

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO**

GOBIERNO DE ARGENTINA

1. Carátula

Número del Proyecto: ARG/08/012
Título: Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local.

	Financiamiento del Presupuesto en USD	
Fecha del Proyecto: 01/09/2008 al 31/08/2010		Revisión "A"
Fecha de Gastos: 2008 al 2010	01-UNDP TRAC	35.000,00.-
Fuentes de Fondos Principal: PNUD –Fondos TRAC; Gobierno	Costo Compartidos – Gobierno	230.648,00.-
Modalidad de ejecución: NEX PLENA	Total de Insumos	265.648,00.-
Agencia de Ejecución: Secretaria de Seguridad Interior de la Nación	Costos de Apoyo	6.919,44.-
Moneda: USD Dólares de EE. UU.	Total General	272.567,44.-

Breve descripción:

El objetivo general del proyecto es promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema. Para ello, se liderará el proceso de diseño e implementación de una estrategia multiagencial de abordaje de problemas prioritarios de seguridad en tres ciudades medianas que contribuya a la articulación y potenciación -tanto en el nivel local como en el plano interjurisdiccional- de los esfuerzos más o menos sistemáticos realizados por diversas agencias gubernamentales en el tratamiento de delitos o incivildades que afectan la calidad de vida de sus habitantes.

Aprobado por:	Firma	Fecha	Nombre
Organismo de ejecución		21/08/08	Dr. HÉCTOR MASQUELET SECRETARIO DE SEGURIDAD INTERIOR
Gobierno		02 SEP 2008	RODOLFO M. OJEA QUINTANA EMBAJADOR SECRETARIO DE COORDINACION Y COOPERACION INTERNACIONAL
PNUD		08 SET. 2008	CARLOS FELIPE MARQUEZ REPRESENTANTE RESIDENTE

HOJA DE DATOS BÁSICOS

Proyecto: ARG/08/012	Fecha de finalización: 31/08/2010
Fecha de inicio: 01/09/2008	Modalidad: Ejecución Plena
Ejecución: Gobierno	Organismo Nacional de Ejecución: Secretaria de Seguridad Interior de la Nación

Director Nacional: Dr. Héctor Masquelet
Domicilio: Gelly y Obes 2289 – piso 8º, Ciudad de Buenos Aires (C1425EMA)
Teléfonos: (011) 4809-1582
Fax: (011) 4809-1582
E-mail oficial p/notificaciones: hmasquelet@ssi.gov.ar / cales@ssi.gov.ar (Cecilia Ales)

Presupuesto Total: 272.567,44.-
Fuentes de Financiamiento: UNDP TRAC - Gobierno
El documento del proyecto consta de 56 páginas (anexos incluidos)


Dr. HÉCTOR MASQUELET
SECRETARIO DE SEGURIDAD INTERIOR

.....
Director Nacional del Proyecto

21/08/08

.....
Fecha

2. Análisis de situación

Durante la segunda mitad de los '90, la cuestión de la seguridad emergió en nuestro país como un tema político central capaz de poner en juego la capacidad del Estado de cumplir con algunas de las funciones que le son propias, tales como la resolución de conflictos, la promoción de la convivencia ciudadana, la prevención del delito y la reducción de la violencia, entre otros. Según las Naciones Unidas "[...] la gobernabilidad democrática no es sólo un valor *per se*, es un medio necesario para el desarrollo. Para el PNUD la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, puesto que mediante la política es posible generar condiciones más equitativas e incrementar las opciones de la gente. La democracia es el medio propicio para generar espacios de participación política y social, especialmente para los grupos vulnerables y las minorías [étnicas] y culturales. [...] La gobernabilidad puede entenderse como la compatibilización [...] entre los conflictos sociales y la preservación del régimen político y también como la capacidad para gestionar la política. La gobernabilidad puede ser afectada por numerosos factores, como conflictos sociales que pongan de manifiesto necesidades insatisfechas y falencias del gobierno en el diseño e implementación de políticas públicas, entre otros [...] La seguridad humana se logra con democracia; es decir, con gobernabilidad democrática. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la gobernabilidad democrática será más compleja en la medida en que no esté garantizada la seguridad humana, sobre todo en países como los latinoamericanos con importantes rezagos en pobreza y desigualdad"¹. En este contexto, "[...] la inseguridad ciudadana es un obstáculo para el desarrollo humano, ya que restringe las posibilidades de los individuos para concebir y materializar un proyecto de vida y erosiona la cooperación social y la vida cívica. La retracción de la libertad individual que provoca la inseguridad –percibida o fáctica- impacta negativamente sobre el potencial de desarrollo humano del individuo, en primer lugar, y de la sociedad, en segundo término"².

El fenómeno en sí y la emergencia de esta cuestión en la agenda pública y como tema de preocupación social no son auto-evidentes sino más bien un fenómeno multicausal complejo. Sin embargo, y si bien de manera creciente esta multicausalidad ha comenzado a ser reconocida y forma parte ya de los discursos políticos actuales referidos a la seguridad, las políticas públicas desarrolladas en la materia suelen no dar cuenta ni abordan la diversidad de factores que confluyen en la cuestión en general ni en cada fenómeno delictivo específico en particular.

Muy por el contrario, en su gran mayoría las políticas existentes limitan su abordaje al momento de comisión del delito (al "presente" del fenómeno), ignorando que hay un "antes" – en tanto cada delito emerge como resultado de complejos procesos sociales – y un "después" – porque tanto infractores como víctimas son parte de un sistema que los excede, y que abarca los modos en que una sociedad define y trata sus conflictos y la manera en que estas definiciones y abordajes tienden a integrarla o a segmentarla. Como resultante, la mayoría de las políticas existentes relegan el abordaje del fenómeno en el sistema penal, concentrando las respuestas al momento de comisión del delito y a un "después" limitado a la aplicación de sanciones punitivas a los infractores. Así, promueven una idea mistificante de que la seguridad depende de la voluntad de "luchar (con mayor o menor dureza) contra el delito" y la multicausalidad y complejidad reconocida a nivel discursivo resulta negada en las políticas concretas, agravando el problema con soluciones simplistas y contraproducentes.

En este contexto, "[...] el PNUD aboga intensamente por el surgimiento de una mirada amplia

¹ Bertranou, J. y Calderón, F.; "Introducción" en Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate, PNUD Argentina, Buenos Aires, 2008. pp. 15-6.

² Bertranou, J. y Calderón, F.; op. cit. p. 14.

sobre la seguridad en la que ésta no se encuentre desligada de la democracia en su sentido más profundo. Asimismo, pone de manifiesto la necesidad de analizar la seguridad ciudadana y la gobernabilidad democrática como mutuamente dependientes y de tomar iniciativas en el terreno que logren incorporar esta perspectiva renovada". Así, afirma que "[...] las políticas de seguridad ciudadana deben tener carácter holístico, estar dotadas de estrategias sensibles al contexto y a las situaciones particulares, comprender tanto las causas sociales como las instituciones de la inseguridad y de la violencia, y combinar acciones preventivas que apunten a los factores estructurales con acciones de control o de interrupción que sean capaces de poner fin a los ciclos de violencia. Detrás de esta concepción subyace la necesidad de superar las dicotomías que, frecuentemente, han caracterizado a las políticas públicas del sector: en un lado se encuentran aquellas estrategias, cuyos únicos focos son las instituciones directamente asociadas al fenómeno –es decir, las fuerzas policiales y los sistemas judiciales-, y en el otro, las acciones que sólo buscan modificar las causas sociales de la inseguridad y que, por ende, en su afán por modificar las condiciones estructurales, carecen de estrategias que contemplen el corto plazo"³.

La multicausalidad del fenómeno de la seguridad ciudadana

Si bien las causas de la actual configuración del fenómeno de la seguridad en Argentina son complejas y aún objeto de un debate más bien incipiente en los ámbitos académicos y políticos de nuestro país, pueden identificarse varias de ellas. Primero, el conjunto de procesos sociales (económicos, culturales y políticos) por los cuales se acumulan condiciones de posibilidad a resultas de las cuales ciertos sujetos quedan situados como potenciales infractores de la ley penal. Segundo, la conformación de estructuras de oportunidades delictivas que permiten que determinadas ilegalidades y formas de victimización (y no otras) sean llevadas a cabo por los potenciales infractores socialmente producidos. Y finalmente el desarrollo de la interacción existente entre esos dos fenómenos y las respuestas de las agencias supuestamente dedicadas a prevenirlos o controlarlos y las reacciones de otros actores sociales. Entre estas reacciones tienen particular relevancia las representaciones en los medios masivos de comunicación tanto del fenómeno delictivo en sí como del fenómeno de las respuestas y reacciones al mismo.

En lo referido a los procesos de producción social de potenciales infractores y víctimas han tenido influencia significativa varias cuestiones. Por una parte los procesos muy intensos de empobrecimiento, desafiliación y aumento de la inequidad económica y de acceso a bienes sociales (como el empleo, la salud, la educación, la vivienda, etc.) y de consumo. Por otro, la desarticulación del tejido social, las crisis en los sistemas de participación política y un creciente individualismo producto de los cambios culturales, todos ellos agudizados en la década de los 90.⁴ Así lo entiende también el PNUD cuando afirma que "[...] la pobreza, la desigualdad de ingreso, las deficientes condiciones de vida o la migración urbana poco planificada operan, entre otros fenómenos, como factores catalizadores de la proliferación de la violencia en una sociedad. En América Latina muchas de estas causas sociales de la violencia y la inseguridad se han

³ Bertranou, J. y Calderón, F.; op. cit. pp. 18-9.

