

La toma de decisiones basada en la evidencia. *Los centros de análisis y su rol en la seguridad**

ALBERTO BINDER**

Proponer información analizada sobre la realidad – que es algo que se reclama permanentemente en el desarrollo de las políticas – es un proyecto que se ha consolidado en Argentina no más allá de hace 10 o 12 años. Yo diría que esto está demostrando que es mucho más dificultoso de lo que creíamos. Ustedes de seguro me dirán «¿pero acaso no es una idea de sentido común que, si yo tengo que tomar decisiones, estas decisiones tengan que tener un cierto conocimiento sobre la realidad?» A pesar de la fuerza de esta idea proveniente del sentido común, ha quedado demostrado que la realidad no funciona así, y también en la literatura se sostiene una disputa por la información. Hay, asimismo, una carencia de esquemas analíticos que generan una especie de círculo vicioso que todavía no logramos superar totalmente. Esto no quiere decir que no se ha avanzado mucho con relación a lo que existía antes.

Ahora voy a tratar de ir precisando lo que en mi opinión son algunas de esas dificultades más concretas, dichas no de modo conceptualmente complejo, sino del modo en que uno tiene que enfrentarse a ellas cotidianamente. La primera dificultad proviene de que no está claro que en política criminal o en política de seguridad haya que tomar decisiones. Esta es una idea relativamente nueva, sobre todo para la dirigencia política.

* El presente texto es una desgrabación que forma parte del *Ciclo de Conversaciones sobre Política Criminal y Seguridad Ciudadana* de la Revista Pena y Estado, realizada en junio de 2021, y reproducida en esta sección con autorización del autor.

** Abogado y Doctor en Derecho (UBA). Presidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP). Su correo de contacto es: albertobinder@gmail.com



Fíjense ustedes que lo que llamamos la “emergencia” de los Ministerios de Seguridad no tiene mucho tiempo. A nivel federal, el Ministerio de Seguridad se creó recién en el año 2010, en Buenos Aires un tanto antes, y cerca del año 2013 es que se crea el Ministerio de Seguridad en Tucumán. También digamos que es un problema de los últimos 10 años la creación de Ministerios de Seguridad. Pero la creación no es un problema de las estructuras. La creación de este Ministerio de Seguridad fue el resultado de una larga discusión y pelea en la cual se le decía a la dirigencia política que la complejidad de la política de seguridad requería que ellos tomaran decisiones, y no que se dejara a las esferas de seguridad en una especie de *laissez faire* extraño, que fueran las instituciones tradicionales quienes hicieran lo que hay que hacer.

Entonces hemos pasado a hacer análisis para definir, haciendo una analogía un poco burda con la economía de la época, del *laissez faire* a la era de la toma de decisiones. Ahora bien, esto es muy imperfecto todavía. ¿A qué le llamo el *laissez faire*? A que la policía “sabe lo que tiene que hacer”, los fiscales “saben lo que tienen que hacer”, los organismos del Poder Ejecutivo que hacen prevención “saben lo que tienen que hacer”, y el resultado final es el de una especie de competencia en este campo. Una competencia malsana y, eventualmente, de lo que llamamos «bolsones de cooperación», que se dan a veces por la habilidad o la impronta carismática de algunos dirigentes o la fuerza de alguien. Entonces se hacen «bolsas» de cooperación, pero esto es como si fuera un libre mercado que se ajusta por sí mismo.

Se darán cuenta que en una política evidentemente estatal como la que estamos hablando esto tenía un poco de locura y, sobre todo, provocaba lo que llamábamos «políticas de arrastre». Es decir, seguir haciendo siempre exactamente lo mismo mientras la sociedad ha cambiado hacia fenómenos criminales cada vez más complejos. Entonces, estamos en un entorno en el cual no está claro que haya que tomar decisiones, y por lo tanto la irrupción de los mecanismos de recolección de análisis de información entran – y ayudan también – en esa idea.

Hay que tenerlo en cuenta porque no es tan sencillo, como que uno se sienta y le va a llegar a su escritorio, al despacho de los directores, un pedido absolutamente claro de qué es lo que hay que hacer. Hay que moverse en un mundo que tiene una cierta indeterminación, donde no está claro lo que se quiere ni qué información se requiere para lograrlo, porque

no está claro qué decisiones hay que tomar. No está claro siquiera que haya que tomar decisiones. Por lo tanto, hay que pensar a los Centros de Análisis y a los Observatorios que se están creando en el país como una herramienta de normalización de la política, no solamente como un centro de producción de información. Eso le tiene que dar una impronta de cierta proactividad al trabajo que ustedes hacen¹, que en condiciones normales no estaría o no sería tan necesario. Esta sería la primera idea que me interesa señalar sobre el tema.

