se observa que las mayores consultas las realizan las mujeres en el ámbito judicial, a través de la presentación de denuncias, seguidas de un alto índice de "exposiciones policiales". Sin embargo, las consultas a "otros servicios" registra índices bastantes más inferiores. Esta situación podría estar indicando una falta de articulación real entre estos sectores (policía, justicia y servicios especializados en violencia), conjuntamente con el reconocimiento de que las

¹⁶⁸ Consejo Nacional de la Mujer: "Segundo Informe de Evaluación de Resultados, Información producida por Servicios de la Red de Usuarios del Instrumento de Registro de Casos de Violencia Familiar", Buenos Aires, 2005.

mujeres privilegian el canal judicial y policial al momento de canalizar algún tipo de atención a su problemática.

Violencia y situación vincular de la consultante y el agresor

El mayor porcentaje corresponde a "concubino o cónyuge" seguido de "ex parejas". Ambas categorías constituyen entre el 80 y 90% de los casos. Las restantes categorías tienen un peso mucho menor con variaciones entre servicios. El caso de "novios" registra un índice muy bajo de casos (por debajo del 2%).

La información sobre antecedentes de violencia en la familia de origen, de la consultante y del agresor, brinda sólo tendencias aproximadas -ya que se registra un importante índice de "falta de respuesta". En muchas circunstancias las consultantes no saben o no quieren dar información sobre dicha situación (especialmente cuando se trata de informar sobre el agresor) y ocurre también que el tema no llega a tratarse en la entrevista de admisión (cuando se aplica el instrumento con el que se produce esta información).

Por lo anterior, sólo se evalúan tendencias; al respecto se observa que los antecedentes de violencia física en la familia de origen tanto de las consultantes como del agresor alcanzan índices altos y significativos (según estos datos esa incidencia hablaría de que al menos el 40 a 50% de los casos registra antecedentes de violencia física en su familia de origen -tanto para la mujer como para el agresor).

Igualmente alto es el índice de casos que declaran haber sido testigos de violencia en su familia de origen (dado que son ítems independientes un mismo caso puede haber sido víctima de violencia y testigo de violencia); seguido en tercer término por los casos de "abandono". La información sobre "abuso sexual" en la familia de origen es absolutamente irregular y poco confiable -lo que se explica, seguramente- por las dificultades que presenta el tratamiento de este tema presenta en el marco de las primeras entrevistas.

Reproducción intergeneracional de la violencia

En lo que respecta a la reproducción intergeneracional con los propios hijos/as se observan marcadas diferencias entre la presencia de violencia hacia los hijos por parte de la víctimas y por parte del agresor. Las mujeres declaran ser mucho menos violentas con los hijos/as con respecto a lo que dicen son los agresores (entre el 3 y el 30% entre las primeras y entre el 40 y 70% entre los segundos). Pese a ello es de destacar que se reconocen en una proporción significativa como "violentas -psicológica o físicamente- con sus propios hijos/as". Aunque hay notorias diferencias entre servicios, la tendencia general en lo que respecta a las diferencias entre la víctima y el agresor se conserva.

Cronicidad de la problemática y desencadenantes de la consulta

La cronicidad en la exposición a violencia que presentan las consultantes varía bastante según sean los Servicios referentes. En un caso el mayor porcentaje se concentra en la categoría de 1 a 5 años (desde el inicio de la violencia al momento de consulta); sin embargo, lo más frecuente se observa en los casos que llevan entre 10 a 20 años (llegan a representar más del 30% de las consultantes). La calidad de esta información varía bastante entre los Servicios, por lo que no resulta posible sacar conclusiones de conjunto: el rasgo invariante es la cronicidad que presenta la problemática al momento de la consulta.

Los factores que desencadenan la consulta, es decir, las razones que las mujeres creen reconocer como las que las decidió a consultar, no resultan para nada nítidas. En todos los casos, a excepción de un Servicio, la categoría más frecuente es "otras razones", es decir, que ninguna de las razones que se enumera en el Instrumento es la principal causa de consulta. La excepción la constituye el Servicio de Comodoro Rivadavia que registra un importante porcentaje en "conocimientos por otras personas", es decir, que las mujeres refieren haberse decidido a consultar porque conocieron otros casos similares al suyo que consultaron a ese u otro servicio.

Las restantes razones potencialmente desencadenantes de consulta, que registran una presencia relativamente significativa, son la aparición de "golpes a los hijos" y el tomar conocimiento de

situaciones de "adulterio" por parte del agresor. Según pudo indagarse en el espacio de Talleres en los que se discuten estos resultados, en muchas ocasiones las mujeres no son capaces de reconocer de manera conciente cuál ha sido el factor movilizador para decidirles a consultar. Ello se traduce en que en ocasiones simplemente refieren que "ya se han cansado" o que "no dan más" y entonces deciden consultar.

El motivo de consulta más frecuente es la violencia física y psicológica. Aunque ambas categorías se discriminan lo usual y esperable es que allí donde se registre violencia física también se sufra violencia psicológica. Más frecuentemente la violencia psicológica supera a la violencia física: la primera registra valores que van entre el 74% y 98% de los casos; mientras que la segunda se ubica entre el 70% y 83%. Por violencia psicológica se entienden diversos tipos de maltratos verbales y actitudinales hacia las mujeres (expresados a través de insultos, de burlas, de subestimaciones en público o privado, etc.). La violencia física en cambio se refiere a los casos en que se registran golpes o agresiones semejantes, con alguna consecuencia física (que puede ir desde lesiones leves a graves). La violencia económica aparece como la tercera causa de violencia referida por las consultantes, y consiste en todas aquellas conductas ejercidas por el agresor, tendientes a limitar o controlar el uso y disposición de dinero por parte de la mujer; esto tiene como consecuencia más inmediata el aislamiento de la víctima y la dependencia del agresor para toda decisión, compra, traslado, etc.. Las categorías no son excluyentes entre sí, de modo que las mujeres que declaran padecer este tipo de violencia (que representan entre el 50% y el 75% de los casos) pueden ser al mismo tiempo víctimas de otros tipos de violencia.

La violencia sexual -entendida como distintos tipos de abusos, incluida la violación, aún al interior de vínculos conyugales- tiene una incidencia más baja (entre el 30 y el 50%); aunque hay que tener presente que la declaración de este maltrato no sólo puede ser más difícil durante las primeras entrevistas (en las que se completa el Instrumento de Registro), por razones de pudor sino también porque muchas mujeres no la registran como violencia, a pesar de estar siendo sometidas y maltratadas en el terreno sexual.

Centro de Encuentros Cultura y Mujer (CECYM)

El CECYM realizó un trabajo estadístico¹⁶⁹ sobre femicidios en la provincia de Buenos Aires sobre 12 mil casos. Este estudio señala que en Argentina la violencia familiar afecta a alrededor de un 20 % de la población total. La inmensa mayoría de las víctimas de violencia familiar son mujeres y la inmensa mayoría de los agresores son varones. Esto la hace la forma más extendida de violencia contra las mujeres y el frecuente origen de otras violencias y crímenes contra las mujeres, como explotación sexual, femicidios, violación y abusos sexuales.

Se estima que en el país una de cada cinco parejas presenta situaciones de violencia doméstica, aunque esas situaciones no siempre traspasan el umbral del propio hogar.

El fono 0-800 gratuito del Programa de Violencia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano, funciona desde 1997 y es atendido por cinco operadoras que escuchan, contienen y derivan a personas víctimas del abuso. Una operadora que prefirió no dar su identidad, describió el cuadro de situación: "La mayoría de las mujeres que llaman son sometidas a situaciones de violencia de modo recurrente, viven atemorizadas y casi siempre reaccionan para pedir ayuda cuando el maltrato es dirigido a los hijos".

El Consejo de la Mujer de la comuna de La Plata registraba en 2003 entre 2 y 3 llamados por día, hoy el número oscila entre las 6 y 7 denuncias diarias. Según se afirma desde esa dependencia municipal, la mayoría de las comunicaciones proviene de la clase media y, en un 80% de los casos, de mujeres legalmente casadas o con pareja.

El estudio indica que en Argentina, entre 1997 y 2003 fueron asesinadas 1.284 mujeres en la provincia de Buenos Aires. En los casos en que se conoce al victimario, el 70% corresponde a quien fue su pareja, ex pareja, concubino, novio o amante. Uno de los argumentos que contribuyen a la

¹⁶⁹ Cisneros, Susana; Chejter, Silvia; Kohan, Jimena; Labrecque, Marie France; Barcaglione, Gabriela; y Pérez, Diego: "Femicidio e Impunidad", Centro de Encuentros Cultura y Mujer (Cecym), Buenos Aires, 2005.

impunidad de estos crímenes son las argumentaciones que tienden a disculpar y a representar a los agresores como "locos" o a concebir estas muertes como "crímenes pasionales".

LEGISLACION NACIONAL E INTERNACIONAL

Internacional

La Constitución Nacional de Argentina, al enumerar las atribuciones del Poder Legislativo, dispone que los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. Enumera una serie de tratados de derechos humanos, estableciendo que éstos, en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de la Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Por tanto, en virtud de la disposición constitucional citada ha quedado establecida en el país una nueva pirámide normativa: en su cima se encuentra la Constitución Nacional, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos a los que se otorga jerarquía constitucional, y los que pudieran obtenerla según el mecanismo dispuesto en la propia Constitución, por debajo del denominado "bloque de constitucionalidad" se encuentran los demás tratados internacionales ratificados por la Argentina y por debajo de ellos, las leyes nacionales.

Los instrumentos internacionales incorporados con rango constitucional que contienen disposiciones aplicables al tema de violencia contra las mujeres son los siguientes: la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y otros Tratamientos o Penas Cruelles, Inhumanas o Degradantes, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁷⁰ y la Convención sobre los Derechos del Niño/a.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará)¹⁷¹, si bien ha sido ratificada e incorporada al ordenamiento legal argentino, con jerarquía supra legal, no tiene aún el rango constitucional. Recientemente se aprobó por la Cámara de Diputados/as, sin restricciones y por una amplia mayoría, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El mismo ha sido ratificado por el Poder Ejecutivo Nacional, habiéndose realizado el depósito correspondiente ante la Organización de las Naciones Unidas el 8 de marzo 2007.

Nacional

Nivel Constitucional

La Constitución Nacional Argentina¹⁷² no contiene disposiciones explícitas sobre violencia contra las mujeres. Sin embargo, con la incorporación de la CEDAW el Estado asume las obligaciones que implica y dan contenido al derecho de las mujeres a una vida sin violencia, las cuales fueron desarrolladas por la Recomendación N° 19 (1992) emitida por el Comité CEDAW. En el mismo sentido la Convención sobre los Derechos del Niño/a, en su artículo 19, dispone tomar medidas apropiadas para proteger a niños y niñas de violencia física o psíquica, abuso, maltrato y explotación.

Teniendo presente que Argentina es un país federal, cada Provincia dicta su propia Constitución. Sólo tres Constituciones Provinciales – de Tierra del Fuego, Chubut y Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, las más nuevas en el tiempo y por ello las más modernas, hacen referencia al problema de la violencia familiar y sólo la última de ellas, en particular a la violencia contra la mujer.

¹⁷⁰ ONU: "Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer" (CEDAW), Nueva York, 1979. VER en: <http://www.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm>

¹⁷¹ OEA: "Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer", Belém do Pará, 2004. VER en: <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos8.htm>

¹⁷² VER en: www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/cuerpo1.php

Nivel legal

Legislación Nacional

A nivel nacional el 7 de diciembre de 1994 el parlamento argentino sancionó la Ley N° 24.417 - LEY DE PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA FAMILIAR¹⁷³, norma que fue promulgada el 28 del mismo mes y publicada en el Boletín Oficial el 03 de enero de 1995. Esta es una Ley Nacional de aplicación en el ámbito de lo que en ese momento era la Capital Federal (ciudad de Buenos Aires) y daría lugar al desarrollo de la legislación provincial, dado que en su artículo noveno invita a las provincias a dictar normas de igual naturaleza. El 08 de marzo de 1996 se dictó el Decreto 235/96¹⁷⁴ que reglamentó la aplicación de la ley.

Esta ley se refiere a situaciones de violencia sufridas en el ámbito familiar por cualquiera de sus integrantes. Establece la competencia de los tribunales de familia y prevé una serie de medidas cautelares para la protección de las víctimas. Asimismo, contempla la obligación de denunciar hechos de violencia relacionados con menores, incapaces, ancianos y personas con discapacidades, que lleguen a conocimiento de los servicios asistenciales y educativos públicos o privados, profesionales de la salud y funcionarios públicos. Las denuncias pueden ser verbales o escritas y no requieren asistencia de abogada/o. Finalmente, establece una instancia de conciliación y la necesidad de un diagnóstico de interacción familiar.

Si bien esta ley constituye un avance, con respecto al vacío legislativo previo, no conceptúa la violencia con perspectiva de género; incluye diferentes manifestaciones de violencia dentro del ámbito familiar de una forma neutral con relación al género. Esta Ley *“presenta a la familia como un todo homogéneo y trata a todos sus integrantes de forma similar. Ello se traduce en un marco limitado para la comprensión de causas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, así como en los modelos de intervención y las políticas adecuadas para su prevención, sanción y erradicación”*¹⁷⁵.

De manera que la Ley Nacional no recoge la evolución consagrada en la Convención Belem do Pará sobre la conceptualización de la violencia hacia la mujer. Por lo anterior, los servicios (tanto gubernamentales como no gubernamentales) dan cuenta de las diferencias de conceptos con que se aborda la problemática.

A nivel nacional también es importante tener presente que el **Código Penal Argentino** no contiene un tipo penal específico y, por tanto, se aplican las normas generales, por ejemplo, aquellas relativas a los delitos de lesiones y homicidios. Las penas a estos delitos se agravan cuando existe entre las víctimas y el victimario vínculo familiar.

En materia de **Violencia Sexual**, en junio de 1998, la Cámara de Diputados se pronunció sobre el tratamiento de delitos actualmente denominados contra la integridad sexual, lo que fue aprobado y promulgado mediante Ley N° 25.087. Las principales modificaciones introducidas son las siguientes:

- Sustitución del Título de "Delitos contra la Honestidad" por el de "Delitos contra la integridad sexual".
- Se incorporan como sujetos pasivos de abuso sexual a personas de ambos sexos.
- El acceso carnal recibe el tratamiento de figura agravada, al igual que el abuso sexual, cuya duración o circunstancias configuren un sometimiento sexual gravemente ultrajante para la víctima.
- Varios de los tipos aluden explícitamente a la relación de poder entre victimario y víctima.
- Se incluye la posibilidad de que la víctima inste el ejercicio de la acción penal pública con el asesoramiento o representación de organizaciones públicas o privadas sin fines de lucro de protección o ayuda a las víctimas.
- Las víctimas mayores de 16 años pueden proponer un avenimiento con el agresor, en cuyo caso el Tribunal podrá excepcionalmente aceptar la propuesta que haya sido libremente formulada y en condiciones de plena igualdad, cuando, en consideración a la especial y comprobada relación

¹⁷³ VER en: www.rimaweb.com.ar/biblio_legal/index.html

¹⁷⁴ VER en: http://ela.org.ar/wp-content/uploads/decreto_235.doc

¹⁷⁵ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): "Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina", 1998, www.cels.org.ar

afectiva preexistente, considere que es un modo más equitativo de armonizar el conflicto con mejor resguardo para el interés de la víctima. El efecto de la misma es extinguir la acción penal o la suspensión del juicio a prueba.

Legislación Provincial

Las 24 provincias argentinas componen un Estado Federal y conservan todos los poderes inherentes a una plena capacidad de gobierno, sin más limitaciones que las establecidas expresamente por la Constitución Nacional o que sean consecuencias necesarias de la delegación de ciertos poderes al Gobierno Federal. Por esto en Argentina hay 22 leyes de violencia familiar con características diferentes según se trate de cada provincia.

De las 24 Provincias, 2 aún no cuentan con una ley de violencia familiar o violencia contra las mujeres específicamente: Santiago del Estero y Córdoba. Este vacío legal no significa que no se trabaje en el tema, ya que, por ejemplo, Córdoba adhirió a la Ley Nacional y otras provincias cuentan con Tribunales de Familia, Comisarías de la Mujer y programas municipales y/o provinciales, mecanismos que en parte suplen la falta de legislación local, aunque es deseable una ley específica para que los jueces/zas cuenten con herramientas más eficaces y rápidas para actuar.

Algunas consideraciones generales respecto de la legislación

Durante la última década, los cambios normativos se efectivizan con la incorporación en la Constitución Nacional de los tratados internacionales, con la sanción de la ley de Protección contra la Violencia Familiar a nivel nacional y posteriormente las leyes dictadas por las distintas legislaturas en casi todas las provincias.

Es importante señalar que aún en las provincias que no cuentan con una ley específica, existe la preocupación y la búsqueda de estrategias para suplir el vacío legal, tanto por parte de las organizaciones de la sociedad civil, como de entes estatales. Un ejemplo de ello es la Provincia de Santiago del Estero donde no hay una ley específica y por el momento, no se ha instalado en el debate público. Sin embargo, se trabaja con la ley nacional de violencia; con el avance que ha constituido la creación de los Juzgados de Familia a nivel provincial y con la Comisaría del Menor y la Mujer (creada desde hace dos años y que funciona en la ciudad Capital de la provincia).

Las leyes provinciales argentinas tienen como denominador común la prevención y/o asistencia y/o atención integral de la violencia familiar en el sentido más amplio. En algunas provincias, además, se habla de abuso, como en Entre Ríos y Río Negro y otras como Neuquén, Jujuy, Mendoza y Buenos Aires de abuso sexual.

Con diversos énfasis y matices, todas las legislaciones incluyen en el maltrato tanto el físico como el psíquico y se entiende en general que el abuso comprende a ambos.

Las primeras leyes sancionadas sobre el tema son bastante generales y abarcadoras de todos los miembros de la familia no diferenciando la violencia ejercida a mujeres, niños/as, ancianos/as, no tienen en cuenta el factor de vulnerabilidad que implica ser mujer en todos los ámbitos.