⁴ Estos procesos no impactaron de manera similar en la sociedad en su conjunto sino que fueron experimentados y vivenciados de manera diferencial según los principales ejes sociales de edad, género, étnico, nivel de ingresos, clase, lugar de residencia, etc. Tanto el impacto material diferencial como las distintas percepciones de injusticia de la situación, combinados con el creciente individualismo cultural propiciaron en toda la escala social contextos en los que alternativas no delictivas no eran viables o eran menos atractivas para confrontar las tensiones estructurales y satisfacer aspiraciones culturales obstaculizadas materialmente. Dicho esto, no debe pasarse por alto que tanto las tensiones estructurales así como los obstáculos para concretar aspiraciones culturales y la percepción de injusticia de la situación resulta particularmente más intensa en los contextos sociales donde la privación material y la desarticulación del tejido social son más acentuadas.

profundizado durante los años en que se implementaron las reformas estructurales. En la región, a los factores catalizadores ya citados se han agregado la creciente dificultad de los jóvenes de ingresar al mercado laboral, el hacinamiento en las metrópolis y la ruptura de ciertos lazos sociales y familiares que en épocas anteriores habían servido de contención de la violencia⁵.

En lo referido a las estructuras de oportunidades delictivas, durante este periodo se evidencia el agravamiento de la criminalidad de los poderosos (delitos complejos, criminalidad económica, corrupción, crimen organizado) ante la inercia, impotencia y connivencia de las agencias estatales encargadas de su control, dando lugar a una mayor complejidad de las modalidades y organizaciones delictivas que, a su vez, generan estructuras de oportunidades para las modalidades más simples de las que se nutren (como el delito callejero).⁶

Por su parte, no debe perderse de vista que la totalidad de los componentes del fenómeno criminal en sí no son un dato dado de antemano sino que se engendran en el contexto de interacciones con las respuestas o reacciones de distintos actores supuestamente tendientes a prevenirlo, controlarlo o protegerse del mismo. En este sentido, la sobre-representación de hombres jóvenes pobres residentes en las áreas más degradadas de las ciudades como autores de delitos contra la propiedad (con distintos grados de violencia) es tanto producto del funcionamiento selectivo de las agencias del sistema penal como de tratarse de sujetos que sufren las tensiones materiales y culturales más intensas y residen en contextos donde han emergido estructuras de oportunidades criminales más bien precarias o donde existe acceso a los niveles menos calificados y más vulnerables de economías delictivas complejas. Por su parte, las interacciones entre los infractores socialmente producidos y las agencias del sistema penal y otros actores que reaccionan a las infracciones de los primeros no se resuelven en un momento dado sino que tienen un desarrollo temporal, que ha ido modificando (en general amplificando) las acciones de unos y las reacciones de los otros.

La pluralización de actores y racionalidades en el gobierno de la seguridad ciudadana

En este escenario, de manera gradual y superpuesta con el aumento de la criminalidad, comenzó a consolidarse en nuestro país una tendencia, observable también en otras sociedades, consistente en la aparición de nuevos actores, gubernamentales y no gubernamentales, con voluntad de participar en los procesos de producción de seguridad ciudadana. Esta tendencia, contradictoria y volátil en tanto convive con procesos de inflación de la legislación penal y de las respuestas punitivas y coercitivas, es conocida como "pluralización" o "multiplicación" de actores en el campo de la seguridad. La consolidación de esta tendencia plantea un conjunto de nuevas oportunidades, especialmente en los contextos locales, en tanto involucra a actores que promueven nuevas finalidades, racionalidades y modos de intervención. Pero también plantea nuevos desafíos en términos de justicia, equidad y derechos humanos tanto a las agencias del sistema penal, especialmente a la policía, como a las políticas públicas de seguridad en general.

En cierta medida, los procesos de pluralización de actores en el campo de la seguridad ciudadana contribuyeron y contribuyen a erosionar la percepción de que la utilización de

⁵ Bertranou, J. y Calderón, F.; op. cit. p. 15.

⁶ No existe criminalidad de los débiles (por ej., robos cometidos por jóvenes en una situación de extrema vulnerabilidad contra víctimas más o menos vulnerables) como tampoco criminalidad de los poderosos (por ej. contrabando de armas o drogas o trata de personas) sin el sustento de una estructura de oportunidades delictivas que las posibilite y sin la producción social de potenciales infractores y víctimas. Más aún, hay estrechas vinculaciones entre las estructuras de oportunidades que propician la criminalidad de los poderosos y las que dan lugar a la criminalidad de los débiles.

tecnologías coercitivas y punitivas por parte de las agencias del sistema penal constituye el único y más eficaz mecanismo para producir seguridad. Esto, a su vez, propicia el reconocimiento de la necesidad de políticas públicas que aborden la cuestión de la seguridad con enfoques, racionalidades y prácticas diversas a las del sistema penal y de la necesidad de participación de otros actores capaces de desarrollarlas, fortaleciendo así la tendencia a la pluralización. En este sentido, la pluralización genera oportunidades significativas al crear condiciones para desarrollar intervenciones potencialmente innovadoras respecto de las que caracterizan a las tradicionales desde el sistema penal y que aborden de manera específica la multicausalidad del fenómeno. Sin embargo, también engendra nuevos desafíos para las políticas públicas.

El Estado ante el fenómeno de pluralización

Tanto la promoción y regulación por parte del Estado de los procesos de pluralización así como la promoción de políticas públicas integrales y multiagenciales en este sentido implican cierto nivel de (re)asignación de funciones y responsabilidades tanto entre las propias agencias estatales como en instituciones de la sociedad civil. Conlleva, además, el dilema de reconocer, en alguna medida, las limitaciones estatales para alcanzar los niveles esperados de seguridad mediante abordajes coercitivos y punitivos, erosionando así el mito del "control soberano del delito" a través del sistema penal. Estudios recientes en otros contextos, muestran como los estados buscan despejar este dilema propiciando políticas de seguridad "volátiles y contradictorias": por un lado promoviendo los procesos de pluralización y, por otro, recurriendo a respuestas punitivas o coercitivas, alineadas con la retórica de la "guerra al delito".

Así, es frecuente que cuando un Estado confronta niveles crecientes de delito o crisis políticas generadas por las percepciones sociales de inseguridad o pánicos morales, recurra a respuestas punitivas o coercitivas, alineadas con la retórica de la "guerra al delito". A la "fuerza" del delito, ese "enemigo interno", se le puede y debe oponer una fuerza equivalente para doblegarlo. Puede tratarse de un aumento en el número de policías, en una ampliación de sus poderes legales, en la utilización de estrategias militarizadas (como la saturación territorial o el aumento de detenciones sin orden judicial), el debilitamiento de las garantías del debido proceso (como dificultar las excarcelaciones), la compra de armas, etc.

Este tipo de respuestas tienen cierta efectividad aparente para disipar coyunturalmente y en el muy corto plazo situaciones de crisis, en tanto apelan a un aspecto profundamente arraigado de nuestra cultura y que forma parte del sentido común tanto público como de la policía y del sistema penal en general, propio de la retórica de "guerra contra el delito". Esta resignificación del mito del control soberano del delito – la idea de que el estado puede hacer algo con el delito a través de sus aparatos coercitivos – es contradictoria con, y conspira contra, la promoción de los procesos de pluralización y con las políticas públicas que promueven la prevención del delito y refleja una "negación histórica" de las propias políticas públicas respecto de sus limitaciones.

En palabras del PNUD: "Por lo general la seguridad ciudadana ha sido un área de política pública que los gobiernos han delegado casi por completo en las fuerzas policiales, las cuales, a su vez, han tenido amplias libertades para definir la orientación de sus intervenciones en los problemas sociales de seguridad. Además, las políticas de reforma de las organizaciones de policía son más bien un fenómeno reciente. La ausencia de programas de carácter más holístico ha redundado en la incapacidad de los estados latinoamericanos para dar respuesta al creciente problema de la inseguridad ciudadana, lo que a su vez ha erosionado la credibilidad de las instituciones democráticas [...] Mediante la circunscripción del problema a [...] los límites de las

fuerzas policiales se ha excluido la participación de la comunidad y de los gobiernos locales”⁷.

Tanto la respuesta punitiva como la “negación histórica” son parte de la mentalidad del castigo que subyace en las estrategias y prácticas hegemónicas de las políticas de seguridad que persisten hasta el día de hoy, a pesar de que vis a vis se da un reconocimiento de la necesidad de políticas de prevención integrales y efectivas. Pero al momento de diseñar e implementar este tipo de abordajes se hace patente que existe una débil capacidad de las políticas públicas del área de la seguridad para diseñar y desarrollar intervenciones en la línea de tiempo del fenómeno, en su trayectoria completa y abordando las múltiples condiciones que los propician, desde intervenir en las causas sociales de fondo hasta en las respuestas institucionales a víctimas y victimarios. Asimismo, son escasas en nuestro contexto las experiencias de políticas de seguridad que, en el desarrollo de un abordaje integral, hayan logrado movilizar y articular de manera efectiva las intervenciones específicas de un conjunto amplio de instituciones estatales (incluyendo a las del sistema penal) y actores de la sociedad civil. Y esta intervención multiagencial coordinada es esencial en tanto es la única capaz de responder de manera integral a la etiología múltiple que caracteriza al fenómeno del delito. Es que el delito involucra: las causas que promueven conductas que entran en conflicto con leyes penales, los factores que hacen a las potenciales víctimas vulnerables, las condiciones sociales que afectan los niveles públicos de control y tolerancia y las fuerzas sociales que configuran las acciones y definiciones de las agencias formales de control, como la policía. Y la interacción entre estas cuatro causalidades, si bien tiene cierta generalidad, varía para cada tipo o familia de delitos y en cada lugar geográfico, a punto tal que existen especificidades por tipos de delitos no sólo entre ciudades sino dentro de las mismas ciudades. Por ende, cualquier abordaje que no conlleve una intervención coordinada sobre estas cuatro causalidades interdependientes y que interactúan entre sí y que no reconozca la especificidad local y territorial del fenómeno será un abordaje parcial, asimétrico e inespecífico. Y, en consecuencia, dilapidador de recursos, contraproducente o con escasas chances de afectar positivamente el fenómeno abordado en el lugar concreto en el que ocurre.