Pensemos por ejemplo en uno de estos entornos donde ni siquiera está muy claro que hay decisiones que tomar, como puede ser el caso de los métodos de patrullaje policial. Al hablar con la policía, lo más probable es que no sepan que existen distintos métodos de patrullajes policiales (que podemos definirlos como a, b, c, d y e). Incluso, cada comisaría patrulla porque conocen los circuitos. Y cuando uno les plantea que es necesario cambiar la estrategia de patrullaje para perseguir otros entornos, muchas veces las propias fuerzas de seguridad dicen “no, yo aplico la ley”. Es decir, se responde con vaguedades a algo que son ideas absolutamente de sentido común. Pero lamentablemente así es el entorno, y esta construcción institucional se hace en estos mismos ámbitos.

Y esto último es determinante, porque uno de los problemas fundamentales a los que se enfrenta un Centro de Análisis o un Observatorio (y a su vez, es una de las desviaciones más grandes que hay) es el de producir información por fuera de los circuitos de decisión. Ustedes de seguro me dirán: “Bueno, pero todo se vuelve un imposible, porque tengo inestabilidad en la idea misma de decisión, inestabilidad acerca de cómo y quién toma las decisiones, y usted me está diciendo que uno de los principales problemas que existe es que un Centro de obtención, sistematización y análisis de información produzca información por fuera de los circuitos de decisión”.

Sin embargo, podemos decir que en este país ésta es la mayor dificultad que hay hoy en día. Probablemente se pregunten, incluso, qué hacer si nadie de los tomadores de decisión pide información, o la pone sobre la mesa a la hora de tomar decisiones. Y ahí está precisamente la cuestión:

1. Nota de la desgrabación: aquí Binder se refiere a los investigadores sociales y expertos en seguridad de la Revista que formaron parte del encuentro con el autor.

eso es planificar la actividad de un Centro de análisis de un modo permanente, en el contexto real donde se está trabajando, es decir, otra vez vamos a tener que ir conociendo muy bien qué circuitos de toma de decisiones están activos.

En mi experiencia personal, lo que he visto es que se produce información que termina siendo como una sonda espacial lanzada al vacío, porque no hay ningún circuito de decisión que va a utilizar esa información. Y los pocos circuitos de decisión que tenemos, no producen información por sí mismos. Y esto último influye en el plan de prioridades, en la dinámica y en la metodología de recolección de la información. Por esto mismo, yo creo que es función de los sectores dirigenciales de estos Centros de Análisis u Observatorios, ir teniendo en claro en la cabeza un mapa de los circuitos de toma de decisiones, de los circuitos que están activados y los que no están activados, y saber moverse de esa manera. Esta sería la segunda idea que me interesa mencionar sobre el tema.

Es decir, hay que conocer estos ámbitos de política y su funcionamiento, porque en un modelo de transición, no hay nada peor que producir información al vacío y, al mismo tiempo, a los pocos circuitos de decisión no ponerles información sobre la mesa. Esto también influye mucho en la metodología, porque uno de los vicios que tenemos en la producción de información en la Argentina es – como lo que hemos avanzado hasta ahora se está haciendo por fuera de o con una gran debilidad de los circuitos de toma de decisión – que no hay claridad sobre el tipo de información y el nivel de profundidad que se necesita.

No hay nada peor para el tomador de decisiones que le pongan un exceso de información que lo confunde. Eso es lo peor que le puede pasar. No se olviden que los Centros de Análisis integrados en el Estado hacen actividades de investigación, pero no son Centros de investigación académicos o lo que fuere, que pueden tener otra estrategia. En este sentido, yo creo que, en la metodología general de la recolección de información sobre estos sistemas, es decir, sobre los sistemas de seguridad y los sistemas penales, siempre hay que tener metodológicamente en claro el proceso de toma de decisiones, porque eso vuelve útil a la información.

En este punto, debemos tener en claro que un proceso de toma de decisiones puede ser un proceso de toma de decisiones inmediatas, de mediano o de largo plazo. La toma de decisiones puede ser hipotética,

incluso, para pensarla como una hipótesis de los trabajos de análisis, qué decisión tomar, etc.

Entonces, a la pregunta acerca de cuándo es útil la producción de información, podemos decir que ésta se transforma en tal cuando se integra en un proceso de toma de decisiones. Si la información no se integra o no está preparada para integrarse en un proceso de toma de decisiones, esa información se vuelve inútil.

Cuando alguien inicia un proceso de toma de decisión, y busca aprender a tomar información, para entender por ejemplo por qué se realizan tales tipos de homicidios en determinada localidad, la pregunta que hay que hacer inmediatamente es qué tipo de decisión se va a tomar con esta información que se produzca. Porque si no se tiene esto claro, la información que se produzca va a tener muchísima menor calidad.