Esta posición cambia un tanto en aquellas leyes dictadas a partir de 1996 cuando el Congreso Nacional incorpora la Convención de "Belem Do Pará" en donde se habla expresamente de la violencia de género. Su influencia se ve claramente en las leyes dictadas con posterioridad, una de ellas, la de la Provincia de Buenos Aires que en su concepto de violencia familiar incorpora situaciones específicas de violencia contra la mujer; así, en su art. 1º dice : "A los efectos de la aplicación de la presente Ley se entenderá por violencia familiar, toda acción, omisión, abuso, que afecte la integridad física, psíquica, moral, sexual y/o a la libertad de una persona en el ámbito del grupo familiar, aunque no configure delito" y sigue en el art. 2º diciendo que la violencia ejercida sobre una persona en una relación de "noviazgo o pareja"... , situación sufrida normalmente por las mujeres y en la casi totalidad de las veces no tenida en cuenta.

También recogen los principios que tienen que ver más específicamente con las mujeres las leyes de Neuquén, Jujuy, Mendoza y La Rioja, las tres primeras introducen la "violencia sexual" y la última agrega el "daño financiero y/o psicológico en forma permanente o cíclica".

En un **análisis comparativo** se puede señalar:

- La mayoría de las leyes provinciales, entre las que se incluyen Tierra del Fuego, Chaco, Chubut, Corrientes, Misiones, Santiago del Estero, Formosa, La Rioja, Santa Cruz, Catamarca, Santa Fe, San Luis y la propia Ley Nacional, consideran que el grupo familiar lo constituye aquel formado por un matrimonio o una unión de hecho. Se tiende a la protección de las agresiones de las personas unidas por diferentes vínculos y que desarrollan una vida en común, convivan o no en el mismo lugar, con excepción de Tierra del Fuego que exige que “sean convivientes”.
- La competencia en materia Civil es la regla en las leyes provinciales y en la nacional siguiendo el criterio de tratar de buscar solucionar los conflictos más que caracterizar delitos, ello independientemente de impulsar el accionar de la justicia penal en los casos que sí corresponda.
- La gran parte de las leyes provinciales contienen normas procesales que reglamentan aspectos como el de la legitimación para la denuncia, formas de realizarla, implementación de medidas precautorias, fijando en su mayoría trámites más rápidos y expeditivos que los tradicionales.
- La regla general en la legislación nacional como en la provincial es que deberán efectuar la denuncia del maltrato las víctimas de él. En el caso de ancianos/as, discapacitados/das, niños/as podrán hacer la denuncia sus representantes legales y/o el Ministerio Público y en general los servicios asistenciales, sociales, educativos, públicos y privados.
- Las denuncias, en todas las legislaciones, pueden ser verbales o escritas y sin patrocinio letrado como en la Ley Nacional, y en gran parte de las provincias, algunas como Buenos Aires no dice nada respecto al patrocinio. El tema del patrocinio letrado es muy importante por cuanto una gran parte de las víctimas no pueden afrontar los gastos del mismo. Si bien es cierto que la mayoría de las legislaciones no prevén el patrocinio para la denuncia, también lo es que sin él la prosecución del proceso es muy difícil.
- En todas las Provincias existen servicios gratuitos para aquellos que no pueden costearse un abogado particular pero estos servicios generalmente están desbordados por la demanda y no trabajan con la celeridad que debieran teniendo en cuenta la gravedad de los casos que tienen que ver con violencia.
- La denuncia se puede hacer ante cualquier juez o ante el Ministerio Público -que está obligado a recibirla- y que tienen la facultad de dictar medidas urgentes (“medidas autosatisfactivas”) para que sean despachadas en el acto, tales como:
 - Prohibir el acceso del agresor al lugar donde habita la persona agredida y/o desempeña su trabajo y/o en los establecimientos educativos donde concurre la misma o miembros de su grupo familiar.
 - Ordenar la exclusión del agresor de la vivienda donde habita con el grupo familiar, disponiendo – en su caso – la residencia en lugares a los fines de su control.
 - Disponer el reintegro al domicilio a pedido de quien ha debido salir del mismo, por razones de seguridad personal.
 - Decretar provisoriamente pensión alimenticia, tuición y derecho de comunicación con los integrantes del grupo familiar, sin perjuicio de la aplicación de las normas vigentes de similar naturaleza.
 - Recabar todo tipo de informes que crea pertinente sobre la situación denunciada, y requerir el auxilio y colaboración de las instituciones que atendieron a la víctima de la violencia.

POLITICAS PÚBLICAS NACIONALES, REGIONALES Y LOCALES

Es difícil informar respecto de la existencia, continuidad, calidad y enfoque de las políticas públicas dirigidas a la mujer o con enfoque de género en Argentina, por las siguientes razones: a) la extensión del país, b) su carácter de federal (24 distritos con autonomía administrativa, jurídica y normativa), c) la escasez de datos y estadísticas accesibles, pertinentes y confiables, y d) una cultura política nacional que, al tiempo que desvaloriza la temática de género, tiende a ejecutar estrategias de "tabla rasa" cada vez que una gestión asume el poder (situación que se repite a nivel nacional, provincial y local). Es por esto que, este capítulo, más que abordar políticas públicas -sistemáticas, sostenibles y intersectoriales o sistémicas-, recoge planes, programas y acciones de carácter más inespecífico.

PLANES

En Argentina no existe un Plan de alcance nacional de acción efectiva y claramente definido, ni estrategias nacionales para prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra la mujer, aunque se han realizado algunas acciones en este sentido que son, sin duda, insuficientes dada la magnitud e importancia del problema. El organismo encargado – Consejo Nacional de la Mujer (CNM)– tiene ésta como una de sus múltiples tareas, lo cual dificulta sus posibilidades de actuación. Muchas de las acciones emprendidas están solamente en el plano elaborativo, sin lograr el impacto y la cobertura necesaria ni deseada, ni la posibilidad de sostener en el tiempo dichos esfuerzos.

Al respecto, Susana Chiarotti señala las deudas pendientes en el país y entre ellas apunta. *“la ausencia de un Plan Nacional contra la Violencia hacia las Mujeres, el bajísimo presupuesto del Consejo Nacional de la Mujer, los obstáculos que tienen las víctimas para acceder a la Justicia y la falta de estadísticas serias que revelen la real dimensión del fenómeno. A los servicios de atención no llegan más del 10 por ciento de las víctimas”*¹⁷⁶.

Se aprecia la aplicación de acuerdos interinstitucionales, estrategias intersectoriales y articulación con agencias de diverso tipo, pero no se encontró información respecto a si se ha concebido estratégicamente como agenda ampliada con mecanismos de seguimiento y evaluación. La información existente apunta más bien a proyectos que se están iniciando y acciones de bajo perfil (seminarios, redes de información), que no constituyen una suficiente estrategia para la prevención y erradicación de las violencias contra la mujer.

Existe una tendencia generalizada a tratar el tema de las violencias contra la mujer circunscrito al ámbito de la familia, esto conlleva a una discriminación no expresa, pues no reconoce el tema como específico de los derechos de las mujeres. En su mayoría los planes en desarrollo toman como objeto principal de protección a la familia, negando así la especificidad de los derechos, necesidades y problemas de las mujeres.

En cuanto a **Planes provinciales**, el Consejo Nacional de la Mujer, teniendo presente el carácter de federal de la república Argentina, desarrolla programas y actividades para el fortalecimiento institucional de las Áreas de la Mujer provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires. Además, financia 16 proyectos sobre acceso a la justicia, a través del Plan Federal de la Mujer (financiado por el BID).

ROL Y ACCIONES POR SECTOR

Consejo Nacional de la Mujer (CNM)

El Consejo Nacional de la Mujer, creado por Decreto 1.426 de 1992, es el organismo gubernamental de nivel nacional, responsable de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres. El CNM tiene dentro de sus **líneas de intervención** “violencia contra la mujer”, además de Salud, mujer trabajo y empleo, comunicación, participación política, investigación, informática y nuevas tecnologías.

EL CNM desarrolla los siguientes **Programas Nacionales**:

- Programa Federal de la Mujer: es un Programa de igualdad estructural que apunta al fortalecimiento institucional de áreas mujer de todos los niveles. Su objetivo es el fortalecimiento institucional de las organizaciones que trabajan en consolidar las políticas de equidad entre varones y mujeres y cumplir con los compromisos asumidos durante su implementación, incluyendo la culminación de los concursos oportunamente convocados.
- Programa Mujer, Equidad y Trabajo: Su objetivo es buscar estrategias adecuadas para lograr la participación de las mujeres en todo el territorio nacional, en condiciones de igualdad y equidad, que las acerquen a la posibilidad de generar ingresos genuinos, ya sea a nivel individual o mediante nuevas formas asociativas y de organización.
- Programa de Promoción del Fortalecimiento de la Familia y el Capital Social (PROFAM): Su objetivo es pilotear y aprender de proyectos de gobiernos locales y de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, que se orienten a reducir la vulnerabilidad de las familias pobres y promuevan cambios en las relaciones de género con un enfoque integral de la familia.

¹⁷⁶ Entrevista para Diario Pagina 12, 25 de Noviembre de 2006. Susana Chiarotti es representante de Argentina ante el Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará.

De manera que, no obstante ser una línea de intervención del CNM la violencia contra la mujer, ésta no se traduce en un programa o en un plan sino que en actividades o proyectos de diversa índole y no sistemáticos, tales como, capacitación, elaboración de material educativo y desarrollo de un Sistema de Información y Monitoreo de la Violencia Familiar Contra la Mujer. En el marco de este último Proyecto se ha diseñado un Instrumento de Registro de Casos (conjuntamente con un Programa Informático para el Ingreso y Análisis de Información), destinado a Servicios especializados en la atención de la violencia familiar contra la mujer.

Lo anterior, sumado a los cambios de gobierno, que en esta materia hacen tabla rasa de lo anteriormente desarrollado o proyectado, hace que el avance desde este organismo sea muy lento.

Ministerio del Interior

Durante el año 2007 se ha continuado con la implementación del Convenio firmado con la Secretaría de Seguridad Interior, dependiente del Ministerio del Interior, consistente en la realización de seminarios y talleres “*La Mujer, la Violencia y los Derechos Humanos. Detección de la Violencia. Asistencia y/o Prevención. Redes*”, capacitándose a 370 oficiales y suboficiales de las fuerzas de seguridad.

La Comisión de Trabajo del CNM y la Secretaría de Seguridad Interior, integrada además por el Ministerio Público Fiscal, el Programa “Las víctimas contra las violencias” del Ministerio del Interior de la Nación, la Policía Federal, el Ministerio de Educación de la Nación y la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género del Ministerio de Seguridad de Provincia de Buenos Aires, presentó una propuesta de *Protocolo de Intervención Policial para la Atención, Orientación y Derivación de Personas Víctimas de Violencia Familiar*.

Este Ministerio creó el programa “Las víctimas contra las violencias” por Resolución Ministerial N° 314 del 13 de marzo de 2006, del cual participan distintas reparticiones de la Policía Federal. Actualmente, son parte del Programa en referencia las **Brigadas Móviles**.

Policía¹⁷⁷

La Policía desarrolla los siguientes programas:

- **Centro de Orientación a la Víctima, dependiente de la Policía Federal:** Es un Centro que trabaja con profesionales de distintas disciplinas. Tiene importancia efectiva en los casos de violencia, debido a su vinculación orgánica con la Policía y, por lo tanto, también con el Poder Judicial. Tiende además a realizar convocatorias al resto de las organizaciones gubernamentales (hospitales, escuelas) y es reconocido entre las organizaciones tanto de gobierno como no gubernamentales como un recurso útil.
- **Comisarías de la Mujer, dependientes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires:** No existe un registro a nivel nacional que permita precisar la cantidad de Comisarías de la Mujer, lo que revela la falta de información y articulación de las mismas. A pesar de ello, se ha podido confirmar la existencia de comisarías en las siguientes provincias: Salta, Jujuy, Corrientes, Neuquén, Mendoza, Entre Ríos, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba.

San Juan cuenta con una Brigada Femenina que realiza tareas de prevención integral y cuenta con un grupo receptor de casos de violencia. Además existe personal encargado del tema en cada una de las unidades policiales, quienes son capacitados por el Área Mujer de la Provincia.

En Chubut, la policía cuenta con personal femenino (oficial y suboficiales) para asistir a mujeres víctimas de violencia familiar.

Santa Fe, cuenta con ocho y Buenos Aires con 12 (8 son Comisarías de la Mujer y 4 Comisarías de la Familia).

Si además sumamos el Centro de Asistencia a la Víctima de Delitos sexuales (Comisaría de la Mujer), de la Ciudad de Buenos Aires, llegamos a un número aproximado de **32**.

¹⁷⁷ Si bien la Policía depende del Ministerio del Interior, se desarrolla en acápite separado por la importancia de la misma.

Poder Judicial y Ministerio Público

En 1998, en la Provincia de Buenos Aires se produce la reforma del Código de Procedimiento Penal, que cambia sustancialmente la forma de los procesos, haciendo hincapié en la oralidad y la inmediatez. Al mismo tiempo se dicta la Ley del Ministerio Público que modificó la estructura del mismo, dotándolo de nuevos organismos en función de la reforma antes señalada.

Uno de los organismos creados fueron las **Unidades Funcionales (UF) o Unidades Funcionales de Instrucción (UFI)** que son las dependencias en que los agentes fiscales cumplen con su labor diaria y que no han sido suficientes para atender los problemas de violencia familiar.

A partir de la reforma se crea también el **Centro de Asistencia a la Víctima (C.A.V.)**, que funciona tanto en el ámbito de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia como de cada Fiscalía General Departamental. Es una institución creada para brindar asistencia psicológica, social y jurídica a todas aquellas personas que han sufrido el impacto de delitos de cualquier índole y su esfuerzo está orientado a satisfacer las necesidades de las víctimas originadas por el delito, pudiendo recurrir a diversos medios para lograrlo. Tiene las características de una institución de emergencia, ya que la asistencia al sufrimiento de la víctima requiere necesariamente una respuesta inmediata y de carácter institucional-social, es decir, urgente en el tiempo y la comprensión de la específica situación delictiva.

En una etapa posterior y mediando un cambio en el Código de Procedimientos, la situación empeoró, las UFI no daban abasto para atender los problemas con el agravante de que su personal no estaba capacitado ni sensibilizado para comprender y trabajar la problemática de violencia, ni siquiera en aquellos Tribunales Provinciales en donde existían UFI temáticas.

En la actualidad funcionan 18 **Centros de Atención a las Víctimas de Delitos**: en la ciudad autónoma de Buenos Aires dependientes de la Procuración General de la Nación y en las Provincias de Buenos Aires (ciudad de La Plata), Chubut (con oficinas en la ciudad de Trelew y Comodoro Rivadavia), Córdoba, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Santa Fe (con Oficina en las ciudades de Santa Fe y Rosario), Salta, Catamarca, Chaco, Tucumán, La Rioja y San Luís.

En el mes de septiembre de 1999 se creó el **Consejo Federal de Oficinas de Asistencia a la Víctima del Delito**, que, entre otros, tiene los siguientes objetivos:

- Profundizar las relaciones entre los Centros de Asistencia a la Víctima de todo el país tendientes a la construcción de una red nacional;
- Aunar criterios y establecer un sistema de vínculos permanentes a fin de elaborar diagnósticos sobre el tema;
- Establecer una base de datos única que permita la elaboración de estadísticas a nivel nacional;
- Elaborar propuestas de mejora de la legislación vigente en materia de derechos de las víctimas tanto a nivel nacional como provincial;
- Encaminar acciones que favorezcan las actividades académicas vinculadas a la temática.

En general, respecto al trabajo desarrollado por el Poder Judicial, luego de la aprobación de las leyes de violencia, las opiniones revisadas son concordantes en el sentido que hay avances pero que aún falta mucho por hacer para una eficiente aplicación de las normas.

Salud

El Ministerio de Salud de la República Argentina no tiene una política específica en materia de violencia contra las mujeres, sin embargo desarrolla algunos programas y muchos hospitales cuentan con áreas, unidades o equipos de violencia familiar o maltrato.

Programas que dependen de la Dirección de Promoción y Protección de la Salud:

- a) Educación para la Salud:
- b) Escuelas Promotoras de Salud
- c) Prevención de la Violencia Familiar

Los objetivos de estos Programas son contribuir a elevar el nivel de salud y calidad de vida de los individuos, familias y comunidades mediante el logro de actitudes y comportamientos de salud positivos, conscientes, responsables y solidarios a través de la intervención interdisciplinaria, intersectorial, dinámica y participativa en el proceso enseñanza-aprendizaje basado en la ciencia, la técnica y el respeto al ser humano.

El programa de Prevención de la Violencia Familiar, fue creado en 1995 y se propone diseñar estrategias de acción tendientes a la prevención, a través de la elaboración y difusión de material informativo, gráfico, radial y televisivo y capacitar, fundamentalmente al sector salud. Asimismo busca desarrollar investigación sobre los factores de riesgo asociados a la violencia.

A la fecha no existe una evaluación pública de este programa.

Cabe mencionar, que el **Departamento de Educación para la Salud de este Ministerio**, que no es un programa autónomo ni específico, ha producido y publicado materiales de difusión, distribuidos en hospitales, escuelas y servicios de violencia familiar de distintos lugares del país, al igual ha desarrollado algunas actividades de capacitación y asesoramiento, en torno a la problemática a equipos de salud y funcionarios/as del área.

Programa Provincial de Salud para la Prevención de la Violencia Familiar y Sexual y la Asistencia a las Víctimas (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires):

El Programa Provincial de Salud para la Prevención de la Violencia Familiar y Sexual y la Asistencia a Víctimas se crea como órgano encargado de proponer políticas, convocar a la concertación, diseñar y ejecutar en el ámbito del Ministerio de Salud acciones de prevención, atención y apoyo a las personas involucradas en hechos de violencia familiar y sexual, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de la población desde una perspectiva de género. Las acciones propuestas se realizarán en forma articulada con otras áreas del Ministerio de Salud relacionadas con la salud mental, la prevención, la promoción en la comunidad, la emergencia y la capacitación de los equipos de salud.

Tiene cinco **líneas de intervención**: 1. Capacitación de Profesionales de la Salud. 2. Prevención de la Violencia Familiar y Sexual. 3. Atención a las Víctimas de Violencia Familiar y Sexual. 4. Investigación y Registro. 5 Articulación interinstitucional. Uno de los objetivos de la capacitación es la protocolización de las actuaciones ante casos de violencia familiar y sexual, para lo cual se ha elaborado un **Protocolo de Detección y Asistencia a Mujeres Víctimas de Maltrato**¹⁷⁸.