Desafíos que plantea la seguridad ciudadana en el ámbito local⁸

“Durante los últimos años, los gobiernos locales de América Latina han debido asumir funciones de gestión y gobierno sobre cuestiones que tradicionalmente eran abordadas y atendidas por los gobiernos nacionales o provinciales. A las históricas funciones asociadas a la prestación de los servicios públicos básicos y la regulación de ciertas actividades económicas locales, se le añadieron aquellas referidas a la intervención sobre la pobreza extrema, la atención primaria de la salud y la educación públicas, la asistencia a las pequeñas y medianas empresas, el cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente, la protección y promoción de los derechos humanos de sectores vulnerables, la resolución de conflictos locales y, por cierto, la gestión de los asuntos de la seguridad pública en el ámbito local.

Ello se produjo en un contexto signado por una profunda crisis económica y social, el repliegue de los gobiernos nacionales o provinciales en la atención de este conjunto de problemáticas y la consecuente generalización de las demandas y reclamos sociales sobre los gobiernos locales a favor de la atención de tales cuestiones. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos no fueron beneficiarios de los medios y recursos necesarios para tales desafíos, dando lugar a una

⁷ Bertranou, J. y Calderón, F.; op. cit. p. 17.

⁸ Esta sección del PRODOC reproduce gran parte de la descripción de la situación realizada por el PNUD en el documento de trabajo “Estrategia de descentralización y fortalecimiento de la gestión local de la seguridad ciudadana”, junio de 2005, pp. 2-7.

suerte de gobernabilidad local.

En este marco, durante los últimos años, en nuestra región, el aumento y la creciente complejización de la problemática criminal ha transformado también el escenario de la seguridad pública en el ámbito local [...]. En estos espacios locales, se ha comenzado a manifestar un tipo de conflictividad específica que, en su expresión más lesiva y socialmente gravosa, ha girado en torno del incremento de la actividad delictiva tradicional y violenta [lo que ha] tenido un significativo impacto sobre la calidad de vida local.

Sin embargo, en esas esferas locales también ha ido aumentando una serie de conflictos sociales menores derivados de ciertas modalidades de delitos leves, hechos de desorden y faltas contravencionales manifiestamente cercenatorias del orden público y que alteran específicamente el panorama local de la seguridad pública. Este tipo de incidentes que, por cierto, no se inscriben en la delincuencia común violenta ni en la criminalidad organizada, se han expandido notablemente en el plano local y han signado la vida cotidiana y la situación de seguridad pública local en forma mucho más significativa que aquellas. La probabilidad cierta de que las personas sean víctimas de este tipo de incidentes es sensiblemente mayor con relación a los eventos propios de la alta criminalidad, y la sensación de vulnerabilidad social frente a ellos es notable [...].

Pues bien, en este contexto, las crecientes demandas sociales en favor de más seguridad se han ido canalizando, antes que nada, frente a las autoridades políticas más próximas de la población, es decir, frente a los gobiernos locales o municipales. En general, los reclamos colectivos, las manifestaciones de protesta y, en ciertos casos, las numerosas puebladas que en los últimos tiempos se vivieron en los diferentes ámbitos locales de la región constituyeron expresiones de reproche y desaprobación contra la inacción policial o política ante los recurrentes desórdenes no controlados ni resueltos o ante las modalidades delictivas a veces regenteadas por la propia fuerza policial. En ciertas ocasiones, a las autoridades municipales también se les reclamó con vehemencia que se encargaran de la cuestión de la seguridad o intercedieran ante los gobiernos nacionales o provinciales o ante la policía local para afrontar el tema.

Sin embargo, [...] en la mayoría de los países de la región, los gobiernos locales no cuentan con autonomía institucional y jurídica y, en casi todos los casos, no poseen facultades ni recursos financieros para organizar sus propios sistemas de seguridad y su propia policía a los fines de desenvolver tareas de seguridad preventivas dentro de su territorio. Tampoco poseen un funcionariado municipal capacitado o entrenado en la gestión de los asuntos de seguridad ni han conformado dependencias técnicas especializadas o focalizadas en la identificación apropiada de las problemáticas de seguridad que requieren de algún tipo de intervención local o en el desarrollo de labores de prevención social de la violencia y el delito y, menos aún, en la coordinación de tareas preventivas con las dependencias y cuerpos policiales que actúan en la esfera local.

Por su parte, las policías que intervienen en dichos ámbitos dependen orgánica y funcionalmente de los gobiernos nacionales o provinciales y, en general, no han estructurado unidades o grupos abocados al desenvolvimiento de modalidades de policiamiento comunitario o de proximidad tendientes a la implementación de estrategias focalizadas de prevención del delito y de conflictos locales, sobre la base de una fluida interconexión entre la propia policía, el gobierno local y la comunidad. Al contrario, el vínculo entre policía, el gobierno local y la comunidad ha estado signado por la externalidad y la fragmentación institucional.

Asimismo, las policías de América Latina han atendido las demandas comunitarias frente a los desórdenes y eventos delictivos menores desenvueltos en el plano local con los mismos recursos y métodos con que han venido enfrentando a la alta criminalidad violenta. Las formas imperantes en el accionar policial han girado históricamente en torno de tácticas de intervención asentadas básicamente en la reacción armada ante situaciones o hechos delictivos ya consumados o en desarrollo, descartando o secundarizando de antemano alternativas basadas en modalidades preactivas de labor conjunta con la[s] poblaciones locales. Además, estas formas de intervención policial no son generalmente decididas, conducidas, desarrolladas y controladas en forma descentralizada por las unidades y dependencias del lugar sino por los mandos centrales de la fuerza que corrientemente, son nacionales o provinciales, lo que ha impedido llevar a cabo labores preventivas focalizadas y adecuadas al conjunto de problemáticas específicas dadas en el ámbito local.

[...] En este contexto, las policías de la región no han sido propensas a considerar que la interacción con la ciudadanía y la intervención cooperativa de ésta en la labor policial frente al delito puedan constituir una instancia posible para la elaboración e implementación de estrategias eficaces de prevención de delitos y conflictos. No solamente se rechazó desde el ámbito policial la posibilidad de que los ciudadanos pudiesen identificar la naturaleza y la envergadura de los problemas y situaciones de violencia y la criminalidad existente en la esfera de su vecindad sino que, además, se posicionó a la misma policía como la única institución capaz de registrar y accionar sobre esos problemas y situaciones. En este sentido, las agencias policiales le adjudicaron a la ciudadanía un papel esencialmente pasivo e inerte en materia de seguridad.

[...] En definitiva, el desgobierno político local sobre la seguridad y la falta de participación comunitaria en esos asuntos ha favorecido y apuntalado el monopolio policial en la gestión de los conflictos y de las problemáticas delictivas desarrolladas en el ámbito local. Sin embargo, el aumento de la conflictividad violen[ta] y delincencial en estos ámbitos, la creciente sensación de inseguridad comunitaria, la progresiva demanda social de seguridad a los gobiernos locales, la inexperiencia e incompetencia de éstos en el manejo de este conjunto de problemáticas y el fracaso de la gestión policialista de la seguridad han dado cuenta de la crisis local de la seguridad pública e impone el desarrollo de un proceso de transformación de la seguridad pública en el plano local".

3. Estrategias

Este proyecto se enmarca dentro de los objetivos estratégicos del PNUD en la Argentina y en especial en el objetivo estratégico de *Promover la Gobernabilidad Democrática*. Con respecto al objetivo mencionado, el Proyecto contribuye a lograr el efecto esperado de: "Fortalecimiento de la capacidad de gestión del gobierno a nivel nacional, provincial y municipal."

Además, el proyecto se enmarca dentro del Marco Estratégico del PNUD 2008-2011, en el efecto esperado "*los niveles de gobierno nacional, regional y local expanden sus capacidades de administrar la provisión de servicios equitativa y reducir el conflicto*".

La estrategia política nacional en materia de prevención del delito encuentra su antecedente más próximo en la implementación del *Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD)* del año 2000⁹.

⁹ En el mes de agosto de 2000 el entonces Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio del Interior de la Nación lanzaron conjuntamente el Plan Nacional de Prevención del Delito –PNPD- a través de las Resoluciones

Dicho Plan, a su vez, se enmarca en una tendencia global y regional que otorga relevancia a la dimensión preventiva de las políticas de seguridad pública y que en Argentina se ha traducido en un conjunto de iniciativas legislativas y programas de gobierno más marcadamente a partir de fines de los años noventa. El Plan tiene como meta "contribuir al mejoramiento de la seguridad urbana en Argentina, promoviendo la reducción de la criminalidad y la sensación de inseguridad, a través de la puesta en marcha de mecanismos preventivos más allá del sistema penal que apuntan al fortalecimiento del sistema democrático, a través de esquemas de compromiso, cooperación y articulación entre actores gubernamentales y la participación activa de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil" (PNPD, 2003).

Complementariamente, en el transcurso de los años 2006 y 2007, la Secretaría de Seguridad Interior (SSI) -a través de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior (CSI)- desarrolló una serie de acciones tendientes a dar un salto de calidad en la formación de los recursos humanos que integran los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad de la República Argentina.