Por otra parte, a veces el proceso genera incluso arquetipos de tomadores de decisiones que son inexistentes, a veces arquetipos de tomadores de decisión que son débiles o equivocados, o ya no existen, existían antes, o tenemos una serie de arquetipos elementales de tomadores de decisiones tales como el legislador o el juez, abstractos, que no se condicen con los procesos de toma de decisión reales.

Entonces, otra pregunta que siempre hay que hacerse, es qué tipo – aunque sea un tipo ideal – de persona es la que va a tomar decisiones, y qué tipo de decisión es la que se va a tomar. A modo de ejemplo, un tipo de decisiones son las decisiones de prioridades. Las decisiones de prioridades son centrales en los procesos actuales de política de seguridad y política criminal. Es importante establecer cuáles serán las prioridades, es decir, si se interviene o no se interviene, si se pone a la policía a trabajar en la trata de personas, en la droga, en los homicidios por ajuste de cuentas o por problemas de pareja, en el control de armas, en el narcomenudeo, etc. Es dónde pongo a trabajar a la policía principalmente, cuáles serán las prioridades de su intervención.

Probablemente ustedes piensen que esto ya es cuestión del sentido común, pero en mi experiencia son muy pocos los lugares del país donde están absolutamente claras y fundadas las prioridades de la política de seguridad o de la política de prevención. Creer que la ley fija prioridades

es una confusión muy importante. La ley normalmente da autorizaciones, pero no fija ninguna prioridad, o si las fija, es en un sentido muy vago.

Luego existen otro tipo de toma de decisiones que tienen que ver con la asignación de recursos. La asignación de recursos es una de las tareas más complejas y más débiles que hay en las políticas de seguridad. ¿Por qué hay 30 policías acá y 15 en este otro lugar? ¿Qué es lo que fundamenta eso, y qué es lo que fundamenta comprar un patrullero allá y no acá? ¿El proceso decisorio va a ser un proceso mixto? Será un proceso mixto. Pero cuando el objetivo que tenemos es poner información sobre la mesa del proceso decisorio, debo tener claro «ese tipo» de decisiones.

Otras decisiones van a ser las de monitoreo. Para tomar las decisiones de monitoreo, por ejemplo, técnicamente se necesitan reportes de corto plazo. En este sentido, cualquier política de seguridad o política criminal bien planificada no sigue los pasos racionales como se estudiaba antiguamente, donde se hacía un diagnóstico, sobre la base del diagnóstico se tomaban las decisiones, se asignaban recursos y posteriormente se evaluaba su resultado. Eso era lo que se conocía antiguamente como el «modelo lineal».

Hoy en día, sin embargo, al “monitorear” todos sabemos que el ciclo de las políticas públicas es más bien espiralado – pues esto ya lo demostró en un artículo famoso Wildavsky, en un libro que se llama *Implementación*² –, ya que se necesitan permanentes funciones de diagnóstico, permanentes funciones de toma de decisión de asignación de recursos y permanentes funciones de evaluación, porque la propia intervención va modificando el campo permanentemente. Por lo tanto, si no se monitorea, no se pueden dar esos pequeños golpes de timón necesarios para que la política no se desvíe de sus objetivos.

Ahora bien, ¿cómo influye esto sobre los reportes de los Centros de Análisis? Obviamente, si se busca hacer monitoreo se necesita realizar un tipo de reporte de corto plazo, que no tiene nada que ver con la profundidad ni con la extensión que se necesitan en los reportes de largo plazo, que se hacen cada tanto para la evaluación. Para evaluar se necesita

2. Pressman, J. & Wildavsky, A., *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE, 1998.

haber terminado un ciclo, se necesita volver a hacer un replanteo grande, barajar y dar de nuevo, que es algo distinto a las lógicas del monitoreo.

No obstante, la producción de información tiene que ir acompañada de todo este tipo de tomas de decisiones. Entonces, en este primer bloque lo que les estoy diciendo es: no cometan el error de pensar que el circuito de información puede estar por fuera de todos los problemas que tiene el desarrollo de los procesos decisorios de la política. Esto lo hemos vivido mucho y conduce al aislamiento y al encapsulamiento de los Centros de Análisis. Y este aislamiento y encapsulamiento de los Centros de Análisis es el más claro indicio de que en poco tiempo le van a dejar de dar financiamiento, y van a desaparecer. Esto lo hemos vivido no una, sino treinta veces.

Al mismo tiempo, el segundo mensaje claro y técnico que me interesa dejarles es: meterse en el proceso decisorio no es algo simple y sencillo, porque se van a encontrar con que no está clara la decisión, porque las decisiones son mixtas, o porque les van a echar la culpa de que la realidad es como es. Y no es distinto lo que quiere el que tiene que tomar decisiones, porque si se meten en los procesos de monitoreo, están en el campo en el que tienen que moverse políticamente.