Educación

El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de Argentina desarrolla los siguientes programas, que si bien no dicen relación directa con violencia contra las mujeres, sí se vinculan indirectamente, en particular en lo que a prevención de ésta se refiere:

Programa Nacional de Convivencia Escolar: Se propone ofrecer recursos para que las instituciones escolares, puedan ser lugares de formación en valores democráticos; privilegiando las formas de los vínculos y no tanto los contenidos de los mensajes. Esta red vincular formadora de identidades es la convivencia escolar.

Programa Nacional de Mediación Escolar: Tiene como principal objetivo trabajar sobre nuevos mecanismos para atender a la creciente conflictividad en la convivencia escolar.

Observatorio Argentino de Violencia en las Escuelas: Es una iniciativa conjunta entre el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina; la Universidad Nacional San Martín y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) -Sede Brasil-, cuyos propósitos consisten en sumar esfuerzos para el estudio de la temática de la violencia en las escuelas, contribuir a la consolidación de las prácticas democráticas en el ambiente escolar y la construcción de espacios de ciudadanía.

¹⁷⁸ <http://www.ms.gba.gov.ar/programas/documents/protocolosaludmujer.doc>

Ministerio de Desarrollo Social

Durante todo el 2006, se desarrolló, como campaña de difusión de alto impacto, una estrategia nacional, en articulación con las Áreas Mujer Provinciales, la Secretaría de Medios de Comunicación de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Comunicación Social del Ministerio de Desarrollo Social, y con la participación de ocho organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. La misma involucró la publicación de productos gráficos sobre “El derecho a vivir una vida libre de violencia” en los periódicos nacionales, revistas culturales y de interés general, afiches callejeros, banners y folletería informativa (1.500.000 ejemplares). Esta campaña fue lanzada el 8 de marzo de 2006.

El 25 de noviembre de 2006, Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer, se lanzó en Argentina, sumándose UNIFEM a los actores de articulación citados anteriormente, la Campaña “Que la violencia no nos sea familiar”.

Refugios gubernamentales:

En la actualidad existen los siguientes refugios que forman parte de programas gubernamentales:

Ciudad de Buenos Aires:

- a) **Casa Refugio para la Mujer Golpeada y sus hijos/as “Mariquita Sánchez”:** Desde 1992 existe este refugio dependiente del Gobierno. Es un alojamiento transitorio para situaciones de emergencia. Reciben contención, orientación, asesoramiento legal, laboral y de salud integral. Se realizan actividades de contención para los/as niños/as.
- b) **Casa del Medio Camino:** Gracias a los aportes de la obra teatral Monólogos de la Vagina y de programas de subsidio, se inauguró esta casa. Está pensada como un espacio más abierto destinado a mujeres que egresan del Refugio antes de reinsertarse en la sociedad.
- c) **Unidad convivencial “R”:** Es un albergue para mujeres en situación de fragilización social que han padecido situaciones de violencia, facilitando un espacio convivencial que mejore sus potenciales, su desempeño emocional, social y laboral, por medio de talleres convivenciales y cursos de capacitación.
- d) **Hogar de Tránsito “Alicia Moreau de Justo” en la Ciudad de Rosario:** con capacidad de 25 plazas, es un albergue temporal para mujeres y sus hijos/as, en situación de riesgo. Cuenta con un equipo de psicólogas y trabajadoras sociales que realizan un seguimiento. La permanencia promedio de las mujeres en el Albergue es de dos meses y medio, tiempo que no es rígido, sino que depende de cada situación.

Algunos Programas Locales y municipales:

ASPECTOS PRESUPUESTARIOS

En Argentina no existen partidas presupuestarias específicas, sensibles y visibles al género, destinadas a financiar acciones frente a las violencias contra las mujeres.

El presupuesto anual del Consejo Nacional de la Mujer no llega a los dos millones de pesos (US \$ 444.444.-), siendo el 75% de los fondos destinados a sueldos del personal.

AVANCES Y CARENCIAS

Avances

Existencia de algunas leyes tendientes a la prevención, sanción y erradicación de las violencias contra la mujer y la derogación de algunos artículos discriminatorios en cuanto a los derechos humanos y en particular de la mujer.

Constatación de compromiso político por parte del gobierno argentino para apoyar e impulsar organismos y políticas tendientes a la prevención, sanción y erradicación de las violencias contra la mujer, lo que se ratifica con la aprobación del Protocolo Facultativo de la CEDAW el 16 de noviembre de 2006.

La existencia y mantención de un organismo –el CNM- uno de cuyos objetivos prioritarios es la erradicación de las violencias contra la mujer.

La participación interinstitucional y de la sociedad civil, en forma de ONGs y organizaciones comunitarias de diverso tipo, en los programas de erradicación de las violencias contra la mujer, todo lo cual es particularmente fuerte a nivel provincial.

Carencias

La disminución progresiva desde el 2005 a la fecha, del presupuesto del Consejo Nacional de la Mujer, es motivo de preocupación para garantizar la sostenibilidad institucional y la sustentabilidad de las políticas y los programas y su cobertura efectiva, dirigidos a prevenir y erradicar las violencias contra la mujer, entre ellas campañas, creación de casas refugio, atención a víctimas, etc..

La carencia de organismos específicos y redes nacionales encargados de velar por el desarrollo e implementación de políticas claras y definidas en este campo. Al no existir estos organismos, obviamente se diluyen los presupuestos en una multiplicidad de objetivos, relacionados con las problemáticas, pero que no son su eje central.

La disolución de la problemática de las violencias contra la mujer en otras áreas como son la familia, la niñez, prostitución, que la invisibiliza y relega a segundo plano.

La inexistencia de políticas claras de formación y capacitación de funcionarios/as públicos/as en la perspectiva de género y, por tanto, la insuficiencia de personal capacitado que imprima a su quehacer tal enfoque.

La carencia de suficientes líneas de investigación con enfoque de género en el área estatal y en centros de investigación y universidades, referidas a todos los aspectos de las violencias contra la mujer.

La inexistencia de un enfoque de género en la propia legislación.

El perfil heterogéneo de los servicios existentes, que resta posibilidades de actuación nacional y coordinada e imposibilita la aplicación concreta de las políticas impulsadas hacia la erradicación de las violencias contra las mujeres.

Existen retardos procesales en los Tribunales, Civiles, Penales y de Familia, inclusive en la toma de medidas urgentes, por parte de jueces y juezas habilitados/as de ley para ello.

Ausencia de planes nacionales para la superación de esta problemática. Ello genera malos tratos, discrecionalidad de los funcionarios/as, falta de información veraz, oportuna y consecuentemente la revictimización y la desigualdad de acceso a la justicia.

Las acciones desarrolladas se restringen al plano asistencial y represivo –en lo que se refiere a medidas policiales hacia los agresores– no evidenciándose la existencia de acciones preventivas y promocionales que tiendan a la modificación de actitudes y patrones de comportamiento en la población y en las propias autoridades.

No existe un sistema de apoyo que garantice la atención inmediata de las víctimas, a nivel nacional, aunque hay esfuerzos tendientes a lograrlo, como son los diferentes servicios estatales con que cuenta la República Argentina, fundamentalmente del área de salud y policial.

Los mecanismos existentes, como líneas telefónicas, refugios, grupos de autoayuda y ayuda mutua para víctimas y victimarios, son insuficientes para la población argentina, por lo que es fundamental ejercer una acción decidida desde el área gubernamental para su construcción y la implementación de políticas adecuadas que lleven a la prevención, sanción y erradicación de las violencias contra la mujer.

La escasez de campañas masivas de alto impacto constituye un obstáculo en la medida que contribuye a la no visualización en la esfera pública de la problemática. Igualmente, existe poco énfasis en programas de prevención de la violencia de género, en el ámbito de educación formal.

No existen mecanismos reales de control, evaluación y seguimiento de los procesos de empoderamiento de las mujeres víctimas de violencia, limitándose este proceso a un registro de casos que dista de tener una cobertura suficiente, puesto que parte solamente del registro sanitario, lo cual solapa la real dimensión del problema (aunque se aprecian los esfuerzos realizados al

elaborar y tratar de implementar un instrumento único de registro de casos a nivel nacional). Se tienen en cuenta, así, solamente los casos más graves, que han requerido atención médica o policial, o de las víctimas que deciden optar por ayuda psicológica, no existiendo ningún tipo de seguimiento de las múltiples situaciones de violencia que no llegan a estos extremos.

Inexistencia de programas que permitan la inclusión y/o reinserción social de las mujeres víctimas de violencia (vivienda, trabajo, capacitación laboral, etc.) y la ausencia casi total de refugios para mujeres en situaciones de violencia de alto riesgo.

Inexistencia de una política penal tendiente a la erradicación del femicidio. Existen propuestas para la creación de Fiscalías Especializadas en Delitos contra la Integridad Sexual en diferentes zonas del país. Mar de Plata, en una zona en donde se produjeron más de 30 femicidios contaba con una de estas Fiscalías que tuvo un desempeño excelente y fue disuelta. En Buenos Aires, desde 1997 a 2003 ocurrieron 1.284 asesinatos de mujeres, de los cuales se calcula que el 83 % son femicidios.¹⁷⁹

En cada Jurisdicción existen diversidad de criterios sobre las Comisarías de la Mujer, prevaleciendo la práctica de protección a la familia, en menoscabo de los derechos de la mujer a una vida libre de violencias. Los recursos materiales son escasos y los humanos con poca formación, alta rotación (perdida de personal capacitado), discrecionalidad en la toma de decisiones (sin guías ni protocolos que reglamenten o regulen las actuaciones) y diversidad de competencias¹⁸⁰.

El carácter federal de la República Argentina constituye una dificultad para la existencia de políticas, planes y programas de carácter nacional, lo mismo que para el análisis comparativo y la evaluación de los existentes con un grado de profundidad certera.

AVANCES Y CARENCIAS EN EL NIVEL MUNICIPAL

Las políticas y programas llevados adelante por los municipios son muy diversos entre sí, en cuanto a enfoque, cobertura, financiamiento y sostenibilidad. No obstante estas diferencias, aparecen las municipalidades como un espacio privilegiado para la implementación de políticas o programas en violencia contra las mujeres, tanto por su inserción territorial y la cercanía a los problemas cotidianos de las personas que ésta da, como por su carácter descentralizado que facilita la distribución de recursos.

Sin embargo, la mayoría de los municipios aún no cuentan con programas ni invierten en la materia. En algunos casos esto ocurre por falta de voluntad política y otras por la no inclusión de la materia dentro de la ley que regula las funciones municipales, lo que deja sujeto el tratamiento del problema, la forma de hacerlo y la profundidad a la decisión de las autoridades de turno, circunstancia que ha mermado el impacto de importantes esfuerzos realizados.

PRACTICAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Redes

En Argentina existen muy diversas alianzas y estrategias en distintas localidades y provincias, por lo que en un informe como el presente no es posible analizar cada una de ellas. Las principales impulsoras de articulaciones, redes y alianzas son las ONGs. de mujeres que trabajan en la problemática, especialmente cuando han consolidado cierta experiencia que les dice que éstas constituyen una estrategia que busca potenciar esfuerzos y suplir la falta de recursos económicos, políticos, sociales. Sin embargo, las experiencias y los resultados obtenidos dejan ciertos aprendizajes, entre ellos la necesidad de permitirse cuestionar cuáles alianzas, con quiénes y para qué¹⁸¹.

Entre las **alianzas nacionales** de la sociedad civil más importantes figuran:

¹⁷⁹ Cisneros, Chejter, Kohan, Labrecque, Barcaglione y Pérez, Ob. cit.

¹⁸⁰ CLADEM: "Contra Informe Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar las violencias contra la mujer", Argentina, 2007.

¹⁸¹ CLADEM, Ob. Cit.

En 1989 se crea la Red Argentina contra la Violencia Doméstica y Sexual. Por iniciativa de la ONG. Lugar de Mujer se convoca a ONGs. de Rosario, Paraná; Santa Fe; Córdoba; Santa Cruz, Ushuaia; Provincia de Buenos Aires; Jujuy; Mendoza, etc. para lanzar la Red, que tenía como uno de sus objetivos principales la elaboración e impulso de una Ley Nacional de Prevención y Asistencia a la violencia contra las mujeres. Actualmente esta Red nacional no está funcionando por falta de financiamiento.

Asociación Argentina de Prevención de la Violencia Familiar: participan profesionales, investigadoras, docentes y voluntarias/os y han realizado desde 1985 una intensa tarea en la prevención, difusión, investigación y asistencia de la Violencia Familiar hacia las mujeres, las niñas, los niños y la Violencia Familiar en general, en instituciones y medios de comunicación nacionales e internacionales. Han publicado diversos libros y han contribuido a la difusión de la problemática participando en variados libros sobre el tema y publicando artículos, notas y reportajes en los medios de comunicación nacionales e internacionales y han presentado trabajos, ponencias o talleres en Jornadas y Congresos realizados en el país y el exterior. Otro de los logros relevantes ha sido la puesta en funciones de la carrera de postgrado de Especialización en Violencia Familiar de la Universidad de Buenos Aires.

Red Nacional por la Salud de la Mujer: cuenta con una experiencia de más de 14 años de trabajo en Red, entre mujeres feministas de distintas ONGs. que trabajan en y por la salud de las mujeres y consideran la violencia contra las mujeres un problema de salud pública. Su trabajo se hace visible a través de la publicación de documentos de trabajo, libros, el boletín "enREDadas", numerosos talleres, seminarios, congresos, campañas. Junto con otras mujeres y grupos, se ha trabajado por las leyes de salud sexual y reproductiva, por las leyes de violencia y por una reforma constitucional que no limitara los derechos de las mujeres.

Red de mujeres solidarias: esta Red está compuesta por grupos de mujeres de distintos sectores (estudiantes, profesionales, dueñas de casa, trabajadoras, desempleadas y militantes de los derechos humanos). Trabajan articuladamente con organizaciones sociales abordando la problemática de las mujeres desde la una perspectiva de género, en sectores más carenciados. En este marco se realizan desde charlas y seminarios en universidades hasta talleres permanentes o puntuales en comedores populares en distintos puntos del país.

Trama: Esta red está formada por profesionales y técnicas de distintas disciplinas que trabajan con mujeres campesinas. Como parte de su trabajo de asesoramiento, capacitación y apoyo al empoderamiento de las mujeres de áreas rurales, existen jornadas de capacitación en el tema violencia.

En el año 2002 se realizó una alianza entre organizaciones feministas y de Derechos Humanos para la elaboración del Contrainforme o Informe sombra de Argentina para ser presentado frente al Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Los "encuentros nacionales de mujeres", que se vienen realizando en Argentina desde 1986 en distintas provincias, constituyen un importante espacio de intercambio, reflexión y debate para esta problemática. A partir de los mismos surgen distintas redes más o menos formales entre distintas ONGs. y grupos de mujeres para abordar el tema.

RIMA- Red Informativa de Mujeres de Argentina¹⁸²: es un proyecto de comunicación que se realiza a través de una lista de distribución por correo electrónico homónima dedicada a la información y el intercambio entre mujeres feministas, periodistas, organizaciones del movimiento de mujeres, investigadoras, estudiantes y activistas del país y también de países de Latinoamérica.

El espacio local aparece en Argentina, al igual que en muchos países pero particularmente los estados federales, como un terreno privilegiado para el *"trabajo articulado y la conformación de redes y alianzas entre las instancias gubernamentales y de la sociedad civil, no sólo por las ventajas de compartir el mismo espacio geográfico sino también por disponer de los mismos recursos legales y servicios conexos y de encontrarse con semejantes obstáculos y limitaciones"*¹⁸³. Sin embargo,

¹⁸² www.rimaweb.com.ar En esta página también se puede ver un catastro de instituciones y programas de violencia contra las mujeres.

¹⁸³ CLADEM ob. cit.

“aunque pueden ser las más factibles de conformar también son difíciles de consolidar y fortalecer en el tiempo. La rotación del personal en algunas instancias hace que muchas veces las articulaciones, e incluso alianzas más o menos concretadas, se vean potenciadas o cajoneadas según las direcciones de turno”¹⁸⁴.

Al igual que en todos los países de la Región, muchas alianzas, negociaciones puntuales o capacitaciones específicas en que participa el Estado son producto especialmente de la sensibilidad y disponibilidad de las personas a cargo y no de políticas de Estado comprometidas en la erradicación de violencia de género, lo que las hace muy inestables en el tiempo¹⁸⁵.

Discursos

Desde el movimiento de mujeres argentino se valorizan prioritariamente las alianzas que se dan al interior de dicho movimiento y el feminista y luego aquellas que se establecen con organizaciones de Derechos Humanos. Cuando se trata de organismos gubernamentales las opiniones se presentan más divididas o a veces ambivalentes entre quienes las consideran válidas e incluso satisfactorias y quienes sostienen que el Estado usa a las organizaciones de las mujeres, como mano de obra barata para atender los servicios de violencia, especialmente cuando de hecho no está comprometido en políticas públicas que vayan al fondo del problema¹⁸⁶.

Sin embargo, de la información recogida se aprecian una serie de iniciativas desde los gobiernos provinciales y locales para el sostenimiento de instancias de diálogo con un importante compromiso de quienes están a cargo de las mismas, especialmente las áreas de la mujer y más recientemente las defensorías.

En otros ámbitos, los discursos de la sociedad civil no son coincidentes en cuanto a la necesidad de abarcar específicamente el problema de las violencias contra las mujeres sin incluirlo dentro de las violencias familiares; en efecto, es el movimiento de mujeres y las instituciones y personas feministas quienes tienen más clara esta necesidad y cómo ella es correspondiente con las exigencias de los tratados internacionales en la materia.

Respecto del Estado, el movimiento de mujeres es coincidentemente crítico en cuanto a la falta de una política nacional en la materia, carencia que se refleja en la ausencia de un plan nacional, de presupuestos estables, considerables y permanentes para el trabajo en el problema y de un número de instituciones suficientes para satisfacer mínimamente la demanda de asesoría a víctimas y agresores. Se critica fuertemente también la falta de estudios nacionales de prevalencia y otras estadísticas confiables que son el piso para todo lo anterior.

Relación con el Estado

La articulación Estado-Sociedad Civil, en materia de violencia doméstica, constituye una buena práctica en sí misma. Al respecto, hay al menos dos grandes niveles de articulación: a) Participación de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas en el tema; b) Alianzas estratégicas para acciones acotadas. Ambos niveles, y toda la variante que pueda existir entre medio, son muy importantes para avanzar hacia la erradicación de esta violencia en nuestras sociedades.