Sobre la base del reconocimiento de la desarticulación y heterogeneidad de criterios que caracterizan al sistema de formación policial nacional, y teniendo en cuenta la multicausalidad del fenómeno de la seguridad ciudadana y el nuevo escenario de pluralización de actores, la Secretaría Ejecutiva del CSI ha avanzado -por intermedio del *Programa Nacional de Educación, Capacitación y Actualización Profesional de los Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad (PRONACAP)*¹⁰- en la construcción de consensos federales que posibiliten superar esta situación a través de la unificación y modernización de criterios respecto de la organización curricular y las metodologías de enseñanza-aprendizaje que se implementan en las instituciones de formación policial de todo el país.

En el marco de este proceso de construcción de consensos se elaboraron simultáneamente dos propuestas de organización curricular para la formación policial, con una lógica sistémica e integral, considerando el marco normativo que regula tanto al Sistema de Seguridad Interior, como al Sistema Educativo Nacional

Ambas propuestas proponen la formación integral de los agentes, con una mirada sistémica, que les proporcione las herramientas necesarias para poder realizar una "lectura adecuada del territorio y de su ejercicio profesional", con relación a la problemática de la seguridad. De esta manera podrá contar con las herramientas pertinentes para participar en la elaboración y gestión de las políticas públicas de seguridad, entendida éstas en un sentido más amplio que el habitualmente formulado en relación a un objeto ya predeterminado: "la trasgresión". Se incluyen en este sentido, así por ejemplo, contenidos referidos a: los espacios públicos en la ciudad; su vinculación con la cohesión social; los fenómenos urbanos y rurales, la planificación estratégica y el desarrollo local, el desarrollo socio-cultural, entre otros. La propuesta curricular incluye elementos para reflexionar acerca de su propio accionar profesional, enriquecer su ámbito de trabajo, actuar con otros sectores de la institución y para poder "interactuar" con otros sectores de la sociedad, razón de ser de la institución.

El acento de la formación está puesto, en el marco de la reconfiguración de la relación Estado-

MJDH n°768/00 y MI n°56/00. En el año 2003, el PNPD fue rediseñado, ubicándose en la órbita del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y dependiendo de la Dirección Nacional de Política Criminal de la Nación.

¹⁰ Creado mediante Resolución N°425/06 del Secretario de Seguridad Interior e instituido en el marco de la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Seguridad Interior.

sociedad y en la prevención de la inseguridad pública y ciudadana. En este sentido, la inclusión de otros actores como posibilidad de "ganar en seguridad" en la construcción de una sociedad democrática que integre a la totalidad de sus ciudadanos, con una mirada social de la ciudadanía.

Así como el PNPD y las propuestas de organización curricular para la formación policial constituyen las estrategias de país más directamente relacionadas con la temática de la presente propuesta, existen otras líneas de política que definen el marco en el que ésta se inscribe e que implican un reconocimiento de la complejidad que caracteriza a la cuestión de la seguridad ciudadana.

Entre las políticas que apuntan a reducir los niveles de violencia imperantes en la sociedad se encuentra el *Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego*¹¹. Este programa de alcance nacional forma parte de una política integral de control y prevención de la violencia armada, que incluye medidas de control del mercado legal y medidas de persecución del mercado ilegal de las armas de fuego. El plan tiene como objetivos: la disminución del uso y proliferación de armas de fuego y municiones; la reducción de accidentes y hechos de violencia ocasionados por el acceso y uso de armas de fuego; la sensibilización acerca de los riesgos de la tenencia y uso de armas; y la promoción de una cultura de no violencia y resolución pacífica de conflictos que desaliente la tenencia y uso de armas de fuego¹². Por su parte, el *Plan Nacional de Seguridad Vial 2006-2009*¹³ resulta una herramienta fundamental a fin de perfeccionar la política de Estado de prevención de accidentes de tránsito, atento la necesidad de incrementar los medios para procurar la reducción de los siniestros producidos en el país. El Plan se propone reducir en 50% -en el transcurso de los próximos cinco años- la cantidad de personas muertas en accidentes viales – más de 6.000 por año-. Para ello se ha creado la Agencia Federal de Seguridad Vial -organismo que concentrará toda la autoridad en materia de seguridad vial-¹⁴ y se han iniciado y comprometido grandes obras de infraestructura vial. Cabe mencionar también al programa *Las víctimas contra las violencias*¹⁵, cuyo objetivo es la atención a las víctimas de abusos o maltratos causados por el ejercicio de la violencia -cualquiera sea su naturaleza- y la lucha contra el maltrato, la explotación y la prostitución infantil.

Por otra parte, existen algunas políticas nacionales que no han sido formuladas ni llevadas a cabo específicamente con el objetivo de conjurar o neutralizar los factores determinantes ni las manifestaciones concretas de los hechos violentos, de los conflictos vulneratorios del orden público o de las problemáticas delictivas pero que, aún así, tienen un impacto indirecto sobre ellos. Así, y sólo por mencionar a algunas, entre las numerosas iniciativas que apuntan a mejorar los indicadores socioeconómicos en todo el país se encuentran el programa *Becas de*

¹¹ El Plan Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego creado por Ley n°26.216 de diciembre de 2006. Para mayor información véase: <http://www.desarmevoluntario.gov.ar/>

¹² El plan se realiza en el marco de la declaración de la Emergencia Nacional en Materia de Tenencia, Fabricación, Importación, Exportación, Transporte, Depósito, Almacenamiento, Tránsito Internacional, Registración, Donación, Comodato y Compraventa de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y demás materiales controlados, registrados o no, a través de la ley 26.216 y durante el término de un año

¹³ Aprobado por la XXXI Asamblea del CONSEJO FEDERAL DE SEGURIDAD VIAL que tuvo lugar en Buenos Aires los días 6 y 7 de octubre de 2005. Disponible en: http://www.renat.gov.ar/plan_nacional.pdf

¹⁴ La Agencia se abocará fundamentalmente al desarrollo de cinco actividades: el establecimiento de un Sistema Nacional de Licencias de Conducir; el diseño e implementación de medidas de control y sanción; el desarrollo de tareas de educación, capacitación y difusión; la creación de un Observatorio Vial y el fortalecimiento del Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito (RENAT).

¹⁵ Creado el 13 de marzo de 2006 por Resolución del Ministerio del Interior n°314/2006. Actualmente el Programa funciona en el ámbito del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

*Rehabilitación de la Drogadicción*¹⁶ –instituido en el ámbito de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico-, mediante el cual se otorgan subsidios para tratamientos de adicciones para personas que no tienen ningún tipo de cobertura; el programa *Mejoramiento de Barrios*¹⁷ (PROMEBA) –instituido en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios-, cuyo objetivo es transformar el hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, el acceso a la propiedad de la tierra y el fortalecimiento de la organización comunitaria; y el *Programa Nacional de Becas Estudiantiles*¹⁸ (PNBE) –instituido en el ámbito del Ministerio de Educación-, cuyos objetivos son: incrementar los años de permanencia en el sistema educativo de los jóvenes de familias socio-económicamente más vulnerables; mejorar el itinerario escolar de los alumnos, estimulando la asistencia y la promoción; reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria, e incrementar los niveles de permanencia y promoción de los alumnos, así como la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje de las escuelas participantes del Programa.

Estrategia del Proyecto

En contraposición a las respuestas punitivas o coercitivas, el proyecto se propone promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema. Para ello, se liderará el proceso de diseño e implementación de una estrategia multiagencial de abordaje de problemas prioritarios de seguridad en tres ciudades intermedias que contribuya a la articulación y potenciación –tanto en el nivel local como en el plano interjurisdiccional- de los esfuerzos más o menos sistemáticos realizados por diversas agencias gubernamentales en el tratamiento de delitos o incivildades que afectan la calidad de vida de sus habitantes.

A través de esta iniciativa se buscará “responsabilizar” o “co-responsabilizar” a otros actores (estatales y de la sociedad civil) en la gestión de la seguridad, promoviendo, auspiciando y regulando el proceso de pluralización y de intervención multiagencial. De este modo, se buscará tomar distancia respecto de las nociones de detección, aprehensión y castigo, direccionando las políticas hacia la prevención de los delitos –entendida en sentido amplio- y la reducción de las condiciones que los hacen posibles, relativizando así la dependencia en el efecto disuasivo del castigo como principal estrategia de control del delito.

En este sentido, no se trata de descartar a los cuerpos policiales y demás agencias del sistema penal (básicamente, el Poder Judicial, el Patronato de Liberados, el Sistema Penitenciario) como actores relevantes en el tratamiento de los problemas de seguridad, ni de restarle valor a las contribuciones que pueden realizar. Por el contrario, el Proyecto se propone redirigir y focalizar los esfuerzos de estas agencias para potenciar su impacto –previo análisis de sus capacidades y responsabilidades específicas-, articulándolos con los de otros actores, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, la prevención se piensa como el abordaje de las condiciones sociales

¹⁶ Para mayor información sobre el programa véase: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=327

¹⁷ Para mayor información sobre el programa véase: <http://www.promeba.org.ar/>

¹⁸ Para mayor información sobre el programa véase: <http://portal.educ.ar/noticias/educacion-y-sociedad/programa-nacional-de-becas-est.php>

(culturales, económicas y políticas) que generan condiciones por las que algunos sujetos son producidos como potenciales infractores o se encuentran situados en contextos en los que las alternativas no delictivas no están presentes o son menos atractivas (esto es el "antes" del delito). Desde este abordaje, además, se reconoce que las condiciones generales vinculadas al fenómeno se articulan de manera singular en contextos locales específicos, en relación a los grupos sociales que las vivencian, de manera diferencial por tipos de delitos y reconocen el impacto positivo o contraproducente resultante de las definiciones y reacciones sociales, especialmente las provenientes del sistema penal (el "después" del delito).