Vayamos ahora al segundo bloque de ideas que quería presentarles. Esto tiene que ver con que tenemos un enorme problema con el ciclo de producción de la información. En este sentido, podemos decir que habitualmente tenemos un problema de obtención, un problema de registro, un problema de sistematización, un problema de recuperación, un problema de análisis y luego un problema de su uso. Esto es lo usual en los ciclos de producción de la información. Y si bien esta es una de las clasificaciones, sirve analíticamente para ir viendo lo propio.

Ahora bien, ¿cuáles son los problemas que tenemos con la obtención de todo esto? El problema que tenemos con la obtención de todo esto viene del fondo; como no tenemos claras las unidades de medida que nosotros mismos utilizamos – que son relativamente útiles –, las posibilidades de medición y de modificación de estas unidades de medida son bastante más rígidas.

Les cuento un ejemplo para que vean a qué me refiero con este tema: yo vengo hace varios años en distintos lugares del país y de América Latina, tratando de medir lo que podríamos denominar como la «productividad» del Ministerio Público Fiscal, es decir, tratando de medir el 100% de lo que ingresa al cuerpo de fiscales, para luego confrontarlo con el egreso, usando, como categoría de egreso, la de un análisis simple *input-output*. Alguien incluso podría decir que esto lo hace hasta un almacenero, porque si no, no podría administrar su negocio.

Y, efectivamente, de eso se trata: de medir los *outputs*, las salidas que da el sistema, y para eso usamos un concepto que llamamos, justamente, «salidas de calidad», que son todas aquellas – de cualquier tipo – que dan una respuesta. Por ejemplo: condenar a una persona, absolverla, sobreseerla – que es lo mismo que una absolución sólo que en otro momento –, aplicarle el mecanismo de la suspensión a prueba – la *probation* –, o incluso hacer un acuerdo reparatorio entre víctimas e imputados. Es decir, miro el 100% de casos ingresados y lo confronto con estas cinco salidas, para tratar de construir valorativamente una tasa admisible de productividad o eficacia en el Ministerio Público. No parece algo muy complejo y, sin embargo, yo vivo fracasando en este intento.

A modo de ejemplo, cuando logramos hacer esto, mostramos que las tasas de productividad en muchos de los Ministerios Públicos, inclusive en aquellos que tienen una autopercepción de que hacen las cosas bien, no superan el 10%, lo cual significa que en el 90% restante de los casos no hay ninguna respuesta. Entonces, cuando hablo con los fiscales no sólo les pregunto si acaso se dan cuenta de que esta es una tasa muy baja de productividad, sino que también les advierto que, incluso, tengo la sospecha de que no están contando bien, lo cual de por sí es bastante grave, ya que es como que a un equipo de fútbol le digan que no están contando los goles que meten.

Nuevamente: estamos hablando de «salidas de calidad», y si bien esta falta de registro va en contra del propio sentido común, no es algo que realicen correctamente nuestras instituciones. De hecho, los propios fiscales que trabajan en los casos reconocen estos errores en los cómputos, cuando por ejemplo uno habla con ellos y admiten que, en su registro, hacen figurar como “archivo” los que fueron acuerdos informales entre el imputado y la víctima, o cuando en los casos de amenazas los fiscales logran que el caso se arregle, y después lo registran en sistema como un

“archivo”. Esto es algo que he observado en reuniones de trabajo con los fiscales.

Y cuando uno les dice que no pueden poner bajo la categoría de “archivo” lo que en verdad es un triunfo de la institución – que es haber logrado un acuerdo –, porque en realidad es una «salida de calidad» y deben cambiar el nombre con el que registran esas actividades en sistema, es como pedirles que escalen el Everest. En este sentido, los fiscales están contando mal, tienen que cambiar la categoría en su sistema de registro, porque si ellos no están registrando bien sus propios triunfos, significa una patología aún más grave, incluso si no les interesa en absoluto lo que pueda decir la sociedad, porque esto se los está advirtiendo alguien de buena fe para mejorar las cosas. Luego esto lo agarra un periodista que quiere comunicar la situación, y dice: «el 90% del Ministerio Público no hace nada, incendien estas oficinas».

En el contexto actual de nuestro país, sin embargo, pareciera que cambiar esto es imposible o, al menos, no lo he logrado personalmente. Esto no se los digo para darles una sensación de pesimismo, pero sirve para observar cómo tenemos un problema que, a su vez, es un problema político en la conformación de las unidades de medida.