La articulación Estado-Sociedad Civil en el enfrentamiento de la violencia doméstica en Argentina no ha sido estática sino que, por el contrario, muy dinámica y, por lo mismo, varía de un periodo a otro y no necesariamente por cambios de gobierno. Pareciera que la relación Estado-Sociedad Civil en esta materia no funciona con las lógicas más generales y político partidistas y, por tanto, no coincide con mejoras o debilitamientos más generales de la participación social. El dinamismo de la relación tampoco permite afirmar que ésta va mejorando o empeorando linealmente en el tiempo y con la experiencia. Lo que sí pareciera ir mejorando permanentemente es la capacidad de negociación de la sociedad civil en esta materia; ha habido un aprendizaje importante en esta línea por parte de las organizaciones de mujeres que, sin dejar de demandar lo que les parece justo y exigible, han tomado

¹⁸⁴ CLADEM ob cit.

¹⁸⁵ Rioseco, Luz: “Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe”, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N° 75, Santiago de Chile, 2005.

¹⁸⁶ CLADEM ob cit.

conciencia de que no todo se va a poder lograr ahora en una sociedad en que aún es eminentemente patriarcal.

Desde las ONGs, hay consenso en algunos obstaculizadores de esta relación, por ejemplo: a) La firma de acuerdos y compromisos por parte del Estado que luego no son cumplidos; b) La desorganización que vive el Consejo Nacional de la Mujer y otros mecanismos de la mujer cuando hay cambio de administración y la demora en fijar con claridad las prioridades temáticas, los mecanismos de vinculación con la sociedad civil y si los anteriormente existentes se van a respetar o no, por ejemplo, comisiones de trabajo, actividades conjuntas periódicas, etc.; c) La pérdida de fuerza del movimiento de mujeres luego de la consecución de un objetivo por el que se ha luchado mucho, como la aprobación de una reforma legal; d) El bajo reconocimiento por parte del Estado de la experiencia y conocimientos de la sociedad civil en la materia, lo que se traduce también en falta de apoyo financiero a proyectos de larga data privilegiando algunos nuevos por razones político partidistas; e) Las resistencias frente al tema de algunos sectores, tanto estatales como civiles, por ejemplo, la Iglesia católica; f) Las aproximaciones puntuales o aisladas, sin sistematicidad, desde el Estado a las ONGs, que hacen perder impacto a las acciones y fuerza a la alianza¹⁸⁷.

Aportes teóricos y metodológicos en la materia y algunos estudios relevantes

Como ya se ha señalado, Argentina no destaca por estudios estadísticos en materia de violencia contra las mujeres. Sin embargo, en este país hay una serie de profesionales muy destacados, a nivel nacional e internacional, que han aportado mucho a la comprensión del fenómeno con sus estudios, publicaciones y clases o conferencias. Destacan Graciela Ferreira y Jorge Corsi.

La primera con su libro "La mujer maltratada. Un estudio sobre las mujeres víctimas de Violencia Doméstica"¹⁸⁸, de los primeros en el tema y referente obligado para el estudio del mismo; ha publicado con posterioridad "Hombres violentos - mujeres maltratadas. Aportes a la investigación y tratamiento de un problema social"¹⁸⁹, un manual de capacitación y varias cartillas. Si queremos relevar su principal aporte podemos señalar que es la conceptualización de la violencia contra la mujer como un problema social.

Por su parte, el psicólogo Jorge Corsi, creador en 1989 y Director de la Carrera de Especialización en Violencia Familiar de la Universidad de Buenos Aires. Ha publicado numerosos trabajos sobre el tema, entre ellos los libros "*Violencia Familiar*", "*Violencia Masculina en la Pareja*" y "*Maltrato y Abuso en el ámbito doméstico*" (Editorial Paidós), y "*Violencias Sociales*" (Editorial Ariel). Si quisiéramos destacar sus mayores aportes podemos señalar: la adaptación del modelo ecológico a la violencia familiar y el modelo de intervención con hombres agresores.

También cabe destacar los aportes de la psiquiatra Maria Cristina Ravazzola, particularmente su enfoque de género de las intervenciones sistémicas, su desarrollo del concepto de resiliencia y su mirada del poder dentro de las relaciones de pareja. En el ámbito legal destacan juristas como Susana Chiarotti y Haydée Birgin que han desarrollado las violencias contra las mujeres como problema de derechos humanos, obstáculo a la democracia y como delitos.

El estudio reseñado en el capítulo de Diagnóstico sobre "Femicidio e Impunidad"¹⁹⁰, realizado por el Centro de Encuentros Cultura y Mujer (Cecym) en 2005, constituye un aporte relevante en tanto el femicidio es un fenómeno poco estudiado y cuantificado.

Algunas buenas prácticas

Como buenas prácticas a rescatar de la sociedad civil argentina podemos señalar:

- Conformación de diversos tipos de redes y el aumento paulatino de la asociatividad.

¹⁸⁷ Rioseco, Ob. cit.

¹⁸⁸ Ferreira, Graciela: "La mujer maltratada. Un estudio sobre las mujeres víctimas de Violencia Doméstica", Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1989.

¹⁸⁹ Ferreira, Graciela: "Hombres violentos - mujeres maltratadas. Aportes a la investigación y tratamiento de un problema social", Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1992.

¹⁹⁰ Cisneros y otras, Ob. cit.

- La capacitación y perfeccionamiento técnico de las trabajadoras/es del tema, que ha redundado en la profesionalización del trabajo y por tanto, en mayores grados de efectividad y eficiencia y menores niveles de daño de éstas/os.
- Aumento de los niveles de cuidado y autocuidado de los equipos que trabajan el tema.
- La permanente publicación de textos en la materia que contribuyen a la reflexión en el tema.
- El lobby permanente que realizan ciertas ONGs y grupos de mujeres con las autoridades para que el problema permanezca en las agendas públicas.

Un problema que se releva por muchas organizaciones, en particular por las ONG es la falta de financiamiento para trabajar el tema, ya que la cooperación internacional ha ido disminuyendo paulatinamente. Este problema ha generado otro, bastante grave, cual es la pérdida de autonomía de muchas organizaciones que para subsistir deben postular a fondos fiscales que no siempre les garantizan dicha autonomía puesto que los gobiernos no se permiten decir cualquier cosa en el tema por las resistencias políticas que generan.

Por lo anterior es que la autogestión y el autofinanciamiento adquieren mayor relevancia en estos años. Al respecto han habido muchas iniciativas pero pocas con resultados exitosos, entendiéndose por éxito para estos efectos la obtención de recursos que les permitan seguir realizando el trabajo que hacían en violencia doméstica o el que quieren hacer. Las experiencias exitosas van en la línea de la venta de servicios, tanto de atención profesional como de capacitación, investigación y asesoría y, en general, están aún en evaluación.

Si bien las casas de refugio, albergues o alojamientos transitorios generan mucha controversia, podemos decir que constituyen una estrategia relevante a la hora de poder resolver situaciones límites donde es prioritario el alejamiento de la mujer (y sus hijas/os) del hogar, por lo que los existentes en el país son considerados una buena práctica en la materia. Sin embargo, como las casas de refugio son un servicio caro para ser sostenido desde la sociedad civil, el papel del Estado en este recurso es fundamental, por lo que sería deseable como práctica desde este sector.

DEBATE ACTUAL, PROYECCIONES Y DESAFIOS

El principal debate en Argentina actualmente es la discordancia entre, por una parte, la ratificación de tratados internacionales que protegen los derechos de las mujeres y obligan a los estados a prevenir, investigar y sancionar las distintas formas de violencia contra ellas y, por otra, la falta de implementación real de estos compromisos que finalmente queda entregada a la voluntad de los Estados. La pregunta es ¿cómo las ciudadanas comunes y corrientes pueden forzar a los Estados a cumplir con sus obligaciones internacionales? Legalmente pueden recurrir ante cortes internacionales pero esto no es una opción real para quien no tiene medios para siquiera contratar un abogado/a para que patrocine su caso ante los tribunales nacionales.

“A varios años de firmados esos acuerdos, crímenes como los exterminios masivos de mujeres, las violaciones, abusos y acosos sexuales, la violencia doméstica, la trata de mujeres y niñas, la prostitución forzada, la esclavitud sexual, la violencia en situaciones de conflicto armado, el embarazo forzado, el infanticidio femenino y la selección prenatal del sexo del feto a favor de bebés varones, los asesinatos por cuestiones de honor, la violencia por causas de dote, la mutilación genital femenina y otras prácticas y abusos, siguen siendo practicados con impunidad”¹⁹¹.

El otro debate importante, y mantenido en los últimos años, es la falta de enfoque de género de las políticas públicas argentinas relativas a la violencia contra las mujeres, centrándose éstas, cuando las hay, en la violencia al interior de la familia. Un debate que no hace mucho se ha dejado escuchar con más fuerza es respecto a la necesidad de normas especiales de protección contra la violencia a mujeres pertenecientes a etnias originarias.

Sigue en el tapete que la prevención, sanción y erradicación de la violencia doméstica, no ha logrado instalarse como una política de Estado (permanente y financiada) en la Argentina. La falta de sistematicidad en las intervenciones a todo nivel (preventivo, asistencial, reparador, investigación) ha sido la tónica y, por tanto, el bajo impacto y escasa maximización de los recursos.

De manera que, una de los **principales desafíos** es el enfoque de de las políticas públicas relativas

¹⁹¹ <http://www.choike.org/nuevo/informes/3842.html>

la violencia contra las mujeres, en cualquier ámbito o relación en que esta ocurra, desde la perspectiva de los derechos humanos. Así, en primer lugar, nos encontramos con el gran desafío de superar muchos obstáculos que impiden la plena implementación de la Convención de Belém do Pará, texto que contempla obligaciones claras para los Estados en toda la amplia gama de acciones y políticas que se requieren para avanzar hacia la erradicación de la violencia contra todas las mujeres, a la vez que las necesarias para prevenir y para asistir a quienes hoy sufren el problema.

El segundo desafío es el abordaje de la violencia contra las mujeres como un fenómeno independiente y distinto de otras manifestaciones de la violencia familiar, de tal suerte de adecuar las políticas, programas y legislaciones a la Convención de Belém do Pará.

En otra área, un gran desafío pendiente para el país es el mejoramiento formal y cualitativo de los datos, estadísticas e indicadores, estandarización de los mismos en el país, desagregación por sexo y establecimiento de mecanismos de centralización de la información para una mejor evaluación y seguimiento de los casos.

También constituyen desafíos:

- Fortalecer la voluntad política del Estado para hacer frente a la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja como un problema importante, de manera que se asegure la sustentabilidad de programas y de políticas públicas integrales, a la vez que superar la fragilidad política de los mecanismos de la mujer, para que puedan negociar recursos con mayor éxito en este tema.
- Mejorar las asignaciones presupuestarias insuficientes y falta de recursos, de manera que la distribución presupuestaria se adecue a las necesidades de las estrategias de implementación. Este aumento no sólo debe provenir del estado sino que también de organizaciones internacionales y agencias de cooperación, ya que esta materia no dice relación con el nivel de desarrollo económico de los países.
- Impulsar Planes Nacionales Estratégicos contra la violencia hacia las mujeres y las niñas, diseñados participativa e intersectorialmente.
- Aumentar la inversión en evaluación permanente, por ejemplo, de las estrategias e intervenciones, de los costos económicos, de los efectos al corto y largo plazo de programas de prevención y atención, de las campañas de cambio de actitudes y comportamientos, etc.
- Aumentar la inversión en estudios e investigación en la materia, por ejemplo, sobre prevalencia, consecuencias, factores de riesgo y protectores, cortes longitudinales de comportamiento violento, impacto de la violencia sobre el curso de vida, historias de vida, etc., y la estandarización de las investigaciones locales, provinciales y nacionales, al menos las de prevalencia, con el fin de tener datos comparables.
- Diseñar mecanismos que perduren a los cambios de administración política. Los Planes de Igualdad de Oportunidades pueden contribuir a esto, siempre y cuando sean obligatorios para todos los ministerios y servicios y no meras guías u orientaciones.
- Acelerar los procesos de transversalización del género y la violencia doméstica en los diversos sectores del estado, en particular en áreas que tradicionalmente se han visto como ajenas al tema, por ejemplo, políticas de seguridad ciudadana.
- Mejorar las leyes o normas, tanto en sus problemas de forma y de fondo, como en su aplicación, de tal suerte que deje de operar, o se vaya atenuando, el “filtro ideológico” que funciona en los/as operadores/as jurídicos. Esto implica, entre otras cosas, el tratamiento legal de la violencia doméstica como crimen, la sanción efectiva de los agresores, mecanismos efectivos de resarcimiento del daño para las víctimas y la incorporación en las leyes de municipalidades de la obligatoriedad de asumir el tema como implementadoras de las políticas públicas nacionales o regionales en el ámbito local.
- Mejorar el acceso a la justicia de las mujeres, tanto en las carencias propias del sistema judicial y de asesoría legal gratuita, como en la superación de las resistencias de muchas víctimas para acceder al proceso judicial, que a menudo es consecuencia del miedo, de la dependencia económica y/o de previas experiencias con la judicatura poco satisfactorias. Esto implica, entre otras medidas, la creación de juzgados especializados, designando como titulares a profesionales capacitados, idóneos y sensibles a los derechos humanos de las mujeres, el monitoreo permanente del accionar de los operadores de justicia y salud y la difusión en forma sostenida de las leyes y mecanismos de protección, tanto en los idiomas oficiales como en las lenguas nativas.
- Mejorar la coordinación y articulación entre el Estado y la sociedad civil, de manera que sea permanente y sistemática y que se generen los espacios para el involucramiento de esta última en el diseño de políticas públicas para la prevención y tratamiento de la violencia contra la mujer y

en los procesos de toma de decisiones. En esta materia, el desafío también es incluir a las empresas privadas como actoras importantes de la sociedad civil, particularmente en este periodo en que avanza la apropiación del concepto de responsabilidad social empresarial.

- Fortalecer la articulación interinstitucional entre los 3 poderes del estado y sus niveles descentralizados para dar respuestas integrales, así como, propiciar cambios en las culturas organizacionales, de manera que se solucione o disminuya el verticalismo, la duplicidad de funciones, los conflictos de mando, etc., que tanto dificultan el desarrollo del trabajo y la coordinación interinstitucional e intersectorial que se requieren para abordar el problema con mayor eficacia.
- Avanzar en la erradicación de la discriminación de la mujer y de los estereotipos que de ésta provienen, lo que consecuentemente también va dirigido a la erradicación de la violencia doméstica ya que genera un cambio en los valores y percepciones que la perpetúan. En este sentido, permanece el desafío de seguir involucrando a los medios de comunicación social en esta tarea, lo mismo que seguir avanzando en los diversos procesos que apuntan a mejorar la autoestima de las mujeres, así como sus niveles de conciencia con relación a la discriminación que viven y de conocimiento respecto de sus derechos y cómo ejercerlos.
- Mejorar la protección y falta de cuidado de las víctimas y/o mujeres en situación de riesgo, en particular de las migrantes, indígenas, campesinas, y todas las que viven alejadas de centros urbanos y/o en situación de grave de exclusión social. Esto implica habilitar suficientes refugios, mejorar la legislación, su aplicación y la coordinación intersectorial, de manera que una mujer que llega a un albergue pueda acceder con prontitud a todas las políticas sociales. Con relación a las migrantes, un desafío es la sensibilización y capacitación de los ministerios de relaciones exteriores y sus consulados, de manera que puedan brindar un buen servicio y apoyo a las mujeres nacionales que sufren violencia doméstica fuera de sus países.
- Mejorar el diseño y aplicación de políticas preventivas, esto implica, focalizar parte del trabajo preventivo y educativo en la niñez y en la juventud, generando, por ejemplo, sistemas cuatripartitos –colegios/estudiantes/padres-madres/comunidad– para la difusión y sensibilización, programas con énfasis en capacitación de las familias, círculos de amigos y grupos comunitarios, incluyendo comunidades religiosas, de manera que sirvan de red de apoyo a las víctimas. Los programas de prevención de violencia doméstica deben avanzar en su integración con otros programas, como aquellos de violencia en jóvenes, embarazo adolescente, otras formas de violencia en la familia, etc., ya que los factores de riesgo y continuidad de conductas o patrones violentos desde la niñez o juventud se superponen, y si se integran las respuestas preventivas que abordan las conexiones entre las diversas formas de violencia tienen más potencial para reducir alguna de ellas; los programas deben enfocarse más en prevención primaria, de manera de crear un ambiente que promueva relaciones equitativas y no violentas.
- Dar un salto cualitativo, desde procesos asistemáticos de capacitación a los/as profesionales y actores/as involucrados en las redes de intervención, a la incorporación del tema derechos humanos de las mujeres y violencia contra éstas en las mallas curriculares de formación profesional y en los cursos permanentes de actualización y perfeccionamiento. Con relación a la capacitación, un desafío que permanece es ampliarla a actores que han permanecido ajenos por diversas razones, por ejemplo, autoridades indígenas.
- Incorporar a los profesionales y autoridades hombres en los diversos niveles de trabajo en la materia, como también, implementar servicios de re-educación de hombres agresores.
- Fortalecer el movimiento de mujeres para que exija al Estado el cumplimiento de sus obligaciones con relación al bienestar y dignidad de las mujeres y a la prevención, de diversas maneras y, en particular, utilizando la Convención de Belém do Pará y los mecanismos que ella proporciona.

De manera que los desafíos, son múltiples y, en muchos casos, urgentes, además de obligatorios para el Estado Argentino de la Convención de Belem do Pará. Sin embargo, los desafíos no son sólo para el estado, sino que también para la sociedad civil, en su más amplia concepción; cada actor – gubernamental, privado o internacional– tiene un rol propio para la erradicación de la violencia doméstica, complementario sí para el logro de la integralidad que la solución del problema demanda. Esto deja subsistente el gran desafío de lograr cada vez mayores grados de coordinación y articulación entre los diversos agentes involucrados, de manera de maximizar los recursos y potenciar las capacidades de cada uno.

Teniendo presente el carácter cultural del problema, también es importante apreciar en su justa dimensión los avances logrados en el país en los últimos años.