Como se mencionó anteriormente, a las condiciones sociales así definidas en su interacción con las reacciones (formales e informales) que suscitan, situadas territorialmente incluso en áreas de una misma ciudad, las designamos como "estructura de producción social de potenciales infractores". Esta estructura solo explica una parte del fenómeno delictivo ya que para tener una visión realmente abarcadora y compleja requiere ser complementada con la manera en que se combina con la "estructura de oportunidades delictivas", cuyos elementos lo constituyen las "economías delictivas" y las "subculturas delictivas" (qué legitiman, desde el punto de vista del potencial infractor, socialmente producido, a las potenciales víctimas y a las potenciales situaciones de victimización).

Así conceptualizado el fenómeno, y en la medida en que se reconocen las condiciones de posibilidad específicas de cada delito, es que pueden identificarse, a su turno, las diversas posibilidades de intervención de agencias estatales y de la sociedad civil, en términos de su capacidad específica de intervenir, de manera coordinada, en el abordaje de cada delito, ya sea antes de que ocurra o en el momento de su comisión y una vez que ha ocurrido. Este enfoque, asimismo, reconoce y se refuerza con los procesos de pluralización de actores.¹⁹

Al momento de diseñar e implementar abordajes integrales mediante políticas de prevención integrales y efectivas se hace patente que existe una débil capacidad de las políticas públicas del área de la seguridad para diseñar y desarrollar intervenciones en la línea de tiempo del fenómeno, en su trayectoria completa y abordando las múltiples condiciones que los propician, desde intervenir en las causas sociales de fondo hasta en las respuestas institucionales a víctimas y victimarios. Asimismo, son escasas en nuestro contexto las experiencias de políticas de seguridad que, en el desarrollo de un abordaje integral, hayan logrado movilizar y articular de manera efectiva las intervenciones específicas de un conjunto amplio de instituciones estatales (incluyendo a las del sistema penal) y actores de la sociedad civil.

Si la ciudad es el resultado de un variado conjunto de procesos económicos, sociales y políticos producidos por diferentes actores sociales, la ciudad intermedia puede definirse como "entidad socio-territorial que tiene un determinado arraigo en el sistema de asentamientos humanos nacional y regional, que posee determinadas peculiaridades culturales que la identifican, que

¹⁹ De aquí en adelante, salvo que se indique lo contrario, utilizaremos la palabra "prevención" en este sentido amplio y abarcador. Según otra interpretación, la noción de "prevención" puede entenderse, por un lado, como una intervención sobre los aspectos espacial y temporal del delito, dirigida a dificultar las oportunidades para su comisión por parte de un actor racional idealizado, que mide costos y beneficios. En esta lógica, el "presente" del delito se amplía pero los abordajes evitan el "antes" y el "después". En la racionalidad propia de estas estrategias todos los componentes estructurales y biográficos de la causalidad son abandonados. En ocasiones infrecuentes estas estrategias resultan efectivamente combinadas en lo que se denomina la "prevención integrada", aunque el costo, complejidad y plazos propios de las segundas hacen que las intervenciones terminen privilegiando las primeras. En cualquier caso, lo que evidencian las racionalidades de ambas políticas de prevención es un distanciamiento expreso respecto de la mentalidad de prevención propia del sistema penal que descansa en la amenaza del uso de la coerción y de la detección, aprehensión y castigo como elementos de disuasión.

está dotada de un tamaño demográfico-geográfico-económico-social de rango intermedio en el país que se trate, y que posee un conjunto de potencialidades de desarrollo"²⁰.

Por otra parte, la literatura consultada señala que las ciudades intermedias –las cuales vienen experimentando un gran crecimiento en el contexto latinoamericano- poseen características cualitativas que las hacen atractivas para una experiencia como la propuesta, puesto que poseen "economías de escala más eficientes, una relación sustentable con su entorno natural y un tipo de gestión con mayores grados de participación"²¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, las ciudades tentativamente seleccionadas para integrar la muestra son Santa Fe, Neuquén y Resistencia.

Los criterios de selección de los municipios atienden fundamentalmente a la existencia de condiciones político-institucionales locales que hagan viable el desarrollo de la experiencia, así como también de una trama social e institucional suficientemente compleja como para albergar una intervención del tipo de la pretendida, en la que se vinculan diversas agencias gubernamentales y no gubernamentales capaces de desarrollar y articular acciones específicas. Resulta necesario, sin embargo, limitar estas complejidades y los desafíos que suponen en virtud del carácter piloto de la experiencia y de los recursos disponibles para su implementación. En este contexto, las ciudades de tamaño intermedio en relación a su población (entre 100.000 y 500.000 habitantes) aparecen como las más pertinentes para integrar la muestra.

Con respecto al caso de Neuquén, ciudad de más de 200.000 habitantes²², se han avanzado ya en algunas acciones de carácter exploratorio, tomando contacto con el Ministro de Justicia, Trabajo y Seguridad de la provincia y otros funcionarios provinciales del área de Seguridad²³. Cabe destacar también que el Gobernador de la provincia solicitó recientemente al PNUD asistencia en relación con el tema de la seguridad pública, entre otros. Según lo informado, el gobierno provincial está impulsando un Plan de Seguridad que contempla una perspectiva integral de la problemática y que incluye la actuación de agencias gubernamentales de diversas áreas sustantivas así como la participación de actores no gubernamentales, asociaciones, foros, etc. En tal sentido, consideramos positivo para la viabilidad del proyecto, contar con un marco institucional favorable a la recepción de experiencias como las que se llevarán adelante en el presente proyecto. Con respecto al tipo de delito que se habrá de seleccionar para implementar la estrategia de prevención multiagencial, si bien todavía no está confirmado, se está pensando en abordar fenómenos relacionados con violencia interpersonal intensa o potencialmente muy lesiva (como delitos con utilización de arma de fuego).

En relación con la ciudad de Santa Fe –que cuenta con una población cercana a los 500 mil habitantes²⁴- se ha avanzado también en acciones exploratorias, a partir de contactos con el Ministro de Seguridad provincial, con el Secretario de Seguridad Pública, con el Secretario de Seguridad Comunitaria, y su equipo de asesores y con el Jefe de la División Estadística y Análisis Criminal de la Unidad Regional I de la Policía Provincial. Santa Fe aparece como una

²⁰Jordan, Ricardo (1997): Las ciudades intermedias. Políticas y lineamientos para la acción, LC/R.1715 CEPAL, México, Citado en Erbiti, C. (s/f) "Fortalecimiento de la gestión municipal como oportunidad para el desarrollo local sustentable: el caso de Tandil"

²¹ Véase: <http://www.cepal.org.ar/publicaciones/xml/7/4497/parteb.htm>

²² Información Municipal Básica, Centro de Estadísticas e Información Municipal, Municipio de Neuquén, <http://www.muninqn.gov.ar/ceim/index.asp> consultado el 19/06/08-

²³ Al respecto, véase los comentarios a la prensa del Ministro Pérez: <http://www.rionegro.com.ar/diario/2008/04/25/20084r25s04.php>

²⁴ Cf. SAFETUR – Ente Municipal de Turismo: http://www.santafe-turistica.com.ar/paginas/la_ciudad.html

ciudad adecuada para la implementación del proyecto dado que a nivel provincial existe una fuerte vocación de articular políticas de seguridad con actores locales, estatales y de la sociedad civil y de integrar la política de seguridad a las políticas sociales. Respecto de esto último, debe destacarse particularmente que el actual gobierno provincial ha creado un gabinete social para implementar políticas sociales de manera multiagencial y descentralizada territorialmente y que el Ministerio de Seguridad integra este gabinete. Por otra parte, la reciente firma de un Acuerdo Marco de Cooperación entre el PNUD y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, garantiza el compromiso político de la jurisdicción con este proyecto. Por su parte, el gobierno de la ciudad de Santa Fe ha decidido adoptar mayor protagonismo en el tratamiento del tema y esa decisión se ha visto reflejada en la creación de un área específica dentro del gobierno municipal, la Subsecretaría de Prevención y Seguridad Ciudadana.

Con respecto al delito a abordar se convino con el propio Ministro de Seguridad que sea el fenómeno de homicidios dolosos en la ciudad de Santa Fe. La selección de este delito responde, en primer lugar, a la seriedad del mismo y, en segundo lugar, a que la ciudad de Santa Fe, ostenta una tasa de homicidios superior a la media urbana nacional²⁵, tasa que se viene incrementando de manera sostenida en la última década²⁶. Investigaciones exploratorias, realizadas para la formulación de este proyecto, indican, además, que la tendencia actual sigue siendo ascendente y que buena parte de los mismos son homicidios horizontales (conflictos interpersonales, disputas territoriales en el contexto de economías delictivas, venganzas por homicidios pasados entre grupos familiares, etc.) con una fuerte concentración territorial en los sectores de nivel socioeconómico más bajo de la ciudad (aunque esta última información requiere de una mayor profundización en tanto la provincia no cuenta con un sistema adecuado de georreferenciación de delitos). Tanto desde la Secretaría de Seguridad Comunitaria provincial como, más recientemente, desde el ámbito local, se encuentran en diseño intervenciones específicas para abordar esta cuestión. Estas condiciones hacen que el fenómeno delictivo en esta jurisdicción resulte apropiado para ser abordado mediante una estrategia multiagencial.