Por esto mismo, la mayor dificultad que hoy en día tiene un Centro de Análisis es que, para responder a los problemas del «bloque uno», no puede dar por supuesto, de movida, la calidad de las unidades de medida, que debería ser lo más básico de todo. Recuerdo que una vez mientras estaba trabajando en Perú con el creador y director del *Observatorio de Conflictividades y Violencia*, él me decía que una de las tareas principales de un Observatorio de estas características es la reconstrucción del sistema de medidas, como si fuera que hay que reconstruir el sistema de pesos y medidas de Debray.³

Ahora bien, ¿por qué ocurre esto? Principalmente porque uno usa pulgadas, el otro usa leguas, metros, kilos, otros usan una medida inexistente que la inventaron para su propio uso, etc. En definitiva, cuando a uno le consultan por la «cantidad» de determinada cosa, ya se vuelve algo extremadamente problemático. Entonces, la reconstrucción, la

3. Debray, R., *Introducción a la mediología*, Buenos Aires, Paidós, 2001.

comprensión de los problemas que posee la unidad de medida, es una tarea muy complicada y compleja. Hay que tener una capacidad analítica acerca de lo que se está produciendo.

Y, para empezar, hay que tener muy en claro que esto no se puede hacer de un día para el otro. Basta con observar cómo la humanidad tardó unos cuantos siglos y cómo todavía tenemos disputas sobre si unificamos el sistema métrico y si acaso éste es realmente universal. Si tenemos esas disputas para contar simplemente la distancia, imagínense lo que ocurre al momento de querer contar políticas más complicadas. Fíjense por ejemplo los problemas que tiene la política económica con las unidades de medida, que supuestamente es la política pública más adelantada de todas.

Pero en este campo de la política criminal todavía tenemos que medir y no dar por supuestas cosas, porque todo el mundo da por supuesto que lo que tenemos que hacer es *contar* exclusivamente imputados y víctimas. ¿Hay que hacerlo? Por supuesto que hay que hacerlo, pero es muy poco lo que se puede obtener midiendo solamente imputados y víctimas. Entonces, hoy en día estamos trabajando en la construcción de unidades de medida básicas y unidades de medida complementarias, en un trabajo técnico que hay que elaborar de un modo muy complejo. En los últimos años incluso, se empezó a computar el éxito de algunas operaciones judiciales, como el caso del decomiso, pero todo el mundo dice que, si tuviera que tomar decisiones sobre el registro de estas cosas, es algo muy relativo.

Por otra parte, el segundo problema que existe y que hay que enfrentar en los Centros de Análisis es el de las *fuentes* de información. ¿Cuál es el problema con las fuentes de información? A *contrario sensu* de lo que comúnmente se cree, el problema es que tenemos muchas fuentes de información. Según las áreas que tengamos, tenemos saturado el sistema de producción de información, pero sin ningún tipo de coordinación ni control de las mismas.

A modo de ejemplo, tenemos la información que se produce a nivel municipal, y dentro de este mismo nivel municipal, vamos a encontrarnos a su vez con otros dos o tres productores de información: la información que se produce en impuestos, la información que se produce en las áreas de planificación municipal, etc. Del mismo modo, tenemos la información que se produce en el nivel provincial y, al mismo tiempo, dentro del nivel

provincial tenemos la información que produce la policía, las fiscalías, la justicia, el sistema penitenciario y los otros organismos provinciales.

En tercer lugar, tenemos otro nivel adicional que es la información que produce el propio Estado Federal, que a su vez se divide en muchos otros niveles. Aquí ocurre otra vez lo mismo, es decir, tenemos estas mismas instituciones, nada más que ahora vamos a tener información de cuatro fuerzas federales, la información que produce el propio Ministerio, la que produce la Dirección de Política Criminal, la que producen los organismos autónomos – como por ejemplo la Defensoría del Pueblo, el INADI, la Procuración Penitenciaria o el Comité Nacional de Prevención de la Tortura –, etc.

Después tenemos la información que se produce a nivel internacional, y finalmente tenemos la que se produce en el ámbito no estatal: ahí vamos a tener la información que producen las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), la información que produce la academia, etc.

Y de todas estas fuentes, a su vez, si hacemos las cuentas veremos que en realidad alrededor de diez o quince son útiles para la seguridad. Todas ellas dispersas, trabajando sin norte y yendo para cualquier lado, lo cual lo torna en algo realmente muy difícil. Y esto nos plantea, desde el punto de vista de la planificación del trabajo de los Centros de Análisis, un doble problema: primero, en la tarea de la sistematización, es decir, cómo hago para que ese conjunto de fuentes dispersas se convierta en un sistema.