BIBLIOGRAFIA

- Birgin, Haydeé: “Una investigación empírica: imagen y percepción de la ley de Protección contra la Violencia Familiar (ley 24.417)”, en *Derecho de Familia. Revista Interdisciplinaria de doctrina y jurisprudencia*, N° 13, dirigida por Cecilia Grosman, Ed. Abeledo- Perrot, Bs. As., 1998, p. 355.
- Bressa, María y Schuster, Gloria: “Proyecto Balance Regional Violencia”, Cladem-Unifem, Argentina, 2003.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS): “Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Argentina”, 1998, www.cels.org.ar
- Chejter, Silvia; Ruffa, Beatriz y Flores, Paula: “Informes Nacionales sobre la Situación de la Violencia de Género contra las Mujeres Informe Nacional Argentina”, PNUD, Buenos Aires, 1999.
- Cisneros, Susana; Chejter, Silvia; Kohan, Jimena; Labrecque, Marie France; Barcaglione, Gabriela; y Pérez, Diego: “Femicidio e Impunidad”, Centro de Encuentros Cultura y Mujer (Cecym), Buenos Aires, 2005.
- CLADEM: “Contra Informe Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar las violencias contra la mujer”, Argentina, 2007.
- Comisión Interamericana de Mujeres: “Informe Final Reunión Interagencial de Expertas sobre Componentes Claves para Leyes y Políticas en Torno a la Violencia Basada en el Género”, CIMOEA, Washington DC., 2004.
- Consejo Nacional de la Mujer: “Segundo Informe de Evaluación de Resultados, Información producida por Servicios de la Red de Usuarios del Instrumento de Registro de Casos de Violencia Familiar”, Buenos Aires, 2005.
- Dirección de Salud Mental: “Proyecto Programa de Asistencia en Red de la Violencia: Red Metropolitana de Servicios en Violencia”, Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2005.
- Gamba, Susana; Glas, Ana y Oller, Lucrecia (compiladoras): “Mujeres, Violencia, MERCOSUR y Después...”, Buenos Aires, 1999.
- Guerrero, Elizabeth: “Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe Español 1990- 2000: Balance de una década”, UNIFEM/ ISIS Internacional, Santiago de Chile, 2002.
- ILANUD/ Fundación Género y Justicia/ CIM-OEA: “Belem do Pará, Revisión de la implementación en América Latina”, ILANUD, Costa Rica, CD Rom, 2003.
- OEA: “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, Belém do Pará, 2004.
- ONU: “Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW), Nueva York, 1979.
- Rioseco, Luz: “Buenas prácticas para la erradicación de la violencia doméstica en la región de América Latina y el Caribe”, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N° 75, Santiago de Chile, 2005.
- Pandjjarjian, Valeria: “Balance sobre los esfuerzos y actividades dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe de habla hispana”, CLADEM, Ponencia Seminario Interamericano sobre Género y Justicia (CEJA). Brasil, 2003.
- Sanz, Susana: “La Mujer y la Violencia en la República Argentina. Convenciones Internacionales, Legislación Nacional y Provincial, Estudio Comparativo”, Consejo Nacional de la Mujer – Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, agosto 2004.
- Tchalidy, Elena y Yancleu, Mónica: “La violencia conyugal en cifras - Trabajo de investigación estadística”, Red Nacional por la Salud de la Mujer, Dunken, Buenos Aires, 2001.

Violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja: La situación de Chile

Ivonne Fernández J.



Resumen Ejecutivo

El presente documento referido a la violencia que viven las mujeres en sus relaciones de pareja en Chile¹⁹², describe la evolución de la respuesta del Estado en la materia desde la década de los 90, la situación actual, los logros y avances observados, así como las carencias y obstáculos que a la fecha se identifican y que se transforman -a la vez- en los principales desafíos que debe enfrentar la política pública en la materia.

El informe adscribe a una comprensión de la VCM en la pareja desde un enfoque de género, como un problema de derechos humanos, de salud pública, seguridad y desarrollo del país que requiere la intervención decidida del Estado para trabajar por su sanción, prevención y erradicación.

Señala que la VCM en la pareja es un problema de gran magnitud en Chile, informando a través de cifras y estudios que una de cada 2 mujeres ha vivido o vive violencia en la relación de pareja, que las cifras de denuncias han aumentado año a año y que ocho de cada diez denuncias encuentran a mujeres de todas las edades como las principales víctimas. Refiere además que la violencia intrafamiliar es la segunda causa de demanda en tribunales de familia y que a octubre de 2007 los medios de comunicación registraban la pública y escandalosa cifra de 50 femicidios.

Contextualiza la actuación del Estado de Chile en materia de VIF como una respuesta que surge con posterioridad al trabajo decidido del movimiento de mujeres que denunció y visibilizó la problemática desde la década del ochenta. En efecto, el Estado de Chile a partir de la década del noventa se ha ido involucrando progresiva y crecientemente en el desarrollo de estrategias y planes para reducir la violencia en la familia. Se identifica como un primer hito estatal la creación del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam) en 1991, instancia que nace para implementar políticas gubernamentales de superación de la discriminación de la mujer.

Al alero de esta repartición se comienzan a desarrollar respuestas específicas en VIF, tales como planes nacionales, articulaciones intersectoriales, programas de atención directa a víctimas, programas de capacitación y sensibilización –ejecutados por organizaciones de la sociedad civil-, acciones comunicacionales a través de campañas públicas y propuestas legislativas en la materia.

El informe menciona que el año 2005 entró en vigencia la Ley 20.066 que sustituye el anterior cuerpo legislativo y crea un nuevo delito en la familia: “maltrato habitual”. Esta ley representa un significativo avance en materia de VCM y recoge parte de las orientaciones planteadas en la Convención de Belém do Pará, cumpliendo el Estado con ello el objetivo de adecuar su legislación interna a este instrumento internacional ratificado el año 1998. Sin embargo, esta ley no hace referencia a la VCM en la relación de pareja como una categoría específica.

Describe además el compromiso diferencial de las diversas reparticiones del Estado en materia de VIF y las acciones que han desarrollado. Destaca el rol que ha jugado Carabineros de Chile y menciona especialmente como un avance la incorporación de la VIF, a partir del año 2004, en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana como línea de trabajo en materia preventiva. De esta manera se verifica una sensibilización creciente en los aparatos estatales acerca de la VIF como problema de seguridad ciudadana.

El documento señala que el ámbito local es el espacio en el que se ha reflejado con mayor fuerza la ausencia de una política pública consistente referida a la VCM en la relación de pareja y VIF, quedando a un total arbitrio de las autoridades de turno.

Asimismo, destaca el rol protagónico que tienen las ONGs y la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, quienes han desarrollado junto a las acciones de denuncia y sensibilización, metodologías de intervención directa, trabajo comunitario a través de la formación de monitoras, capacitación de funcionarios/as públicos/as, generación de conocimiento relevante a través de estudios y sistematización de experiencias, campañas públicas y un conjunto de actividades innovadoras a través de nuevas asociatividades para la erradicación de la VCM en la relación de pareja.

¹⁹² En adelante VCM en la pareja

Estas organizaciones cumplen un papel insustituible en relación al monitoreo y vigilancia de la acción estatal.

El documento sostiene que ha habido importantes avances en materia de políticas públicas tras diecisiete años de trabajo tales como: **1)** la visibilización de la VIF a la sociedad a través de campañas públicas, **2)** la conceptualización de la misma como problema social y de política pública, **3)** la reciente incorporación de la temática en la Política de Seguridad Ciudadana, **4)** la identificación del rol y responsabilidad de cada agencia gubernamental en el abordaje de la VIF, **5)** la capacitación y formación de funcionarios/as públicos/as, **6)** la organización y apoyo de algunas redes locales, **7)** el apoyo técnico y financiero a 29 centros de atención psicosocial y jurídica a mujeres víctimas de violencia en el país, **8)** la creación de 16 casas de acogida a mujeres en riesgo vital y sus hijos/as a nivel nacional, **9)** el financiamiento de investigaciones importantes y, **10)** la promulgación de una nueva legislación que intenta adaptarse al marco propuesto por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

En el ámbito de las dificultades y aspectos críticos, el informe refiere los compromisos diferenciales en la inclusión de la temática en las respectivas agendas institucionales, la inexistencia de políticas locales de intervención –estables y con presupuesto-, la persistencia de malas prácticas institucionales que generan victimización secundaria, la precaria evaluación de las diversas intervenciones realizadas, así como la medición de sus impactos. Asimismo identifica como una falta grave del Estado la dictación de leyes sin financiamiento.

Por otra parte, se menciona como un aspecto deficitario la invisibilización de los hombres como sujetos hacia los cuales dirigir intervenciones con programas re-educativos y re-socializadores.

En su acápite final el documento hace referencia al debate actual, proyecciones y desafíos que enfrenta el Estado y la sociedad en su conjunto en la materia, señalando como algunos desafíos: **1)** la producción de una política pública en materia de VCM con enfoque de género, **2)** abordar la ausencia de canales de participación de la ciudadanía en la evaluación de las políticas implementadas, **3)** la necesidad de fortalecer, fomentar y favorecer la relación Estado – Sociedad Civil asumiéndose mutuamente como actores relevantes e interdependientes en el abordaje de la VCM en las relaciones de pareja, **4)** convocar al sector empresarial para que asuma un rol en la temática, **5)** desarrollar planes y programas de prevención y **6)** pronta evaluación de los cuerpos legales destinados a garantizar la protección y seguridad de las víctimas y el ejercicio del “*derecho a una vida libre de violencia*” consagrado en el artículo 3 de la Convención de Belém do Pará.

El debate actual en Chile se encuentra en un momento crucial dada la creciente demanda por seguridad que realizan las mujeres y en donde la cuantificación mediática de los femicidios ha despertado mayor conciencia y opinión pública.

Dicho contexto pone en tensión y presión la actuación de las instituciones y servicios públicos llamados a intervenir en VCM en la relación de pareja y se constituye en periodo crítico, y por lo tanto, propicio para avanzar en la calidad de la respuesta pública en la materia y en la generación de una **Política Pública de VCM con expresión nacional, regional y local** que responda a los estándares planteados por la Convención de Belém do Pará y los mandatos contenidos en la actual Ley 20.066.

INTRODUCCIÓN

En los estudios existentes –a nivel nacional, regional y mundial-, en los planes y políticas gubernamentales de diferentes países, en las campañas realizadas, así como en la legislación vigente en nuestro país se utiliza mayoritariamente el concepto de “violencia intrafamiliar”¹⁹³ para referir a los fenómenos de violencia en la familia. Sin embargo, en repetidas oportunidades la referencia a la violencia intrafamiliar es la referencia a la violencia que viven las mujeres al interior de sus relaciones de pareja.

EL presente documento se referirá específicamente a la violencia que viven las mujeres en sus relaciones de pareja¹⁹⁴, intentando describir las principales acciones que el Estado de Chile ha realizado en la materia, la situación actual, los logros y avances y las carencias y obstáculos que a la fecha se identifican y que se transforman a la vez en los principales desafíos que debe enfrentar la política pública en la materia.

El enfoque comprensivo que está a la base del documento es la concepción de la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja como una problemática resultante de las relaciones de desigualdad entre los géneros, como una violación de derechos humanos, como un problema de salud pública, seguridad y desarrollo del país que requiere la intervención decidida del Estado para trabajar por su sanción, prevención y erradicación.

PROCESO DE SENSIBILIZACIÓN E INSTALACIÓN DEL TEMA EN LA AGENDA NACIONAL

Durante las últimas dos décadas la violencia al interior de la familia se ha transformado en tema de preocupación creciente para el Estado de Chile. Con la acción decidida del movimiento de mujeres en la década de los ochenta esta problemática empezó a ser visibilizada como un problema que vivía una gran cantidad de mujeres y que exigía en esa época “democracia en el país y en la casa”.

En 1991 diversos grupos y ONGs de mujeres se agruparon en la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual. Esta articulación empezó a realizar acciones de denuncia y sensibilización acerca de la magnitud y efectos de la violencia que se ejercía contra las mujeres por parte de sus parejas y emplazó al Estado a abordarla.

La evidencia en relación a los costos e impactos que genera la violencia intrafamiliar¹⁹⁵, y la violencia contra las mujeres en particular, ha despertado una paulatina toma de conciencia acerca de la necesidad de enfrentarla a través de diversas iniciativas y acciones. Hoy existe consenso a nivel regional y mundial que la violencia requiere ser abordada a través de políticas públicas integrales que incluyan la protección y seguridad de las víctimas, la provisión de diversos servicios directos a las mismas, la prevención de la violencia en todos los niveles y la sanción a los agresores junto con su rehabilitación y re-educación.

Chile se ha incorporado al desarrollo de estrategias y de planes para reducir la violencia en la familia a partir de la década de los noventa. Con el primer gobierno de la Concertación, en 1991, se identifica como un hito estatal la creación del Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), instancia que nace para la implementación de políticas gubernamentales de superación de la discriminación de la mujer. Este servicio crea un Programa Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar con el cual se pretendía generar una estrategia multidimensional e interdisciplinaria para trabajar el problema en distintos sectores. En 1992 se crea la Comisión Nacional Interministerial Asesora de Violencia Intrafamiliar¹⁹⁶ con símiles a nivel regional a través de comités intersectoriales. Durante el año 2000

¹⁹³ En Chile se utiliza el concepto de violencia intrafamiliar en las políticas y programas gubernamentales y tanto en la definición de la Ley 19.325 como en la actual Ley sobre violencia intrafamiliar N° 20.066. Son las organizaciones de mujeres las que demandan la especificación de violencia doméstica o violencia contra las mujeres en el espacio doméstico a la hora de la formulación de políticas.

¹⁹⁴ En adelante VCM en la relación de pareja.

¹⁹⁵ En adelante VIF

¹⁹⁶ Integrada por los Ministerios de Justicia, Educación, Salud, Relaciones Exteriores, SERNAM (ente coordinador), el Poder Judicial, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, INJ y la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual (en representación de la sociedad civil).

esta comisión elaboró un Plan Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el periodo 2001- 2006.

Sernam, a través de sus dos Planes de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1994 -1999 y 2000-2010), explicita en sus objetivos la erradicación y prevención de la VIF, la promoción de formas pacíficas de resolución de conflictos, el desarrollo de estrategias de detección del problema y la generación de conocimiento e información sobre este tipo de violencia. En este marco ha desarrollado acciones de sensibilización y capacitación a funcionarios/as públicos ejecutadas por ONGs y consultoras¹⁹⁷; proyectos en conjunto con los Ministerios de Salud, Educación, Justicia e Interior; y ha implementado acciones comunicacionales a través de campañas públicas¹⁹⁸. A partir del 2001 crea centros que atienden psicosocial y jurídicamente a mujeres afectadas por violencia¹⁹⁹, y durante el año 2007 implementa 16 casas de acogida para mujeres y sus hijos/as que se encuentren en situación de riesgo vital²⁰⁰.

Además, a la fecha se han promulgado dos leyes que sancionan actos de Violencia Intrafamiliar (Ley 19.325 y la actual Ley 20.066). Ambos cuerpos jurídicos no hacen referencia a la VCM en la relación de pareja como una categoría específica, pese a que las denuncias son realizadas mayoritariamente por mujeres.

Otras reparticiones del Estado se han involucrado de manera diferencial en el abordaje de la violencia. Se destaca, por la diversidad de medidas adoptadas así como por los recursos destinados, Carabineros de Chile.

Por su parte, las ONGs especialistas en la materia así como la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual han desarrollado, junto a las acciones de denuncia y sensibilización, metodologías de intervención directa, trabajo comunitario a través de la formación de monitoras de primer apoyo, capacitación de funcionarios/as públicos/as, generación de conocimiento relevante a través de estudios y sistematización de experiencias y un conjunto de actividades innovadoras a través de nuevas asociatividades para la erradicación de la VCM en la relación de pareja.

A estas organizaciones les ha correspondido develar y denunciar las insuficientes respuestas del Estado en la materia. Esta situación se ha hecho evidente durante el año 2007, que al mes de octubre encuentra a 50 mujeres asesinadas en su mayoría por sus parejas o ex parejas, de las cuales un gran porcentaje buscó ayuda en la red institucional y Tribunales de Justicia.

Tal cifra de femicidios ha despertado la preocupación de la Presidenta Bachelet y de diversas reparticiones del Estado, entre las que destacan Sernam, la Corte Suprema, la Corte de Apelaciones de Santiago y Carabineros de Chile. Estas instancias han debido adoptar medidas inmediatas y de urgencia para evaluar la situación de riesgo de las víctimas de la violencia y el otorgamiento de medidas cautelares para su protección como lo señala la Ley 20.066.

En esta coyuntura es relevante mencionar el rol crucial de los medios de comunicación en la difusión de esta problemática y en el seguimiento y cobertura a las medidas adoptadas.

La creciente demanda por seguridad –número de denuncias-, la cifra de femicidios a la fecha y la complejidad de la problemática han puesto en tensión y presión la actuación de las instituciones de primera línea y servicios públicos llamados a intervenir en VCM en la relación de pareja. Esta situación genera un contexto propicio y oportuno para avanzar en la calidad de la respuesta pública en la materia y en la creación de protocolos de actuación homogéneos que eviten la victimización secundaria.

¹⁹⁷ Alcanzando a capacitar desde 1991 a 1999 a 24.000 funcionarios/as. Informe de Chile a la 32° Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, 2004, en http://www.sernam.cl/admin/docdescargas/seccion/categorias/subcategorias/subcat_183.pdf (abril 2007)

¹⁹⁸ El año 2000 la campaña "Mujer con derechos, mujer ciudadana" se orientó a la ley de violencia intrafamiliar, el año 2001 se desarrolló la campaña "No dejes que la violencia golpee a tu pareja", dirigida a parejas jóvenes; el año 2003 la campaña estuvo dirigida a comprometer a los hombres en la lucha contra la violencia.

¹⁹⁹ SERNAM, Evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará, Resumen ejecutivo, Febrero de 2006 en http://www.sernam.cl/admin/docdescargas/seccion/categorias/subcategorias/subcat_180.pdf (abril 2007).

²⁰⁰ SERNAM, Informe de Chile 2006 a la XXXIII Asamblea de la Comisión Interamericana de Mujeres, Julio de 2006 en http://www.sernam.cl/admin/docdescargas/seccion/categorias/subcategorias/subcat_203.pdf (abril 2007).