Finalmente, como se dijo, Resistencia –con una población cercana a los 300 mil habitantes²⁷– sería la tercera ciudad seleccionada. En el pasado mes de julio se realizaron los primeros contactos con el Sr. Subsecretario de Justicia y Seguridad de la Provincia del Chaco, quien no sólo se mostró personalmente interesado en el proyecto, sino que además transmitió al Sr. Secretario de Seguridad Interior y al Sr. Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Interior el interés del Sr. Gobernador de la provincia, en participar de la experiencia a través de la inclusión de la ciudad capital de la provincia entre las jurisdicciones seleccionadas.

Cabe destacar que el Subsecretario de Justicia y Seguridad de la Provincia del Chaco comprometió la colaboración en el proyecto de recursos humanos solventados con fondos provinciales, por cuanto visualiza a esta participación no sólo como una contribución al proyecto sino, sobre todo, como una oportunidad para formar en el tema a su propio equipo de trabajo. En

²⁵ La tasa para el año 2007 fue de 24 homicidios dolosos por cada 100 mil habitantes. Según información policial, en el período enero-abril 2008 los homicidios fueron 36, cifra idéntica a la del mismo período de 2007. Sin embargo, debe indicarse que la cantidad de heridos por arma de fuego y arma blanca, contabilizados en la estadística policial, correspondientes al período precitado del año 2008 fue mayor a la de igual período del año anterior (324 y 264, respectivamente), sugiriendo que la tasa de homicidios dolosos correspondiente a este año podría incrementarse respecto a la del año anterior.

²⁶ Véase: Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), Dirección Nacional de Política Criminal, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

²⁷ 275.962 al año 2001, según Censo INDEC.

el mismo sentido se expresó el Sr. Subsecretario de Seguridad de la Provincia de Neuquén, en una reunión mantenida con el Sr. Secretario de Seguridad de la Nación, el día 13 de agosto. Lo propio hizo el Ministro de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, en las reiteradas oportunidades en que tomó contacto con las autoridades del proyecto, la última de ellas el pasado martes 12 de agosto.

Desde el Proyecto se promoverá que los gobiernos municipales también involucren recursos humanos propios a fin de complementar y fortalecer al equipo de consultores. Se espera que estos recursos humanos aporten conocimiento sobre la problemática y los actores relevantes en el ámbito local, faciliten los contactos con las distintas dependencias gubernamentales y contribuyan a la sostenibilidad del proyecto.

No puede dejar de destacarse la relevancia que tiene el compromiso político local para la viabilidad del proyecto y, en particular, para la fase de implementación. A fin de reforzar los compromisos ya existentes, se prevé realizar un acto público de presentación y lanzamiento del proyecto en cada una de las jurisdicciones intervinientes, actos en los que además de las autoridades nacionales, provinciales y municipales pertinentes se invitará también a participar a las autoridades del PNUD. Paralelamente, se realizarán actividades de sensibilización con las distintas agencias de los poderes ejecutivos provinciales y municipales, así como también con legisladores y miembros del Poder Judicial.

Sin perjuicio de lo anterior, el periodo en el marco del cual se desarrollarán las dos primeras fases del proyecto (diagnóstico y diseño de los programas piloto) resultará fundamental para consolidar los acuerdos ya alcanzados, y ampliarlos involucrando a otros actores políticos relevantes.

La estrategia a aplicar por el proyecto para el logro de estos objetivos se desarrollará en cinco etapas.

En lo que constituye la **primera fase** del proyecto, se prevé realizar un exhaustivo trabajo de relevamiento de información en las tres ciudades intermedias seleccionadas con el propósito de identificar un problema prioritario de seguridad y elaborar un diagnóstico en profundidad sobre la base del cual posteriormente se diseñarán las intervenciones. Se identificarán las características y condiciones de posibilidad del problema, las acciones encaradas para su tratamiento, y las principales agencias que intervinieron sobre la trayectoria del fenómeno, la potencialidad de intervención coordinada de distintas agencias estatales y actores de la sociedad civil, así como también otros aspectos relevantes que permitan obtener un panorama del estado de situación tanto del fenómeno propiamente dicho como de la trama institucional que lo rodea. El mapa de relaciones interinstitucionales que surja como resultado de este proceso será luego reconstruido al final de la intervención a fin de identificar variaciones en los actores intervinientes y en los roles desempeñados por cada uno de ellos en el abordaje de los problemas prioritarios de seguridad seleccionados.

Tanto durante el proceso diagnóstico como en las etapas posteriores del proyecto se prestará especial atención a la cuestión de género, y al modo en que las variables relevantes impactan de manera diferenciada sobre hombres y mujeres.

Con este objetivo, en el marco de esta primera fase del proyecto se espera la visita de la Dra. Jayne Mooney, docente de criminología en la Facultad de Política Social, Sociología e Investigación Social de la Universidad de Kent (Reino Unido) y del Programa de Doctorado en

Justicia Criminal de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (Estados Unidos). Sus áreas de interés incluyen los patrones de violencia, violencia doméstica, delito en el ámbito de la ciudad y las encuestas de victimización, temas a los que ha dedicado una gran cantidad de artículos y publicaciones. La Dra. Mooney es directora la Encuesta de Violencia Doméstica del Norte de Londres y de varias encuestas de victimización locales.

También se invitará a la Argentina al Dr. Jock Young, especialista en criminología y profesor de Sociología de la Facultad de Política Social, Sociología e Investigación Social de la Universidad de Kent (Reino Unido) y del John Jay College of Criminal Justice, de la Universidad de la Ciudad de Nueva York (Estados Unidos). El principal área de interés del Dr. Jock Young, son los procesos de inclusión y exclusión social, lo cual lo llevó a estudiar el pánico moral, la amplificación de la desviación, la indignación moral y el punitivismo. Ha dirigido investigaciones sobre los medios masivos de comunicación, el uso de drogas, el aborto, el gobierno de la seguridad, los procesos de victimización, las detenciones policiales y las minorías étnicas, temas sobre los cuales ha escrito numerosos artículos y publicaciones.

La presencia en la Argentina de estos reconocidos especialistas tendrá por objetivo sensibilizar a actores relevantes sobre el marco conceptual que subyace al presente proyecto y las implicancias que éste tiene sobre el abordaje de la seguridad pública, así como también aprovechar su experiencia en el tema para refinar el diseño metodológico de la investigación.

El desempeño de los cuerpos policiales y demás agencias del sistema penal en relación con el problema prioritario de seguridad seleccionado formará parte del diagnóstico. En este contexto, se relevarán y analizarán tanto las políticas seguidas para su abordaje, como también los recursos destinados a ese fin.

Por otra parte, tomando en cuenta el impacto que los medios de comunicación tienen sobre la formación de la opinión pública, esta primera fase del proyecto incluirá también: a) la identificación de los principales medios de comunicación existentes a nivel local; b) la identificación de los periodistas dedicados a los temas de seguridad; c) un diagnóstico sobre el tratamiento que los medios de comunicación locales –principalmente la prensa- le dan al tema de la seguridad pública y el delito, en general, y al problema prioritario de seguridad seleccionado, en particular.

El diagnóstico surgirá de un trabajo de investigación basado en: a) análisis documental de planes, acciones, proyectos o programas locales y provinciales existentes sobre la temática, estadísticas y estudios cuantitativos sobre el tema; b) entrevistas en profundidad con funcionarios políticos de distintos niveles de gobierno, entrevistas grupales con representantes de organizaciones no gubernamentales, comisiones/consejos de seguridad y/o foros vecinales, entrevistas con referentes de universidades o centros de estudio, entrevistas con funcionarios judiciales (defensores y fiscales), etc.; y c) grupos focales con funcionarios policiales, miembros de diversas agencias gubernamentales, representantes de organizaciones no gubernamentales, entre otros actores relevantes.

Particularmente en esta etapa del proyecto, se prestará especial atención a recoger las voces de los actores vinculados con problemáticas –por ejemplo, la violencia doméstica o la violencia de género- que, por distintos motivos, suelen no encontrarse cabalmente reflejadas en documentos o registros oficiales. Siempre que ello sea posible, y teniendo en cuenta el tiempo limitado que se dedicará a esta fase del proyecto, se recurrirá a instituciones municipales, provinciales o representaciones de instituciones nacionales e internacionales (ej. UNIFEM) que conocen estas

problemáticas en profundidad y pueden dar cuenta de las características que ellas adoptan en el contexto local.

Una vez finalizado el relevamiento de información, se procederá a su análisis y a la elaboración de un documento diagnóstico por cada municipio. Ellos serán presentados y discutidos en tres jornadas provinciales/locales de debate y reflexión que contarán con la participación de funcionarios gubernamentales, actores locales, especialistas y académicos, etc. En el marco de estas jornadas se espera arribar a los consensos políticos necesarios para poder avanzar luego con el diseño e implementación de las estrategias de intervención multiagencial de carácter político, y no meramente técnico, sobre los problemas prioritarios de seguridad seleccionados. Esto permitirá pasar a la siguiente fase de la estrategia con bases de apoyo concretas por parte de los principales involucrados en la problemática que atiende el proyecto.

Seguidamente, sobre la base de los diagnósticos consensuados, se pondrá en marcha esta **segunda fase** de la estrategia consistente en diseñar tres programas piloto de intervención multiagencial tendientes a movilizar y articular de manera efectiva las acciones de un conjunto amplio de instituciones estatales (incluyendo a las del sistema penal) y de actores de la sociedad civil, para el abordaje del problema prioritario de seguridad identificado en cada uno de los tres municipios. Esta intervención multiagencial coordinada es esencial en tanto es la única capaz de responder de manera integral también a la etiología múltiple que caracteriza al fenómeno de cada delito. Para ser efectiva, esta intervención deberá abordar, cuestiones tales como las causas que promueven conductas que entran en conflicto con leyes penales, los factores que hacen a las potenciales víctimas vulnerables, las condiciones sociales que afectan los niveles públicos de control y tolerancia y las fuerzas sociales que configuran las acciones y definiciones de las agencias formales de control, como la policía.