Y aquí es necesario diferenciar: una cosa es el «sistema» y otra cosa es el «orden». La noción de “sistema”, implica que por lo menos somos conscientes de la interacción de todos estos elementos y hay algún circuito de comunicación entre todas estas fuentes de información. Eso es quizás el primer objetivo. La cuestión del “orden”, en cambio, ya es algo mucho más difícil: requiere que estas fuentes respondan a un patrón común y a una jerarquización, por eso esta cuestión conviene dejarla para más adelante. Por ahora necesitamos construir el sistema, y la decisión estratégica más difícil en este contexto, muy claramente, es la decisión de cómo hacer para reconstruirlo.

Normalmente, si bien los Centros de Análisis tienen apoyo político – incluso cuando este apoyo es bastante fuerte –, son inicialmente débiles

como para pedir que les pasen «la pelota» en la discusión política. La dirigencia política primero va a mirar a la policía, a la Justicia, a la Fiscalía y van a decir: «Me parece que no te paso la pelota».

Entonces, ahí hay que construir una serie de alianzas a través de círculos concéntricos, para generar esto que llamamos los juristas o los abogados “fuero de atracción”, que permitan establecer un polo de atracción de tal manera que los otros tengan interés en venir a coordinarse conmigo. Sin embargo, esta es una dificultad muy grande.

En mi experiencia personal, esta es una decisión muy compleja, porque las opciones con las que cuento para hacer esto son pocas. Una de las opciones es hacer una alianza básica con el sistema general de información: lo que son los organismos como el INDEC, los censos, las secretarías y las oficinas de producción de información existentes, que dentro de cada provincia tienen un nombre distinto. Esto es bueno porque normalmente ahí uno encuentra una gran calidad técnica; probablemente cuenten con los mejores estadísticos de cada lugar, o gente que tiene mucha claridad en el tema. Esta es, probablemente desde el punto de vista técnico, la mejor alianza posible. Por ejemplo, en Perú habíamos hecho algo de este estilo.

Ahora bien, ¿cuál es el problema de esta opción? Que en general éstos son organismos que todavía no ven como algo importante la producción de información en materia de política de seguridad y política criminal. Si uno va y les habla de contar el estado de las viviendas en la provincia indudablemente lo van a entender. En cambio, si les proponés contar los homicidios probablemente te digan que eso es trabajo de la Justicia. Pero si se logra hacer una buena alianza, uno ahí puede reposar tranquilo.

A continuación, empieza la otra cuestión importante, que es con quién hago la segunda alianza: ¿Con el Ministerio Público o con la policía? Y esto hay que sentarse a pensarlo. Si la hago con el Ministerio Público, probablemente me encuentre con que la idea de hacer nuevas políticas sea más fuerte, pero también me voy a encontrar con que el nivel de confusión que existe hoy día en las cabezas dirigentes de nuestros Ministerios Públicos Fiscales, Procuradores y Fiscales Generales, es mayúscula.

Intuitivamente, yo trataría de usar como pivote de modernización del sistema de información a la policía, pero hay que ver quién se anima a entablar una alianza con la institución. Asimismo, hay que ver si la policía

puede entablar una alianza, si los ven, si los apoyan o si quieren hacerlo, porque el sistema de información de la policía es más antiguo que el del Ministerio Público, o muchas veces incluso es peor que el del propio Ministerio Público, pero está más cerca de la realidad.

En este sentido, el sistema de información de la policía tiene una inmediatez que, si se logra normalizar, funciona. El problema está en que, por el estado de burocratización de nuestros sistemas policiales, están más preocupados por evitar responsabilidades o provocar nulidades que por manejar estas cosas. Pero siempre hay que intentarlo de todos modos.

Y de alguna manera, en esos tres organismos – Ministerio Público, policía y Centros de producción de información profesionalizados, como puede ser una Dirección de estadísticas del Poder Ejecutivo –, está lo que podríamos denominar como el «trípode esencial» para ordenar el sistema. De ahí en más, hay que hacer una tarea muy consciente, y la primera de estas tareas consiste en clarificar y tratar de hacerse un directorio, ponerle “nombre y apellido” a todas estas fuentes que acabo de enunciar. Ver, por ejemplo, quién produce la información en la provincia de Tucumán y en sus distintas circunscripciones – ya sea Juan, Pedro o Diego –, lo mismo en la provincia de Chaco, y así sucesivamente, para empezar este camino que es ineludible.

Por otra parte, el segundo problema que tenemos que manejar alrededor de esta configuración estratégica de los Centros de Análisis, tiene que ver precisamente con los modelos de análisis. En efecto, hoy en día esta es la parte más difícil de consolidar. Recién en los últimos seis o siete años se ha instalado más fuertemente la idea de que tenemos que usar modelos de análisis para entender cómo se van configurando los modelos de los fenómenos criminales. Pero esto aún está bastante en ciernes. En este sentido, creo que, para explicar correctamente el porqué de esta última afirmación, resulta conveniente realizar una primera escalada de afirmaciones, para luego discutir las un poco más.