DIAGNOSTICO DE LA SITUACIÓN

El año 1992 se realizó el primer estudio de prevalencia de la VIF en Chile por encargo del Sernam²⁰¹. Dicho estudio reveló que una de cada cuatro mujeres había vivido violencia física y una de cada tres violencia psicológica. La violencia física aparecía cinco veces más en el nivel socioeconómico bajo que en el alto, aumentando a siete veces más cuando se trata de violencia física grave. El estudio concluyó que 58% de las agresiones estaba asociado a los tres primeros años de convivencia.

El segundo estudio de prevalencia realizado el año 2001²⁰² en dos regiones de Chile, arrojó que en la Región Metropolitana una de cada dos mujeres ha vivido alguna vez violencia en la relación de pareja. De ellas 34% ha sufrido violencia física y/o sexual y 16% violencia psicológica. En la Región de la Araucanía 47% de las mujeres ha vivido violencia en sus relaciones de pareja. De este porcentaje 19% ha sido objeto de violencia psicológica, mientras que 28% ha sufrido violencia física y/o sexual.

Este estudio reconoce por primera vez en Chile la prevalencia de la violencia sexual, siendo en la Región Metropolitana 15% mientras que en la Araucanía 14%. El estudio confirmó que la violencia atraviesa todos los estratos socioeconómicos.

Desde el 2001 se empezaron a realizar estudios de prevalencia regionales comparables entre si pues utilizan el mismo instrumento de medición de la OMS. A la fecha existen estudios en la II, IV y X regiones²⁰³. Los datos de los cuatro estudios revelan que la VCM en la relación de pareja oscila desde 43% en la región de Antofagasta a 55,3% en la región de Los Lagos.

No existen estudios de prevalencia sobre la violencia en el pololeo. Sin embargo el estudio del año 2001 señala que la violencia empieza tempranamente en la relación de pareja. De las mujeres que no conviven y que tienen una relación afectiva en la Región Metropolitana, 12% vive violencia psicológica y 12% física y/o sexual; en la IX 15% psicológica y 8% física y/o sexual.

En el ámbito de salud pública, del total de atenciones por violencia intrafamiliar realizadas el primer semestre de 2006, 88% de ellas corresponde a mujeres víctimas, mientras que en un 79% los agresores son hombres. Un 82 % de las víctimas tienen entre 20 y 64 años²⁰⁴. El Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría del Ministerio de Salud del año 2001 estima que 336 de cada mil mujeres entre 15 y 65 sufre algún grado de violencia en sus relaciones familiares y que por cada 1.000 mujeres atendidas en la Atención Primaria de Salud 60 presentarían una situación de violencia grave en el hogar que motiva una consulta por otros motivos²⁰⁵.

Los estudios existentes señalan que las mujeres denuncian después de 7 años²⁰⁶. En la actualidad las denuncias son recibidas por los Tribunales de Familia y Carabineros de Chile. Cifras publicadas en sitios en Internet del Sernam y del Ministerio del Interior muestran la tendencia al crecimiento, año a año, de las denuncias. El 2001 se registraron 60.769 denuncias; el 2003 se registraron 78.948; el 2006 el total de denuncias fue de 95.829 y en el primer semestre de 2007 el total fue de 48.774.

Del total de denuncias de VIF por lesiones psicológicas o lesiones leves 86% corresponde a denuncias de mujeres el año 2005 y 85% el año 2006²⁰⁷. Asimismo, en la categoría de lesiones menos graves, graves o gravísimas en los mismos años las mujeres nuevamente fueron las más afectadas²⁰⁸.

²⁰¹ LARRAIN, SOLEDAD, *Violencia puertas adentro. La mujer golpeada*, Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1994, 149 p.

²⁰² SERNAM, *Detección y análisis de la prevalencia de la violencia intrafamiliar*, Santiago, 2001.

²⁰³ El estudio de la II Región estuvo a cargo del Centro de Estudios Públicos (CEP) de la Universidad de Chile y fue realizado el año 2003. El estudio de la IV región también estuvo a cargo del CEP y fue realizado el año 2004. El estudio de la X región estuvo a cargo del mismo CEP en conjunto con la Corporación Humanas y fue realizado el año 2006.

²⁰⁴ Observatorio de Equidad de Género en salud, *Respuestas Efectivas en Materia de Violencia de Género: Materias Pendientes*, Informe 2006 en <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/cms/?q=documentos/violencia> (octubre 2007)

²⁰⁵ PROVOSTE PATRICIA, *Violencia contra la mujer en la pareja: respuesta de la salud pública en Santiago de Chile*, Unidad Mujer y Desarrollo, Serie Mujer y Desarrollo 85, CEPAL, Abril de 2007.

²⁰⁶ SERNAM-INE, *Mujeres Chilenas: estadísticas para el nuevo siglo*, Santiago, 2001.

²⁰⁷ <http://www.seguridadpublica.gov.cl/datossexo/02Victimas/02VICTIMASVIFLesiones%20leves20052006w.xls> (octubre 2007)

²⁰⁸ Según el estudio de prevalencia del año 2001, un 42% de las mujeres que viven violencia física, reconoce haber quedado con algún tipo de lesión física

Respecto de las detenciones por VIF²⁰⁹ el 2005 se produjeron 1.758 y el 2006 se registraron 5.540. Consignar estas cifras es muy importante ya que el nuevo cuerpo legal faculta a las policías a detener a la persona que está cometiendo una agresión intrafamiliar.

Las cifras existentes permiten señalar que aproximadamente ocho de cada diez denuncias encuentran a mujeres de todas las edades como las principales víctimas de la VIF²¹⁰.

Respecto de la situación en Tribunales de Familia, el 16 de junio de 2007 el diario El Mercurio publicó que el año 2006 ingresó un total de 1.149.492 causas al sistema. De ellas 214.800 correspondieron a VIF representando 19% del total de causas. La VIF es la segunda causa de demanda luego de las pensiones de alimentos en esta judicatura.

En el ámbito penal el anuario estadístico del Ministerio Público refiere que el 2006 ingresaron más de 22.000 casos por maltrato habitual, lo que representa 2% de todos los delitos recibidos por el sistema²¹¹. En estos casos 88% de los imputados eran hombres, mientras que las víctimas en un 84% eran mujeres. En 70% de los casos había una relación de pareja. En el delito de lesiones aproximadamente en el 66% de los casos la víctima tenía o había tenido una relación de pareja con el imputado. Lo mismo se daba en 69% de los casos de amenaza²¹².

El 2004 la Corporación La Morada, con el apoyo financiero de Naciones Unidas, publicó el primer estudio en materia de femicidio^{213 214} encontrando que para los años 2001 y 2002 ocurrieron 84 femicidios en el país. Según registros del Sernam el 2006 ocurrieron 70 femicidios²¹⁵ de los cuales 51 ocurrieron en contexto familiar²¹⁶. En lo que va del año 2007 se han registrado 50 asesinatos de mujeres.

LEGISLACION NACIONAL E INTERNACIONAL

El Estado de Chile ha suscrito en el ámbito internacional una serie de compromisos e instrumentos de derechos humanos respecto a la erradicación de toda forma de violencia contra las mujeres²¹⁷.

La convención más importante y específica en materia de VCM es la Convención Belém do Pará (1994). El Estado de Chile la ratificó en 1998 obligándose a adoptar medidas tendientes a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos público y privado²¹⁸.

Esta convención reconoce la VCM como una violación de derechos humanos y como una manifestación de la desigualdad de poder entre los géneros, consagrando el derecho que tiene toda mujer a una vida libre de violencia. Por su carácter específico se constituye en la carta de navegación en materia de políticas públicas y obligaciones del Estado de Chile.

En sus artículos 7 y 8 la Convención enumera las obligaciones de carácter inmediato y las denominadas obligaciones "progresivas" que debe adoptar el Estado para erradicar la VCM.

En la legislación interna, en agosto de 1994 se promulga la Ley 19.325 que sanciona actos de violencia intrafamiliar tipificándolos como falta. Este cuerpo legal fue dictado sin asignación presupuestaria, pero con claras obligaciones para distintas reparticiones del aparato público. No obstante lo anterior, su puesta en práctica contribuyó a visibilizar la problemática y tras 11 años de

²⁰⁹ <http://www.seguridadpublica.gov.cl/sexoedad.html> (octubre 2007)

²¹⁰ Análisis de porcentajes de total de denuncias por violencia intrafamiliar y sus principales víctimas.

²¹¹ UDP, Facultad de Derecho, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, 2007 en http://www.udp.cl/derecho/derechoshumanos/informesddhh/informe_07/informe_ddhh2007completofinal.pdf (octubre 2007)

²¹² Observatorio, op.cit.

²¹³ ROJAS, SOLEDAD (coordinadora), MATORANA, CAMILA, MAIRA GLORIA (investigadoras), Femicidio en Chile, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 2004.

²¹⁴ La OMS señala que el 50% de muertes de mujeres corresponden a crímenes ejecutados por sus parejas o ex parejas. Este tipo de crímenes ha sido denominado por las organizaciones de mujeres como femicidios o feminicidios.

²¹⁵ http://www.sernam.cl/basemujer/analisis/10102007/7_Doc_6_Resumen_temas_relevantes_marzo.pdf. (octubre 2007)

²¹⁶ DIPROFAM, "Femicidio en Chile" en http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-08-17.9252646062/documentos_pdf.2007-08-17.8995573427 (octubre 2007)

²¹⁷ Entre los que destaca la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

²¹⁸ Ver texto de la Convención en Anexo.

aplicación fueron claras sus ventajas y desventajas²¹⁹. A raíz de la urgencia de modificar el texto de la Ley 19.325 el Ejecutivo, a iniciativa del SERNAM, presentó una indicación sustitutiva en agosto de 2001 que buscaba reformar el cuerpo legal e insertarlo en la discusión sobre reforma al sistema de justicia de familia²²⁰.

En septiembre de 2005 entró en vigencia la Ley 20.066 que sustituye el anterior cuerpo legislativo y modifica el código penal. Esta ley representa un significativo avance en materia de VCM y recoge parte de las orientaciones planteadas en la Convención de Belém do Pará, cumpliendo el Estado con ello el objetivo de adecuar su legislación interna a este instrumento internacional.

La Ley 20.066, en sus artículos 1, 2 y 3, explicita el sentido de la ley y las obligaciones del Estado en materia de protección de derechos, de prevención y asistencia a las víctimas. Por otro parte, delega en el Sernam las funciones de proponer políticas públicas para cumplir los objetivos de la Ley y coordinar los distintos organismos públicos y privados para definir planes anuales de acción.

La ley distingue materias de orden civil -tribunales de familia- y materias de naturaleza penal para lo cual crea el delito de maltrato habitual. Obliga al juez a adoptar medidas cautelares en función de la protección de la víctima –en cualquier etapa del proceso- y brinda, a través del artículo 7° sobre riesgo inminente, un marco de referencia para adoptar dichas medidas²²¹.

Tras dos años de implementación de la Ley 20.066 no existe una evaluación sistemática de su aplicación y sus falencias. Sin embargo se advierten tensiones y ausencia de criterios de operación diferenciados entre el sistema de justicia de familia y el sistema penal que redundan en impedimento en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia²²².

POLITICAS PÚBLICAS NACIONALES, REGIONALES Y LOCALES²²³

El Estado chileno ha desarrollado importantes avances en la incorporación de la temática en las agendas institucionales. Desde la promulgación de la Ley 19.325 cada sector se ha ido incorporando con diferentes ritmos al abordaje de la VIF.

Sernam, como instancia creada para encarar la realidad de las mujeres y abordar específicamente la VIF, ha liderado las iniciativas legales existentes en el país y las comisiones interministeriales creadas en su época para elaborar un plan nacional (Plan 2000-2006), ha destinado recursos para estudios en la materia²²⁴, ha promovido y financiado –junto con otras instancias- la creación de centros de atención directa ambulatoria y residencial para mujeres en situaciones de riesgo vital, y ha desarrollado campañas públicas de sensibilización.

²¹⁹ Los estudios realizados por el Instituto de la Mujer en 1995; Programa de Asistencia Jurídica, Capítulo de Mujeres Abogadas en 1996; Estudio encargado por SERNAM a la Consultora el Agua, 1997 revelaron que entre los nudos críticos referidos a la eficacia y eficiencia de la Ley, se destacaban: criterios desiguales de interpretación del texto legal, victimización secundaria, el tiempo transcurrido entre la denuncia y el comparendo que arroja como promedio 28 días, la deserción de las denunciantes, la ausencia de oficinas de recepción y distribución de denuncias VIF a nivel nacional, problemas de notificaciones, la falta de privacidad en los juicios por VIF, reducida implementación de medidas precautorias, sobrecarga administrativa y su resolución por avenimiento inducido, falta de lugares donde derivar, escaso seguimiento a las sanciones y avenimientos, falta de capacitación a agentes públicos involucrados.

²²⁰ El proyecto de ley de violencia recibió algunas observaciones por parte de la Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual, quienes señalaban que el proyecto presentaba mejoras de tipo procedimental pero que no abordaba cuestiones de fondo como: especificar la violencia contra las mujeres y aspectos asociados a la suspensión condicional de la dictación de la sentencia, definiéndolo como un acto de "impunidad encubierta" al borrar los antecedentes transcurrido el tiempo que dure la condicionalidad, entre otros aspectos. Dichas organizaciones siempre fueron de la opinión que las modificaciones propuestas debían hacerse a la luz del marco internacional de derechos humanos

²²¹ CASAS, L. "Ley N° 20.066 sobre violencia intrafamiliar: ¿un cambio de paradigma?, en *Anuario de Derechos Humanos*, N° 2, 2006, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile.

²²² UDP, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, op.cit.

²²³ En relación a las políticas públicas, es posible distinguir tres tipos de políticas: políticas sectoriales, asumidas por sector individualmente (iniciativas); políticas intersectoriales, orientadas al abordaje e implementación de acuerdos entre diversos sectores (comisión interministerial) y políticas integrales como un Plan Nacional para la Prevención, Sanción y erradicación de la Violencia Doméstica en el País. Estas políticas, desde el punto de vista de los destinatarios pueden ir dirigidas hacia las mujeres específicamente (políticas de violencia doméstica dirigidas hacia las mujeres) o bien hacia las familias o cualquiera de sus miembros (políticas de violencia familiar o intrafamiliar)

²²⁴ Estudios de prevalencia (1992 y 2001), estudio de violencia en el pololeo ejecutado por la Corporación Domos, diseño de estrategia de intervención en la atención primaria de salud, estudio sobre la ruta crítica de mujeres afectadas por violencia actualmente en ejecución por la Corporación Domos y Corporación La Morada.

La actual ley de violencia intrafamiliar (Ley 20.066) asigna una importante función a esta repartición pública en relación a la producción de una Política nacional de violencia de la que se desprendan los planes anuales de acción. Así, Sernam define actualmente entre sus objetivos “la erradicación de la violencia contra la mujer como objetivo intersectorial prioritario; asegurar la protección a las mujeres (ley 20.066 y la creación de refugios para mujeres en riesgo); ampliar la cobertura y la integralidad de la atención a las mujeres que viven violencia, prevenir la violencia contra la mujer y promover relaciones de pareja sin violencia y crear un sistema de información y monitoreo de la política”.

En el ámbito de la atención directa a mujeres víctimas de violencia, Sernam ha promovido la creación de Centros de Atención en VIF²²⁵. Al año 2003 Sernam contaba con 23 centros a nivel nacional, cifra que aumentó a 29 centros en marzo de 2006²²⁶. Dichos centros brindan apoyo psicosocial y jurídico a víctimas de VIF junto con realizar una intensa actividad preventiva comunitaria. Se destaca como uno de los aportes de la nueva estrategia de atención la creación de grupos de autoayuda a nivel comunitario y la capacitación a agentes comunitarios. A julio de 2007, 3.481 personas recibieron capacitación socioeducativa y fueron asesoradas 79 redes sociales de prevención de la VIF²²⁷. Los recursos para estas instancias deben negociarse año a año²²⁸.

Para las mujeres que se encuentran en riesgo vital junto a sus hijos/as Sernam ha puesto en funcionamiento 16 casas de acogida²²⁹. Existe una casa de acogida por región.

En el ámbito intersectorial Sernam ha establecido convenios que encuentran expresión regional y local con la Junta Nacional de Jardines Infantiles, CONACE, PRODEMU; Carabineros, Chile Solidario y Programa Comuna Segura.

Durante el año 2005 Sernam trabajó en conjunto con el programa Comuna Segura las bases del Fondo de Gestión Municipal para los proyectos dirigidos a abordar la VIF a nivel local. En el 2006, la División de Seguridad Ciudadana decidió orientar su intervención a violencia intrafamiliar contra la mujer, lo que SERNAM valora como un resultado del trabajo coordinado y de apoyo mutuo con este organismo²³⁰.

En el transcurso del 2006 Sernam participó en la mesa de trabajo intersectorial dirigida a modificar el “parte denuncia por VIF”, proyecto a cargo de la Red Chilena.

Sernam ha propuesto un Sistema de Protección para Mujeres en Riesgo Vital a causa de VIF con el objetivo de brindar seguridad y protección a las mujeres víctimas de violencia por parte de su pareja; unificar las medidas cautelares penales sobre el agresor y las destinadas a impedir la realización de nuevos actos de violencia y unificar las medidas de protección, civiles y/o sociales orientadas a otorgar una respuesta efectiva a su condición de extrema vulnerabilidad.

En el ámbito policial es destacable la labor y compromiso que ha desarrollado **Carabineros de Chile**. Esta institución recibe el mayor porcentaje de denuncias por VIF. Por su carácter preventivo ha jugado un rol muy importante en la materia, participando activamente en las instancias de coordinación nacional. En 1997 crea la Dirección General de Protección a la Familia, instancia encargada de implementar la política pública de la institución en materias de procedimientos, recolección estadística de VIF, como también de orientar las acciones preventivas y la capacitación del personal. Cuenta con la 48ª Comisaría de Asuntos de la Familia (1994) y con 27 secciones especializadas para tratar la VIF, maltrato infantil y delitos sexuales, no obstante, todas las comisarías del país cuentan con una oficina para la atención de víctimas. Cuenta además con una línea telefónica gratuita (149) atendida por operadores capacitados para atender consultas, orientar y

²²⁵ Ver Tabla N° 4 en Anexo.

²²⁶ SERNAM, Evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará, Resumen ejecutivo, Febrero de 2006 en http://www.sernam.cl/admin/docdescargas/seccion/categorias/subcategorias/subcat_180.pdf (abril 2007).