Para ello, se seguirán los siguientes pasos:

a) se convocará a tres especialistas, quienes estarán a cargo de elaborar las propuestas preliminares de los programas piloto de intervención e incorporar las sugerencias realizadas por otros actores en instancias posteriores de debate y consenso.

b) esos documentos se presentarán a una mesa consultiva constituida por especialistas del campo académico, organizaciones de la sociedad civil, entre otros, para lograr acuerdos y consensos al respecto y para recibir sugerencias, críticas y/o comentarios al respecto que permitan realimentar el proceso de elaboración del piloto con aportes significativos. A la vez, esta acción permitirá iniciar un proceso de construcción de consensos con vistas a una futura modelización de la intervención multiagencial y su posible transferencia o puesta a disposición en el resto del país, componentes que quedan fuera de los alcances del presente proyecto, pero que bien pueden constituir un horizonte de mediano y largo plazo en cuanto a política pública se refiere.

c) se presentarán las estrategias de intervención a los responsables políticos locales/provinciales para asegurar la viabilidad de las propuestas.

d) se realizarán talleres con los actores locales identificados en la fase diagnóstica con el mismo fin que las reuniones realizadas con los actores claves mencionados en el punto b. Además, en estos talleres se trabajará la conformación de equipos de monitoreo de la implementación de los programas piloto, conformados por actores locales de las diversas agencias que intervienen a lo largo de la trayectoria de los fenómenos seleccionados y de acuerdo a las características

específicas de los mismos.

e) se elaborarán las versiones finales de los programas de intervención multiagencial.

Sobre la base del análisis realizado en la primera fase, se diseñará también una estrategia de comunicación que acompañe la implementación de los programas piloto. El objetivo de esta estrategia será contribuir a la difusión de las metas y acciones del programa y del diagnóstico sobre el cual ellos se basan, dar a conocer y valorizar los esfuerzos que realice cada una de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas, comprometer a aquellos que pueden realizar aportes y, a su debido momento, difundir los logros de la intervención.

En el diseño de los programas de intervención multiagencial se tendrá en cuenta que diferentes agencias resultan centrales en el abordaje de distintos tipos de delitos, las condiciones que los propician y la trayectoria temporal del potencial infractor y en las respuestas a la víctima.

Esta especificidad surge claramente si se comparan, por ejemplo, delitos tales como el hurto de automotores o motos con el abuso infantil. En el primer caso, la policía va a tener un rol central en el esclarecimiento y la detención de los sospechosos y en la producción de inteligencia criminal sobre las características de la economía delictiva que sustenta la actividad. El gobierno local por su parte, en el control del parque automotor y en la habilitación de los comercios dedicados a esta actividad, áreas propias del poder de policía municipal. El gobierno local provincial, conjuntamente con instancias nacionales (registro de la propiedad automotor) y cooperación policial en el control de los establecimientos dedicados al desguace y comercialización de autopartes o venta de motos usadas. También son de responsabilidad local las intervenciones situacionales que aborden las condiciones urbanas que en determinadas áreas favorecen y hacen más frecuente el hurto de vehículos. Respecto del momento de comisión, el desarrollo de esquemas de patrullaje y el establecimiento de "senderos seguros" son responsabilidades propiamente policiales. Una vez identificado el infractor, si es un adulto es improbable que intervengan agencias de desarrollo social, pero no así si se trata de un menor de edad.

Por el contrario, en caso de abuso infantil, esa centralidad la tienen las agencias sociales, de salud y educativas. Las escuelas y los servicios de salud, por ejemplo, son las agencias principales de detección, en tanto los últimos, además, juegan un rol importante en la corroboración de los hechos. En lo referente a las diferentes etapas en el abordaje a los infractores, es claro que la policía va a funcionar como apoyo cuando se necesiten intervenciones coercitivas y para presentar evidencia en los procesos penales.

Si se desagregan temporalmente y con especificidad local, tanto los procesos de producción de cada delito como los procesos de producción de seguridad y prevención del delito, puede situarse con mayor exactitud el rol de cada institución en relación con otras agencias estatales y de la sociedad civil en el marco de un abordaje integral y coordinado. Asimismo, puede determinarse tanto el momento como la especificidad de las intervenciones de cada una de las agencias del sistema penal.

En el nivel del conjunto de procesos sociales (económicos, culturales y políticos) por los cuales se acumulan condiciones de posibilidad a resultas de las cuales ciertos sujetos quedan situados como potenciales infractores de la ley penal (las llamadas causas estructurales del delito), la centralidad de intervención corresponde a agencias de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y local) vinculadas con educación, salud, empleo, vivienda, etc. Reconocer y priorizar las intervenciones socio-estructurales de largo plazo -en tanto las causas de fondo y el empuje

primario del delito se originan primariamente en la estructura social- no implica desconocer la necesidad de intervenciones específicas en todos los niveles y por parte de diversos actores, entre ellos la policía. En este sentido, un uso mínimo de las intervenciones del sistema penal, implica reconocerle a éste su especificidad como el conjunto de instituciones con capacidad legal de coerción que, en un marco democrático, debe acompañar coordinadamente a las intervenciones informales y a las de las instituciones ajenas al sistema penal.

En lo que hace al contexto cultural más próximo, en el que las alternativas no delictivas son menos atractivas o dificultosas, el rol central en la prevención corresponde a la familia, al sistema educativo, a las organizaciones políticas, religiosas y culturales, tanto estatales como de la sociedad civil. En definitiva, a las políticas de desarrollo local, promoción social, cultura, esparcimiento y salud, de escala municipal, entre otras. En este nivel, el rol de las agencias del sistema penal suele ser negativo, pues su intervención muchas veces de concreta a través de prácticas discriminatorias, inequitativas, corruptas o violentas, capaces de generar en sus destinatarios experiencias vivenciales de injusticia, opresión y desesperanza y un clima de desmoralización que propicia las salidas delictivas.

En lo que hace a la transgresión de la ley el rol de la institución policial es, ahora sí, central, en el diseño e implementación de dispositivos, estrategias y procedimientos (ej. patrullajes, rondas, monitoreo a distancia, etc.) vinculados al uso de la coerción simbólica y/o material tendiente a evitar la comisión de distintas transgresiones y a intervenir frente a otras en curso, reduciendo y limitando sus consecuencias dañinas en la medida de lo posible. Esta función, asignada primordialmente a la institución policial, si bien resulta excepcional en comparación con las numerosas funciones que tiene a su cargo, es la que le otorga especificidad y la distingue de otras instituciones, en tanto en toda intervención policial está latente la posibilidad y potestad de recurrir a distintas formas de coerción material o simbólica, de manera excepcional, racional, razonable y mínima y de acuerdo al contexto y la situación específicos. Sin embargo, dependiendo del tipo de delito de que se trate, esta especificidad puede necesitar de la participación o asistencia de otras agencias, como sería por ejemplo el poder de policía municipal para el control y regularización del parque automotor, y el control de los comercios de autopartes. Respecto de la situación de transgresión, también cobran particular relevancia las intervenciones situacionales-ambientales y de diseño urbano, propias del nivel local de gobiernos, así como también diversas intervenciones comunitarias.

Una vez ocurrida una supuesta transgresión, dependiendo del delito en cuestión, la policía en cooperación con otras agencias del sistema penal, tiene como función central - en su rol de auxiliar del poder judicial- su detección y el posterior esclarecimiento, ya sea a través de la preservación de indicios, la identificación de testigos y/o la producción de inteligencia criminal en el caso de actividades complejas, especialmente a través del análisis e identificación de las estructuras de oportunidades delictivas y de uno de sus componentes principales: las economías delictivas.

En un abordaje de intervención multiagencial cobra particular importancia la reconfiguración de las prácticas del sistema penal en su conjunto, y de la policía en particular, en lo referido a la calidad de la interacción y al tipo de respuestas brindadas a las personas identificadas como sospechosas de haber cometido un delito o transgresión o sentenciadas por ello. Si bien desde un abordaje de prevención integral, incluso durante y posteriormente al cumplimiento de sanciones penales, las respuestas medulares giran alrededor de intervenciones sociales específicas -- tendientes a la rehabilitación de los distintos tipos de infractores y a minimizar los impactos negativos de la pena--, la articulación con las intervenciones policiales y penitenciarias

es capital para minimizar los potenciales efectos contraproducentes de estas últimas. Más aun, la participación de la institución policial en una estrategia de intervención multiagencial plantea a la policía una serie de desafíos en términos de la necesaria adecuación de sus prácticas. Entre estas adecuaciones, es necesario que la institución policial logre la compleja tarea de combinar el rol de detección y aprehensión de sospechosos y la producción de evidencia (aspecto propiamente policial) con las intervenciones preventivas y de rehabilitación a través de intervenciones sociales que desarrollan las demás agencias participantes de una estrategia multiagencial.

De igual manera, la institución policial y el poder judicial, así como los centros de asistencia a las víctimas, tiene un rol central en las respuestas a las víctimas de delitos y transgresiones. Estas intervenciones, sin embargo deben realizarse de manera articulada con las agencias sociales y de salud e instituciones de la sociedad civil, para minimizar los impactos de la victimización, muchas veces tanto o más dañinos que los ocasionados por el delito o transgresión en sí. Como se mencionó, en lo que hace a la reducción de las posibilidades de victimización o al impacto de la victimización ocurrida sobre personas que pueden percibirse a sí mismas como potenciales nuevas víctimas, las intervenciones situacionales ambientales por parte de los municipios en colaboración con organizaciones de la sociedad civil son también centrales. Por ejemplo, garantizando espacios seguros, iluminados y organizados para la utilización del transporte público, o incluso reconfigurando aspectos del servicio, en áreas en las que se han dado casos de victimización.