1) En primer término, debemos entender que es muy difícil construir un modelo de análisis de un fenómeno principal sin antes tener en claro un modelo de análisis sobre la conflictividad que está en la base. Los fenómenos criminales son el agregado de una variable, producto de decisiones de política criminal, a un fenómeno social ya existente. Y si no

se tiene capacidad de conocimiento sobre el fenómeno anterior existente – y para eso se necesitan las herramientas de análisis del conflicto que se han desarrollado desde el campo de la sociología –, ya se arranca con debilidades.

2) En segundo término, cuando yo quiero constituir los fenómenos criminales *jamás* puedo explicarlos como un agregado de agresores y agredidos. Si yo digo, por ejemplo, que ocurrieron mil robos en el año 2019 en Resistencia, y otros tres mil robos en San Miguel de Tucumán, estoy haciendo un agregado de información. Básicamente, voy a tener a una persona – si la información que tengo está bien, de lo contrario tendré una X –, y a otra persona que normalmente puede tener más información, pero con esto hago muy poco. Entonces, desde el punto de vista de la capacidad analítica, yo tengo que tener en cuenta que lo que necesito es construir un modo de análisis de las regularidades sociales por las cuales he tomado la decisión de criminalizar ese sector de intervención. Por eso, ahí está el vínculo entre el análisis del conflicto y el análisis criminal específicamente. Si yo no tengo capacidad para detectar regularidades, luego, a la hora de tomar decisiones, estas van a ser totalmente menores.

La construcción de regularidades, que es algo que hacemos desde el Análisis Político Criminal (APC), necesita mucho trabajo y es necesario discutirla. Estamos utilizando y tratando de desarrollar la idea de «mercados criminales» como una regularidad importantísima para la planificación de una política de seguridad y de una política criminal, pero también es utilizada por muchas otras. Les pongo un ejemplo de esto último que les estoy diciendo: si yo hago un simple conteo sobre homicidios, voy a poder obtener una determinada tasa que está bastante extendida en el mundo, que es la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes.

Es una tasa muy buena, y sobre todo es muy útil porque la usan hasta las empresas de turismo, por ejemplo, para decirte que las playas de Honduras son muy lindas, pero tienen una tasa de homicidios de 80 cada 100.000 habitantes. Ahí automáticamente te vas a República Dominicana, donde la tasa es más baja, o te vas a Belice, que por ahí también tiene playas con tasas menores. Entonces, con que la información se use para eso, pareciera que ya está bien, pero lo cierto es que hay que tener en cuenta la importancia de esta información en el proceso decisorio.

En este sentido, si hay que organizar una política de seguridad determinada, la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes sin dudas nos sirve para algo [...] Si la tasa en la ciudad de Santa Fe está tres veces por arriba de la media nacional, indudablemente tenemos una alarma. Y los Centros de Análisis tienen que ser productores de alarma: tiene que sonar la alarma si en todo el país tenemos cinco o seis homicidios cada 100.000 habitantes y, por ejemplo, San Miguel de Tucumán tiene 15 cada 100.000 habitantes, o si en Resistencia tenemos 12 cada 100.000, y así sucesivamente.

Ahora, supongamos que nos piden hacer algo al respecto. Sin lugar a dudas, la categoría de “homicidio” nos dice muy poco sobre el tema. Por esto mismo, pueden fijarse por ejemplo los reportes que está haciendo actualmente la Dirección de Política Criminal del Ministerio Público de Santa Fe, que se ha preocupado mucho por afinar esta cuestión, ya que define muchas cosas. Las dos grandes categorías que nosotros utilizamos, que son «homicidios producidos por ajuste de cuentas de mercados criminales» y «homicidios producidos por relaciones personales conflictivas», son dos universos totalmente distintos.

Si hay que elaborar un plan y quiero usar las técnicas de prevención de los conflictos personales, sean éstas preventivas o disuasivas, respecto a los ajustes de cuentas, me voy a equivocar profundamente. E incluso, tendríamos que ver de qué mercados criminales se habla, porque el ajuste de cuentas en el nivel de los mercados criminales barriales tiene unas características distintas al ajuste de cuentas en el mercado internacional de droga. Ahí ya te van a mandar a algún sicario de otro país, y andá a agarrarlo después, o andá a hacer algo para prevenirlo [...] va a ser imposible.

Entonces, para llegar a esos niveles de conocimiento necesitamos el análisis de patrones totalmente distintos. Los Centros de Análisis tienen que apuntar a eso, que en mi opinión personal también es lo más apasionante que hay, porque si hay algo que es interesante en términos profesionales es ser un buen analista de estos fenómenos criminales. Si hablamos de la trata de personas como una realidad de todo tipo, es importante distinguir los casos de explotación laboral con los de explotación sexual, qué tipo de explotación sexual hay detrás de ellos, etc.