²²⁷ Primera Cuenta Pública Estrategia de Seguridad Pública 2006-2010, Julio 2007 en http://www.sernam.cl/download/sumate/Cuenta_ENSP.pdf (octubre 2007)

²²⁸ Listados de Centros en Anexo

²²⁹ Con la instalación de casas de acogida, el presupuesto del Programa aumentaría de 1.100 millones de pesos a aproximadamente 2.300 millones en el 2007 en Observatorio, op.cit.

²³⁰ Ibid. anterior

derivar a la población. Dicha línea fue implementada en 1999 y en agosto de 2007 se extendió a todo el país.

Carabineros participó en el proyecto piloto de mejoramiento del parte policial que a la fecha no se ha plasmado en decisión pública. Asimismo la VIF y la VCM en la relación de pareja se incorpora como una atención específica y especializada en el plan cuadrante de seguridad preventiva. Esta institución junto a Sernam han acordado un protocolo de trabajo que permite disponer de información oportuna y confidencial respecto de las casas de acogida y sus beneficiarias ²³¹.

A partir del 2001 Carabineros incorpora la temática de VIF en la malla curricular de sus escuelas de formación.

El **Ministerio de Salud** desde 1993 viene incorporando la VIF en sus acciones, siendo definida el 2001 como una prioridad programática contenida en el Plan Nacional de Salud Mental y Psiquiatría. El 2003, tras la aplicación piloto del Programa de Detección, Diagnóstico y Tratamiento de las Personas Afectadas por Violencia Intrafamiliar, se crea un modelo de intervención integral en VIF, que considera la intervención médica y psicosocial, a nivel individual, grupal y familiar a personas afectadas por VIF²³². Este programa en el año 2005 se instaló en 30 comunas. A diciembre del 2006 debía estar implementando en 168 comunas, pero no se tiene información precisa sobre cuántos de los 605 establecimientos lo han instalado en el nivel primario de atención²³³.

De acuerdo a información entregada por MINSAL en el 2006 se transfirieron un total de \$346.000.336 para la implementación del Programa. Con su instalación en la atención primaria ha sido posible diferenciar una fracción del gasto destinado a la VIF²³⁴.

Un avance importante de esta repartición fue instruir, según su normativa interna, al personal de salud para denunciar los hechos de VIF y la violencia sexual²³⁵.

Además funciona un Grupo Técnico Intersectorial para la Elaboración de la Guía Clínica de Atención de Violencia Intrafamiliar en el Nivel Secundario y un proyecto bisectorial dirigido a valorizar las prestaciones que se requieren para abordar en el nivel primario y secundario de atención los daños ocasionados por la violencia²³⁶.

En su ámbito, el **Ministerio de Justicia** lideró el proceso de aprobación legislativa del Proyecto de Ley sobre Tribunales de Familia que encontró como fecha de partida el 1 de octubre de 2005 a nivel nacional. La implementación de los Tribunales de Familia, tras sus primeros meses, ha tenido un impacto negativo en la opinión pública. Un estudio realizado por la Universidad Diego Portales²³⁷ revela evidentes falencias en materia de proyección estadística, diseño, implementación y funcionamiento. Tales problemas han afectado directamente la tramitación de causas por VIF. En la actualidad existe una iniciativa de Ley tendiente a modificar en parte los errores y falencias detectadas y se esperaba que fuera aprobada el primer semestre de 2007.

La Corporación de Asistencia Judicial y el Programa de Acceso a la Justicia, dependientes de este Ministerio, brindan asesoría legal y patrocinio judicial gratuitos. El personal que trabaja en ambas instancias se ha ido capacitando en materia de VIF y el segundo ha implementado una modalidad de atención jurídica móvil e interdisciplinaria en sectores marginales de varias regiones del país con muy buenos resultados.

²³¹ Primera Cuenta Pública, op.cit.

²³² El modelo puede considerarse como una síntesis y perfeccionamiento de las experiencias de los COSAM, en la que se ha avanzado en la protocolización de los procedimientos, desarrollando instrumentos detallados para cada etapa de la intervención. La finalidad es brindar una atención tendiente a favorecer la protección de la mujer, eliminar la violencia, disminuir las consecuencias de la violencia en las mujeres y sus familias y desarrollar habilidades alternativas a la violencia. El modelo otorga gran importancia a la coordinación interinstitucional y el trabajo en red, incluyendo roles definidos para los distintos actores institucionales locales, principalmente los del nivel secundario en salud y del sector judicial, en Provoste Patricia, op.cit.

²³³ Observatorio, op.cit.

²³⁴ Ibid anterior.

²³⁵ Informe sombra CEDAW, Julio 2003. op.cit.

²³⁶ Observatorio, op.cit.

²³⁷ CASAS LIDIA, DUCE MAURICIO, MARÍN FELIPE, RIEGO CRISTIAN, VARGAS MACARENA, El funcionamiento de los nuevos tribunales de familia: resultados de una investigación exploratoria, 2006, Universidad Diego Portales,

En relación al **Poder Judicial**, con la entrada en vigencia de los Tribunales de Familia (Ley 19.968) y la Ley de violencia intrafamiliar (Ley N° 20.066) el abordaje de la violencia corresponde a Tribunales de Familia²³⁸. En lo que respecta al delito de maltrato habitual la intervención corresponde al Sistema Penal.

La ley de **Tribunales de Familia** contempla un procedimiento especial para abordar los casos de VIF y el texto de la Ley 20.066 fortalece la adopción de medidas precautorias obligando a los jueces a realizar una adecuada evaluación de riesgos para la adopción de dichas medidas. La evaluación de riesgos debe ser realizada con la asesoría de profesionales del consejo técnico que además deben pronunciarse sobre las condiciones para suspender condicionalmente la dictación de la sentencia o proseguir en juicio en esa sede.

Por su parte, el **Ministerio Público** aborda los distintos tipos penales que se dan en contextos de violencia intrafamiliar y el nuevo delito de “maltrato habitual”. Dicho delito debe ser calificado por Tribunales de Familia. Esta repartición ha generado normativa interna para abordar los casos de VIF –antes de la ley 20.066- y en el marco de la nueva ley. Según información proveniente de Sernam, el Ministerio Público ha dispuesto la existencia de 22 fiscales especializados en materia de VIF a lo largo de Chile²³⁹. Sin embargo, organizaciones de mujeres en el Informe sombra Cedaw 2003-2006 señalan lo contrario²⁴⁰.

El rol de la **Policía de Investigaciones** a la fecha en esta materia ha sido marginal, pese a que la actual ley 19.968 de tribunales de familia otorga facultades a esta policía para actuar frente a hechos de VIF a través de su artículo 83.

El **Ministerio de Educación** ha desarrollado iniciativas para la inclusión de la variable género y la resolución no violenta de conflictos en educación básica y media a través de distintos proyectos, formando a capacitadores en todas las regiones del país²⁴¹ ²⁴². Entre 1999 y 2001 se logró capacitar a 850 educadores/as en 101 jardines infantiles con una cobertura de 5.335 familias beneficiarias. En la actualidad el proyecto se ha institucionalizado en el currículum de la JUNJI²⁴³.

El **Ministerio del Interior**, con la entrada en vigencia de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana (PNSC 2004), define la VIF como una línea de trabajo en el ámbito de la prevención y convoca a distintos ministerios para su abordaje. Se propone asimismo el incentivo a las denuncias, la asesoría a las víctimas, la evaluación de los programas existentes, la difusión de metodologías exitosas y el trabajo con hombres agresores²⁴⁴.

La estrategia de seguridad pública²⁴⁵, que se desprende de la PNSC, se plantea para los años 2006 – 2010 realizar una encuesta de victimización por delitos sexuales y violencia intrafamiliar, incorporar la VIF en la actuación del plan cuadrante, cobertura nacional del fono 149, aumentar a 33 centros de atención a mujeres al año 2010 y crear 17 casas de acogida a nivel nacional.

En la actualidad existen 2 centros de atención a víctimas de delitos violentos dependiente del Ministerio del Interior que incorporan la atención a víctimas de la VIF²⁴⁶.

A nivel local existen proyectos de prevención primaria, secundaria y/o terciaria de violencia contra la mujer en el marco del Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal de la División de Seguridad Pública²⁴⁷.

²³⁸ Hasta 2005 la vif era abordada por Tribunales Civiles

²³⁹ SERNAM, Evaluación de la implementación Belem Do Pará, op.cit.

²⁴⁰ Informe sombra Cedaw 2003-2006, elaborado por organizaciones de la sociedad civil.

²⁴¹ SERNAM, Informe de Chile 2004 a la 32° Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, 2004. op.cit.

²⁴² En educación preescolar se desarrolla desde el 1999 en convenio con Sernam, un trabajo con la Junta Nacional de Jardines Infantiles, orientado a la implementación del proyecto “Crecer y Desarrollarse en la Senda de la Afectividad Cotidiana” presente en las 13 regiones del país, en ibid anterior.

²⁴³ Ibid.

²⁴⁴ En http://www.seguridadciudadana.gob.cl/filesapp/Documento_PNSC.pdf (octubre de 2007)

²⁴⁵ En <http://www.interior.gov.cl/filesapp/publica2.pdf> (octubre de 2007)

²⁴⁶ Oviedo Enrique, documento no publicado “Política Nacional de Seguridad Pública: violencias y género. El caso de Chile”, documento elaborado para Observatorio de Género y Violencia en los barrios pobres, Sur Profesionales (UNIFEM), agosto de 2007

²⁴⁷ Ibid anterior.

El año 2006 fueron ejecutados 21 proyectos en comunas en las cuales el diagnóstico de seguridad ciudadana priorizó la problemática de VCM²⁴⁸.

El Ministerio del Interior, a través de su División de Seguridad Pública, provee de datos estadísticos de los delitos de mayor connotación social visibilizando las denuncias de VIF a nivel nacional. Existe a la fecha, para los años 2005 y 2006, información desagregada por sexo, edad y tipo de delitos.

El **ámbito local** es el espacio en el que se ha reflejado con mayor fuerza la ausencia de una política pública consistente referida a la VCM en la relación de pareja y VIF, quedando a un total arbitrio de la autoridad de turno esta problemática. Frente a problemas presupuestarios, los gobiernos locales han tendido a sacrificar en primer término este tipo de programas, ya sea reduciéndolos a su mínima expresión o eliminándolos, dejando a la población sin alternativas para resolver el problema²⁴⁹.

Iniciativas comunales han existido desde principios de la década de los noventa en adelante, sin embargo, por voluntades políticas, coyunturas electorales, comprensión y minusvaloración de la problemática, los programas ha sido cerrados. Muchas de estas iniciativas fueron ejecutadas por organizaciones de la sociedad civil que contribuyeron a profundizar el conocimiento y metodologías de trabajo en la materia.

Tal situación es un dilema, ya que a nivel municipal existe gran demanda de salud mental y una escasa respuesta de los servicios de salud en el nivel primario, secundario y terciario, para satisfacer esta necesidad. Además no existen centros de atención integral para las víctimas –dependientes de los municipios-, ni programas de trabajo para hombres agresores, ni refugios para mujeres y familias en riesgo vital y existe un déficit en la coordinación desde los municipios con organizaciones sociales e instituciones comunales.

Existen **Redes comunales contra la violencia familiar** para favorecer la derivación de las personas afectadas, la sensibilización comunitaria y la interlocución con autoridades locales. En la actualidad le corresponde a los Centros de Sernam dinamizar las redes existentes y fomentar su creación en las comunidades donde no existen.

En relación al **presupuesto**, los recursos destinados a financiar políticas y planes frente a la violencia contra las mujeres que constan en el presupuesto nacional corresponden a Ministerio de Salud, Programa de Salud Mental; Ministerio de Justicia, Programa de Centros de Atención a Víctimas de Delitos Violentos; Ministerio del Interior a través del División de Seguridad Ciudadana, Programa Comuna Segura dirigida hacia la prevención en VIF contra la mujer y atención a las sobrevivientes de la violencia, SERNAM, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones.

Durante el año 2005 Sernam destinó 959 millones de pesos para financiar el Programa Nacional de Prevención de VIF y para financiar los Centros de Atención Integral y Prevención de Violencia Intrafamiliar. Para el año 2006 el monto aumentó a \$1.045 millones para incluir la creación de nuevos centros. El presupuesto se incrementó el 2007 para financiar las 16 Casas de Acogida y los dos Centros de Atención Integral.

El presupuesto del SERNAM en materia de Prevención y Atención en Violencia Intrafamiliar al año 2006 fue de 2000 millones de pesos, destinados a costear los recursos humanos y materiales de las distintas líneas de intervención del Programa VIF que incluye campañas comunicacionales.

Se desconoce el presupuesto total destinado a enfrentar la violencia intrafamiliar y contra la mujer en relación al Presupuesto General del Estado para el año 2007.

En síntesis, tras diecisiete años de trabajo -liderados en su mayoría por Sernam-, en materia de políticas públicas se observa un **conjunto de avances** relacionados con la visibilización de la VIF a la sociedad a través de campañas públicas; la conceptualización de la VIF como problema social y de política pública; la reciente incorporación de la temática en la Política de Seguridad Ciudadana y su Estrategia 2006 – 2010; la identificación del rol y responsabilidad de cada agencia gubernamental en el abordaje de la VIF; la capacitación y formación de funcionarios/as públicos/as; la organización y apoyo de algunas redes locales; el apoyo técnico y financiero a 29 centros de atención a mujeres

²⁴⁸ Observatorio, op. cit.

²⁴⁹ Informe sombra Cedaw 2003, op.cit.

víctimas de violencia en el país; la creación de 16 casas de acogida a nivel nacional; el financiamiento de investigaciones importantes y la promulgación de una nueva legislación que intenta adaptarse al marco propuesto por los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Durante los años 2006 y 2007 es destacable la inclusión de la categoría VIF en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana. Sin embargo requiere concebirse, más que como un “factor de riesgo”, como un problema de seguridad ciudadana en el presente y en el futuro, con recursos estables en materia de provisión de servicios, prevención a distintos niveles y protección efectiva, incluyendo acciones dirigidas a los hombres que ejercen violencia al interior de la pareja y la familia.

Dentro de los aspectos **críticos y dificultades** es posible mencionar los compromisos diferenciales en la inclusión de la temática VCM en las respectivas agendas institucionales. El conjunto de iniciativas existentes tienen la fragilidad propia de programas piloto o de programas de corto horizonte temporal ²⁵⁰. En múltiples oportunidades dichas iniciativas dependen de las voluntades de las autoridades.

La **inexistencia de políticas locales** de intervención en materia de VCM en la relación de pareja, con liderazgo claro de los gobiernos locales y con la participación activa de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, afecta la calidad de los servicios a los cuales pueden acudir las víctimas de violencia en sus propios territorios y la credibilidad y confianza de éstas en el sistema público. La carencia de políticas locales expresan la ausencia de una política pública en la materia.

En el ámbito de la intervención por sector se requiere **observar críticamente las buenas y malas prácticas institucionales** e identificar los “cuellos de botella” existentes, en miras a crear procedimientos y protocolos de actuación que pongan al centro la protección y seguridad de las víctimas. En este sentido urge desarrollar procesos de capacitación continua, situación evidente en materia de evaluación de riesgos, debiendo además complejizarse esta noción ²⁵¹.

A dos años de implementación de la Ley 20.066 queda en evidencia que aún cuando hay avances, hay debilidades en materia de protección, reparación y acceso a la justicia de las mujeres. Destaca la falta de coordinación entre los organismos que administran justicia y falta de adecuación de los sistemas de justicia para acoger las denuncias. Los operadores del sistema de familia y penal requieren urgentemente profundizar sus competencias para disminuir la discrecionalidad en su accionar y adecuar sus intervenciones a una comprensión cabal del problema ²⁵².

Constituye una falta grave del Estado dictar leyes sin financiamiento. Un marco legal que no provee recursos y condiciones para hacerlo cumplir -carencia de recursos para hacer seguimiento y velar por el cumplimiento de las sanciones y medidas judiciales-, da un amplio margen para la impunidad.

A la fecha, aún no se da a conocer públicamente la evaluación realizada al Plan Nacional de Violencia Intrafamiliar 2001-2006. Se desconoce la propuesta de Política Nacional anunciada al término del año 2005 y no se tienen antecedentes respecto del desarrollo del Plan de Acción intersectorial para el 2007 ²⁵³.

Aunque la oferta de atención ante la VIF se ha perfeccionado y especializado con los años, existe poca evaluación de los resultados e impactos de las diversas intervenciones ²⁵⁴. Este aspecto es fundamental para un avance cualitativo en la respuesta pública y privada. Desde otra perspectiva esto permitirá una inversión más eficiente de los recursos.

Asimismo, la política pública en la materia a la fecha sigue invisibilizando a los hombres como sujetos hacia los cuales dirigir intervenciones. Se carece de programas con enfoque de trabajo reeducativos y de resocialización dirigidos a hombres que abusan a sus parejas, prevaleciendo en algunas

²⁵⁰ Observatorio, op.cit.

²⁵¹ Incorporando además de conocimiento sobre femicidio, conocimiento sobre suicidio y homicidios.

²⁵² Observatorio, op.cit.

²⁵³ Ibid. anterior

²⁵⁴ Oviedo, E. op.cit

instituciones intervenciones psicologizantes sin perspectiva de género. Es importante observar la experiencia de países como Canadá²⁵⁵, EE.UU²⁵⁶ y España²⁵⁷.

PRACTICAS DE LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil ha cumplido una importante labor de denuncia de la VCM en la relación de pareja como un asunto de derechos humanos y ha exigido al Estado que asuma su compromiso en la prevención, sanción y erradicación de la problemática.

La Red Chilena contra la Violencia Doméstica y Sexual²⁵⁸ (1991) ha desarrollado un cuerpo teórico y práctico muy fructífero, generando propuestas globales y específicas en materia de eliminación de la violencia doméstica y sexual. Organizaciones pertenecientes a esta red fueron las primeras en elaborar modelos y metodologías de intervención para la atención directa a víctimas y prevención de la violencia doméstica. Gran parte de las iniciativas desarrolladas por las ONGs de mujeres han sido reconocidas como buenas prácticas en la materia²⁵⁹.

La Red Chilena ha jugado un rol de interlocución permanente a nivel parlamentario y gubernamental mostrando apertura y disposición a trabajar con la institucionalidad pública. Asimismo ha desarrollado campañas anuales destinadas a sensibilizar a la opinión pública. La reciente visibilización del femicidio, como delito de género, obedece a una acción concertada entre esta Red Chilena y otras redes regionales tendiente a rechazar la muerte de las mujeres en distintos países de la región. Ejemplo especial de esto es la situación de Ciudad Juárez, México. La primera campaña regional se denominó "Por la vida, ni una muerte más". El 2007 esta red lanzó la campaña "Cuidado, el Machismo Mata" como respuesta a la cantidad de femicidios en Chile.

Algunas de las ONGs que componen la Red han capacitado a funcionarios/as públicos y agentes intermedios y con investigaciones han profundizado el conocimiento sobre VCM, sus impactos y consecuencias. Algunos estudios destacables incluyen el desarrollado por la Corporación Domos a solicitud de Sernam sobre violencia en el pololeo; el estudio "Impacto de la violencia doméstica en el trabajo asalariado de las mujeres", financiado por Oxfam internacional y ejecutado por Domos; y el estudio "Femicidio en Chile", ejecutado por Corporación La Morada y financiado por Naciones Unidas. Actualmente se encuentra en curso el estudio sobre la ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por violencia en la relación con la institucionalidad.

Además, estas organizaciones han innovado en alianzas y coordinaciones, obteniendo financiamientos de entidades internacionales (BID, Banco Mundial) y alianzas con el sector privado desde un marco de Responsabilidad Social Empresarial. Pionera en Chile es la iniciativa – actualmente en curso- que está ejecutando la Corporación Domos para la inserción laboral de las mujeres víctimas de violencia a través de su proyecto "AsociaRSE"²⁶⁰. Proyecto apoyado por Fundación Avina, BID y Minera Phelps Dodge, mostrando un claro ejemplo de asociación entre diversos actores.

Las ONGs cumplen un papel insustituible en relación al monitoreo y vigilancia de la acción estatal. Elaboran para los organismos internacionales (OEA, ONU) informes acerca del cumplimiento de los compromisos contraídos por el Estado de Chile en materia de VCM.

²⁵⁵ Modelo de Respuesta Comunitaria de Toronto,

²⁵⁶ Modelo de Duluth, Currículo de trabajo basado en la rueda del poder y control.

²⁵⁷ Jorge Corsi (experto argentino en Violencia intrafamiliar) señala que a la hora de diseñar un programa de intervención con hombres que ejercen violencia contra las mujeres, es necesario: partir de un marco conceptual que incluya la perspectiva de género y la noción de maltrato como forma de ejercicio del poder masculino; dar prioridad a la seguridad de la mujer, por sobre cualquier otro objetivo, integrar el programa a la red comunitaria de atención al problema de la violencia doméstica; elaborar un formato específico, que lo diferencie claramente de los tratamientos psicológicos convencionales y supervisar en forma permanente su evolución, así como la de sus profesionales en intercomunicación con las organizaciones de ayuda a la mujer.

²⁵⁸ Aticulación de ONGs y grupos de mujeres que desde una perspectiva de género aborda la violencia doméstica. En la actualidad, esta Red está integrada por alrededor de 30 organizaciones de mujeres, ONGs y organizaciones sociales a lo largo de Chile

²⁵⁹ Como ejemplos el modelo de intervención en el espacio local de Corporación Domos ejecutado desde el año 1996 hasta el año 2000 en la Comuna de La Florida; el modelo de casa de acogida del Hogar de Cristo y de la ONG Mirabal en la ciudad de Coronel y Casa Yela en Talca.

²⁶⁰ Ver página web de Corporación Domos www.domoschile.cl

Importa destacar que la relación del aparato estatal con las organizaciones de la sociedad civil no siempre ha sido bien evaluada por estas últimas. La relación se ha caracterizado por espacios fragmentados de consulta y sólo en torno a los temas que forman parte de las agendas oficiales de cada organismo, con una proyección incierta frente al cambio de autoridades. No se advierte un accionar consistente respecto a favorecer la articulación con la sociedad civil, fortalecer aquellas instituciones que vienen trabajando en los temas o aprender de aquellas que tienen experiencia y metodologías validadas en el tiempo. Falta madurar una relación que ponga al centro la necesidad mutua e interdependiente que tienen los distintos actores frente al abordaje de la VCM en la relación de pareja. Esta necesidad se hace evidente en relación a la coproducción de la política pública, su ejecución y su evaluación.

DEBATE ACTUAL, PROYECCIONES Y DESAFÍOS

Es innegable que ha habido logros y avances en materia de VIF y de VCM. Sin embargo, la VCM en la relación de pareja sigue teniendo alta prevalencia y los datos de denuncia año a año muestran tendencia al crecimiento. Esta realidad exige al Estado una política pública que rescate un análisis profundo del problema que contenga y otorgue proyección a las intervenciones que ha realizado a la fecha de manera desagregada y que destine recursos de diversa índole –y con estabilidad presupuestaria- para avanzar hacia su erradicación definitiva, logrando así cumplir con las obligaciones adquiridas por el Estado al ratificar la Convención de Belem do Pará el año 1998.

El contexto generado por la escandalosa cifra de 50 mujeres asesinadas en lo que va del 2007 se constituye en un escenario propicio para revisar la acción del Estado y para el análisis de los planes e iniciativas implementados. Diversas reparticiones se han visto obligadas a mirar sus prácticas institucionales y mejorarlas para evitar la ocurrencia de nuevos femicidios²⁶¹. Relevante es entonces que la discusión actual sobre la política pública se inserte en el marco del mandato de la Ley 20.066.

Los informes sombra realizados por la sociedad civil, la opinión de la Red Chilena y las observaciones de los organismos internacionales al Estado de Chile coinciden en señalar que la gran debilidad en el país es la **inexistencia de una política pública en materia de VCM** y la ausencia de una comprensión de género que atraviese su diseño, ejecución y evaluación. Es fundamental abordar la VCM como un fenómeno independiente pues al quedar subsumida en la categoría VIF pierde su especificidad y requerimientos particulares.

Junto con visibilizar en la política pública la categoría violencia contra las mujeres en la relación de la pareja, la política debe expresarse a nivel regional y local, así como rescatar las diversidades necesarias para su puesta en marcha (etárea, rural-urbano, etnia, etapa del ciclo vital, entre otras)²⁶².

Debe establecer orientaciones de enfoque, asignar recursos estables, establecer mecanismos de coordinación intersectorial que permitan abordar la prevención, atención y reparación de las víctimas y sancionar la violencia, estableciendo objetivos, metas, formas de evaluación y seguimiento de los compromisos. La evaluación de la política debe centrarse en la calidad, oportunidad e integralidad de las respuestas de protección, atención, reparación y restitución de derechos a las afectadas e impacto de las acciones impulsadas en la generación de cambios en las pautas culturales que naturalizan el ejercicio de la VCM²⁶³.

Un desafío pendiente es hacer partícipe a la ciudadanía y, específicamente, a las víctimas en la **evaluación de las políticas** implementadas. Sólo a través de un proceso de consulta a la comunidad se identificarán adecuadamente y con certeza las necesidades, se establecerán prioridades y se planificarán adecuadamente las respuestas ante la diversidad de problemáticas que enfrentan las mujeres.

²⁶¹ La Corte Suprema y de Apelaciones de Santiago han tomado decisiones de urgencia e implementado medidas inmediatas como es la creación de un centro de evaluación de medidas cautelares y de protección. Carabineros acelera la modificación del Parte Policial y la Fiscalía reacciona evaluando el operar de sus fiscales en relación a las solicitudes de prisión preventiva.

²⁶² El Comité de Naciones Unidas para el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer (CEDAW), en febrero de 2006 solicitaba al Estado de Chile precisiones respecto de la estrategia de trabajo en zonas rurales dado que la prevalencia es mayor en ese tipo de localidades, en Informe sombra CEDAW 2003-2006, op.cit.

²⁶³ Observatorio, op.cit.

Es prioritario **fomentar y favorecer la relación Estado – Sociedad Civil** asumiéndose mutuamente como actores relevantes e interdependientes en el abordaje de la VCM en las relaciones de pareja. El trabajo asociativo está a la base de los cambios que se pretenden implementar y en la medida que se integren esfuerzos y recursos para dar una respuesta oportuna y eficaz a las actuales necesidades de la población se logrará un alto impacto. El mundo de las ONGs alberga gran conocimiento y experiencia en esta materia y deben ser consideradas a la hora de formular trabajo directo en materia de asistencia, prevención y sensibilización. Sería recomendable que el estado transfiera recursos a organizaciones de mujeres con experiencia en el abordaje de la violencia doméstica y familiar para que asuman la atención y prevención del problema. Esto permitiría fortalecer el quehacer de organizaciones de sociedad civil y contribuir a desarrollar capital social en las distintas localidades y territorios²⁶⁴.

Por otra parte, es un gran desafío **convocar al sector empresarial**, para que desde un marco de Responsabilidad Social Empresarial genere iniciativas dirigidas a prevenir el fenómeno (tanto hacia el interior de sus organizaciones, como hacia el exterior). Se trata de que este sector se sienta interpelado a contribuir al desarrollo del país²⁶⁵.

El foco en la provisión de servicios y atención directa **no debe descuidar la prevención** en todos los niveles: individuo, familia, comunidad, sociedad²⁶⁶. Para ello se requiere que las estrategias preventivas cuenten con recursos, sean a largo plazo y definan evaluaciones periódicas. Este es un aspecto profundamente deficiente en la política, sobre todo en el ámbito educacional.

Para desarrollar modelos de atención de calidad y perfeccionar las prácticas individuales, se requiere realizar programas de formación y capacitación a todos los operadores/as que establecen relación directa con las víctimas (jueces, fiscales, funcionarios judiciales, policiales, de salud). Son contenidos imprescindibles de la formación el enfoque de género, derechos humanos, victimología e intervención en crisis.

En el ámbito de **estudios y generación de conocimientos**, se requiere realizar estudios de prevalencia con periodicidad de tres años, de manera de alimentar con información dinámica los planes, programas y políticas en la materia. De esta manera se podrán verificar los cambios experimentados y la dirección de los mismos.

Para facilitar el seguimiento de las políticas públicas se requiere lograr **registros homologables** entre las distintas reparticiones e implantar un **sistema de registro estadístico integrado** sobre mujeres afectadas por violencia en la pareja. Para las organizaciones interesadas en monitorear las políticas es difícil y engorroso acceder a informes de investigación, resultados de experiencias pilotos, sistematizaciones de programas o aspectos presupuestarios, entre otros²⁶⁷.

Es fundamental la **reposición del tema a nivel local-municipal** y la asignación de fondos específicos para la atención directa y la prevención de la VIF. El Sernam debe desarrollar estrategias para posicionar las políticas a nivel local.

Dado los contextos de riesgos que enfrentan las mujeres y la alta cifra de femicidios existente, y a fin de garantizar el acceso a la justicia y la seguridad de las víctimas, urge realizar una **pronta evaluación y monitoreo de la implementación de la Ley 20.066** en Tribunales de Familia y Ministerio Público, para realizar modificaciones contingentes a las falencias detectadas y no esperar más de 10 años para sustituir o modificar una Ley. Sólo de esta manera se podrán disminuir los problemas derivados del doble tratamiento jurisdiccional de la violencia intrafamiliar, situación que dificulta la protección policial efectiva y el acceso de las mujeres a la justicia²⁶⁸.

²⁶⁴ FERNANDEZ IVONNE, Documento Políticas Públicas y Violencia Intrafamiliar, elaborado para la Universidad Alberto Hurtado, Mayo 2007.

²⁶⁵ Propuesta Domos “Responsabilidad Social Empresarial y Violencia Intrafamiliar”, documento de trabajo, 2003.

²⁶⁶ El modelo ecológico es un buen modelo para ubicar las acciones preventivas en distintos niveles.

²⁶⁷ Observatorio, op.cit.

²⁶⁸ UDP, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile, hechos 2006, op.cit.

BIBLIOGRAFÍA

- Casas L., Duce M., Marín F., Riego C., Vargas M., "El funcionamiento de los nuevos Tribunales de familia: resultados de una investigación exploratoria", 2006, Universidad Diego Portales.
- Casas L. "Ley N° 20.066 sobre violencia intrafamiliar: ¿un cambio de paradigma?, en *Anuario de Derechos Humanos*, N° 2, 2006, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile.
- Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile: *Anuario de Derechos Humanos 2006*, Facultad de Derecho, Santiago, 2006.
- Consultora El Agua, "Estudio sobre la Aplicación de la Ley 19.325 y la Formulación de propuestas para mejorar su eficiencia y eficacia", SERNAM – Consultora El Agua, 1997
- Corporación Humanas, " Estudio: Detección y Análisis de la Violencia Intrafamiliar en la Región de Los Lagos", Julio 2006, en <http://www.humanas.cl/documentosVIF.zip> (abril 2007)
- Corporación La Morada, Informe de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Mujeres en Chile, 2001. "Más derechos económicos, sociales y culturales Menos desigualdades de las mujeres en Chile", 2001.
- Díaz M^a, Fernández I., Valdebenito L. "Violencia Doméstica y Ámbito Local: La propuesta de intervención DOMOS", Domos, 2002.
- DIPROFAM, "Femicidio en Chile" en http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/temas_profundidad.2007-08-17.9252646062/documentos_pdf.2007-08-17.8995573427 (octubre 2007)
- División de Seguridad Pública, Primera Cuenta Pública Estrategia de Seguridad Pública 2006-2010, Julio 2007 en http://www.sernam.cl/download/sumate/Cuenta_ENSP.pdf (octubre 2007)
- División de Seguridad Pública , Cifras y estadísticas de Delitos de Mayor Connotación Social y Violencia Intrafamiliar, Ministerio del Interior <http://www.seguridadpublica.gov.cl/datossexo/02Victimas/02VICTIMASVIFLesiones%20leves20052006w.xls> (octubre 2007)
- Fernández I., "Violencia contra las mujeres en la relación de pareja", en Revista Persona y Sociedad, volumen XIX / N° 1/ Abril 2005, Universidad Alberto Hurtado.
- Fernández Ivonne, Documento "Políticas Públicas y Violencia Intrafamiliar", elaborado para la Universidad Alberto Hurtado, Mayo 2007.
- Fernández I., Hernández T., Peyrín C., Vera X., "Análisis del impacto de la violencia doméstica en el trabajo asalariado de las mujeres", Ediciones DOMOS, 2005.
- Fernández I, Peyrín C. "Propuesta DOMOS: Responsabilidad Social Empresarial y Violencia Intrafamiliar", 2003.
- Informe sombra CEDAW 2003-2006, capítulo "Violencia", elaborado por Ximena Rojas, Corporación DOMOS, actualizado por Lorena Fries, Corporación Humanas en <http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/2/27332/InformeSombra2003-2006.pdf> (abril 2007)
- Larraín Soledad, "Violencia puertas adentro. La mujer golpeada", Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1994.
- Ley 19.325: "Normas sobre procedimientos y sanciones relativos a los actos de Violencia Intrafamiliar", Diario Oficial 27 de agosto de 1994.
- Ley 19968: Crea los Tribunales de Familia, Diario Oficial 30 de agosto de 2004.
- Ley 20.066: Ley sobre violencia intrafamiliar, Diario Oficial 07 de octubre de 2005.
- Maturana C., Maira G., y Rojas S.,: "Femicidio en Chile", Corporación La Morada, Santiago, 2004.
- Morrison, Andrew; Orlando, María Beatriz. El impacto socio-económico de la violencia doméstica contra la mujer en Chile y Nicaragua. Unidad de la Mujer en el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- Observatorio de Equidad de Género en salud, Respuestas Efectivas en Materia de Violencia de Género: Materias Pendientes, Informe 2006 en <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/cms/?q=documentos/violencia> (octubre 2007)
- OEA, "Convención para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer", OEA, 1994.
- OMS, "Informe Mundial sobre violencia y salud", 2000.
- OPS, "La ruta crítica que siguen las mujeres afectadas por violencia intrafamiliar: protocolo de investigación", 1998.

- Oviedo Enrique, documento no publicado “Política Nacional de Seguridad Pública: violencias y género. El caso de Chile”, documento elaborado para Observatorio de Género y Violencia en los barrios pobres, Sur Profesionales (UNIFEM), agosto de 2007
- Provoste Patricia, Violencia contra la mujer en la pareja: respuesta de la salud pública en Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo, Serie Mujer y Desarrollo 85, CEPAL, Abril de 2007.
- Rioseco, Luz. “Principales Políticas Públicas en Violencia Doméstica en América latina”, 2001.
- Rojas S., Maturana C, Maira G. “Femicidio en Chile”, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 2004.
- Rowsell C. “Política y estrategia a nivel local en violencia contra las mujeres”, Inglaterra, 2001
- SERNAM Estudio “Detección y Análisis : prevalencia de la violencia intrafamiliar”, documento de trabajo, 2001.
- SERNAM – INE “Mujeres Chilenas: Estadísticas para el Nuevo Siglo”, 2001.
- SERNAM “Proyecto Centros de atención integral y prevención de violencia intrafamiliar”, 2002.
- SERNAM “Informe del Servicio Nacional de la Mujer a la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Violencia contra la Mujer, sus causas y consecuencias”, 2002.
- SERNAM “Informe 2002 del Servicio Nacional de la Mujer a la Comisión Interamericana de Mujeres”, 2002.
- SERNAM-DOMOS: “Análisis de la violencia en las relaciones de pareja entre jóvenes”, 2002.
- SERNAM, Informe de Chile a la 32° Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, Julio de 2004, en http://www.sernam.cl/admin/docdescargas/seccion/categorias/subcategorias/subcat_183.pdf (abril 2007)
- SERNAM, Plan de Igualdad de Oportunidades 2000-2010.
- SERNAM, Política y Plan Nacional de Intervención en Violencia Intrafamiliar 2001-2006
- SERNAM, Informe de Chile 2006 a la XXXIII Asamblea de la Comisión Interamericana de Mujeres, Julio de 2006 en http://www.sernam.cl/admin/docdescargas/seccion/categorias/subcategorias/subcat_203.pdf (abril 2007).
- SERNAM, Síntesis de datos sobre violencia en contra de la mujer, Octubre 2006 en http://www.sernam.cl/basemujer/analisis/sintesis_dat_violencia_contra_la_mujer.pdf (abril 2007)
- UDP, Facultad de Derecho, Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2007 en http://www.udp.cl/derecho/derechoshumanos/informesddhh/informe_07/informe_ddhh2007completofinal.pdf (octubre 2007)