Y ahí otra vez, necesitamos volver sobre las fuentes, porque con ellas vamos a poder utilizar los mecanismos de inteligencia criminal que tienen todas las policías, todas las Comisiones a nivel nacional, más lo que pueda tener de remanente por ahora la Inteligencia Nacional. Todos tienen información de Inteligencia, pero nos interesa cierto uso de esta información.

No la información que puede obtenerse en el marco de una causa, en la que querés averiguar si Diego que vende droga en un barrio de Resistencia, en realidad es gerente de la empresa de Pablo que está en Corrientes, porque esa no es la información que necesitamos. Pero hay otro tipo de análisis de Inteligencia, vinculado al *modus operandi*, a patrones y perfiles, que sí es útil cuando se quiere hacer un análisis sobre los fenómenos criminales.

Ahora bien, para tener esto en claro, lo primero que hay que romper es la idea de que se tiene que tener información sobre el «delito». La categoría «delito» es una categoría absolutamente inútil en términos de planificación de seguridad o de política criminal, porque el delito no es una categoría homogénea, es una analogía que a nosotros nos sirve en el sistema de garantías, pero no nos sirve para la planificación político criminal.

Probablemente, incluso, les van a hacer preguntas sobre si ha aumentado el delito humano en determinada jurisdicción, pero esto es algo que tenemos que ir resolviendo en el futuro, que es, precisamente, la necesidad de que los dirigentes políticos y los funcionarios públicos tengan una comunicación de mayor calidad sobre estos temas.

Porque esto es como que les pregunten un sinsentido, como si a un ministro de Economía le pregunten por los seres naturales de este país, o a un ministro de Agricultura le consulten por los seres con cuatro patas [...] Cuando uno habla de “delito” puede imaginarse un homicidio, agresiones sexuales, violencia doméstica, estafas, las nuevas y tan gravísimas formas de usura de las financieras populares, corrupción, colusiones de los grandes mercados criminales, los cinco o siete mercados de droga existentes, el mercado de armas, las distintas formas de delitos ambientales, la criminalidad económica en sus veinte mil facetas [...] Entonces, ¿ustedes creen que todos estos fenómenos responden a patrones comunes?

Por ejemplo, si yo quiero ver los alcances de un plan de prevención del consumo de alcohol, porque ciertos conflictos rodeados con alcohol tienen una enorme cantidad de violencia, eso sin dudas nos serviría mucho, pero dudo que tenga algún efecto sobre la criminalidad económica. Entonces, en esto hay que hacer una pedagogía colectiva, para que se entienda que no podemos usar simplemente la categoría «delito». Decir que en Chaco o en Tucumán aumentaron o disminuyeron los «delitos» es un sinsentido, porque ahí la respuesta es que en algunos de estos delitos los casos efectivamente han aumentado, mientras que en otros probablemente hayan disminuido.

E incluso si estuviéramos en un nivel absolutamente sofisticado de análisis, en Argentina estamos a años luz de poder inventar una ecuación que logre ponderar la influencia de todas las formas de criminalidad en la calidad de vida de los tucumanos o los chaqueños. Y así y todo, sería algo de muchísima dificultad de elaboración, porque ese es el tipo de indicadores que se utilizan normalmente para la comparación internacional.

Por ejemplo, fíjense el BID, cuando desarrollaba indicadores regionales y estaba tratando de normalizar los múltiples indicadores sobre criminalidad en la región.⁴ Eso estaba muy bien, pero básicamente son indicadores que nos sirven para tener una mirada regional, que siempre es bienvenida, pero en este momento nosotros no necesitamos – sobre todo ustedes – una mirada regional. Esas miradas regionales tienen que reflejarse, pero también necesitamos la mirada más localizada posible. Cuando uno pregunta cómo se construyen los indicadores nacionales, te encontras con unas deficiencias técnicas enormes, que luego son utilizadas a nivel regional.

«Campo en construcción, hombres trabajando», es el cartel que hay que poner en esta área. Sin dudas quedan otros problemas sobre cómo organizar algunas cuestiones, pero detengámonos aquí para poder entrar a discutir estos que son, a mi juicio, los problemas de tener en cuenta los procesos decisorios, de la reconstrucción del sistema de información para convertirlo en un sistema en sí mismo [...] Los problemas analíticos

4. Ver, entre otros, Jaitman, L., *Los costos del crimen y la violencia en el bienestar en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Banco Interamericano de Desarrollo, 2015.

existentes, que influyen de un modo directo en la conformación de los planes de trabajo de los Centros de Análisis.



Foto: Universidad Andina Simón Bolívar.