Así, los programas piloto de intervención multiagencial incluirán un plan general pero también un detalle de la actuación esperada por parte de cada institución o agencia –gubernamental o no gubernamental- relacionada con el problema de seguridad en cuestión (ej. el centro de salud, la policía, la dirección de seguridad del municipio, una ONG, la asociación de comerciantes, etc.), actuación que será definida en función de la expertise y competencia específica de cada una en relación con el problema de seguridad que se haya decidido abordar y del momento adecuado de intervención de estas agencias en la trayectoria del fenómeno delictivo en cuestión (ya sea en el “antes”, el “presente” o el “después” del fenómeno). Como indica Jock Young, “esto constituye una división de trabajo [entre agencias] basado en el segmento específico del proceso de cada delito en el que la agencia se especializa”. Adicionalmente, el diseño tomará especialmente en cuenta los momentos de coordinación y articulación entre una agencia y otra en relación con el abordaje del fenómeno.

Por otra parte, para que las intervenciones no se superpongan o resulten contraproducentes es necesario identificar los potenciales conflictos de expertise, competencias, prioridades, racionalidades e intereses en juego, para articularlos y coordinarlos –u optar entre ellos, de ser necesario, priorizando los que resulten funcionales a la estrategia y los objetivos del proyecto.

Para sintetizar, se espera que el plan general detallado por institución contenga, por un lado, las características de la intervención de cada agencia en un momento específico de la trayectoria del fenómeno seleccionado, y por otro lado, que atienda al modo en que las distintas agencias que participan de la experiencia se vinculan entre sí para llevar adelante la intervención y al momento en que derivan determinadas actividades o actuaciones a otras agencias participantes.

Finalmente, además del plan general y el detalle de la actuación esperada por cada institución, los programas piloto definirán los indicadores que se consideren adecuados para, en el marco de un futuro proyecto, evaluar tanto el proceso de implementación como los resultados alcanzados. Junto con los indicadores, se identificará a la información cualitativa y cuantitativa que resultará

necesario recabar para poder, en su momento, efectuar el proceso de medición. Tanto en la identificación como en el proceso de relevamiento de la información se tendrá en cuenta la perspectiva de género.

La **tercera fase** de la estrategia (una vez diseñados y consensuados los programas pilotos de intervención y conformados los equipos encargados del monitoreo) se dedicará a la implementación de los programas piloto conforme las acciones previstas en los propios programas, y al relevamiento de información necesaria para una posterior evaluación de sus resultados e impacto.

No resulta posible determinar de antemano qué nivel de gobierno tendrá a su cargo el liderazgo político del proceso de implementación del programa piloto en cada una de las jurisdicciones seleccionadas. Sólo luego de contar con un diagnóstico en profundidad (primera fase) que permita establecer qué agencias, de qué nivel de gobierno (nacional, provincial, local), y qué actores de la sociedad civil deberán formar parte de la estrategia -asi como también su peso, contribución y compromiso- se determinará si el liderazgo político durante el periodo de implementación del programa queda a cargo del poder ejecutivo municipal o provincial y/o de alguna de sus dependencias en particular.

El equipo del proyecto acompañará este proceso político fundamentalmente desde un punto de vista técnico, colaborando en la resolución de los problemas específicos que puedan ir surgiendo en el transcurso de la implementación y, en particular, en lo relativo a la articulación del trabajo de las distintas agencias involucradas en los diferentes niveles de gobierno, mediando entre ellas cuando surjan intereses contrapuestos. A fin de agilizar esta tarea, se propondrá la creación de un espacio deliberativo -con participación de todos los actores relevantes- en el que se sitúen y hagan explícitos los potenciales conflictos, y en cuyo seno se busquen los consensos necesarios para su resolución.

Como ya se mencionó, la implementación de los programas piloto será acompañada por acciones específicamente dirigidas a involucrar a los medios de comunicación en el cambio de paradigma que el proyecto representa en relación con el abordaje de la seguridad pública. Las acciones, y sus destinatarios específicos, se planificarán conforme los resultados de la etapa diagnóstica, aunque podrán incluir reuniones de sensibilización individuales y grupales con periodistas y editores, redacción y distribución de gacetillas de prensa, entre otras acciones.

La **cuarta fase** de la estrategia del proyecto consistirá en el diseño participativo de un proyecto de evaluación de impacto y resultados de las intervenciones multiagenciales, cuyo financiamiento e implementación estará por fuera de los alcances del presente proyecto. Además de relevar y evaluar los cambios cuantitativos y cualitativos producidos como consecuencia de la implementación de los programas piloto, el diseño de esta nueva iniciativa buscará fortalecer las redes y alianzas construidas entre actores gubernamentales y no gubernamentales participantes en el diseño e implementación de los programas y, en particular, promover un acercamiento de las universidades nacionales a la investigación en el área de seguridad pública.

El diseño de este nuevo proyecto se nutrirá de las autoevaluaciones que se espera que realicen los actores locales participantes en el diseño e implementación de los programas piloto, tarea para la cual se les brindará una asistencia técnica específica.

Finalmente, en una **quinta fase** se sistematizará, procesará, analizará e interpretará la información relevada a lo largo del proyecto a fin de elaborar una síntesis de la experiencia e

identificar un conjunto de lecciones aprendidas del proceso, con miras a difundir la experiencia y promover su replicación en otras jurisdicciones del país.

La difusión de las lecciones aprendidas se realizará a través de la impresión de una publicación y del desarrollo de un seminario nacional, así como también por medio de otras acciones específicamente dirigidas a los medios de comunicación.

Los beneficiarios directos serán los municipios seleccionados para la implementación de las tres experiencias piloto que se llevarán adelante en el marco del proyecto, los cuales como resultado del mismo contarán: a) con información diagnóstica sobre problemas de seguridad prioritarios en el ámbito de su jurisdicción; b) con experiencia en el abordaje multiagencial y la articulación interjurisdiccional con miras a la resolución de problemáticas locales; y c) en el mediano plazo, con una mejora en los indicadores respecto a los problemas de seguridad prioritarios abordados mediante la estrategia multiagencial.

En el marco del desarrollo de la estrategia multiagencial también resultarán beneficiados actores no gubernamentales tales como organizaciones de la sociedad civil y universidades, los cuales, a través de su participación en la experiencia, incrementarán su conocimiento sobre el proceso de diseño e implementación de políticas públicas, en particular en el campo de la seguridad pública, y con ello verán acrecentadas sus posibilidades de incidencia en el futuro.

Asimismo, resultarán beneficiadas instituciones gubernamentales de carácter provincial –entre ellas las policías- y nacional –como la Secretaría de Seguridad Interior- que, gracias a la experiencia adquirida podrán mejorar sus intervenciones y asignar mejor sus recursos mediante la promoción de la articulación interjurisdiccional y del abordaje multiagencial en el tratamiento de variados problemas de seguridad en diferentes jurisdicciones.

Finalmente, por ser ésta una experiencia replicable, todos los municipios medianos del país se verán indirectamente beneficiados por la posibilidad de implementar estrategias similares y de incorporar las lecciones aprendidas en el marco del proyecto.

Contribución del PNUD

Se espera la colaboración y el apoyo del PNUD en las siguientes cuestiones:

- la identificación de y convocatoria a especialistas que colaboren con el proyecto en la provisión de asistencia técnica especializada de corto plazo a las jurisdicciones involucradas.
- la formulación de sugerencias y recomendaciones al proyecto fruto de aprendizajes realizados en el marco de otras experiencias de intervención multiagencial implementadas en la Argentina o en el resto de América Latina que hayan contado con apoyo del PNUD.
- la articulación de las acciones del proyecto con otros proyectos en ejecución que cuenten con el apoyo del PNUD, en particular en las jurisdicciones seleccionadas. Particularmente relevantes en este sentido resultan el proyecto para la instalación de "Casas de Juventud" en la ciudad de Santa Fe y la red de mediadores que el PNUD apoya a nivel latinoamericano.
- la difusión de los logros del proyecto en las redes de conocimiento regionales, y en las distintas jurisdicciones provinciales

Estrategia de salida

Los objetivos del proyecto se considerarán cumplidos una vez que se hayan obtenido los productos que a continuación se mencionan, y estos resulten accesibles al público por diversas vías y en distintos formatos:

- Diagnóstico sobre las prioridades de intervención multiagencial en prevención del delito en tres ciudades medias.
- Programa piloto de intervención multiagencial en prevención del delito diseñado.
- Programa piloto de intervención multiagencial en prevención del delito implementado.
- Asistencia técnica para la elaboración de un proyecto de evaluación de resultados e impacto de cada intervención multiagencial, proporcionada.
- Síntesis de la experiencia desarrollada y las lecciones aprendidas.

La disponibilidad de estas herramientas permitirá a la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación, y también a las jurisdicciones provinciales y las localidades correspondientes, fortalecer su capacidad institucional para conducir y coordinar la planificación y gestión de la seguridad pública y, por otra parte, posibilitará la participación en los debates de seguridad de una sociedad civil más informada y en mejores condiciones de controlar la gestión.

Como resultado de su participación en el proyecto, los funcionarios públicos de las tres jurisdicciones intervinientes contarán con experiencia en el armado y la dinámica de equipos multidisciplinarios e interagenciales, lo cual les permitirá desarrollar un abordaje integral de fenómenos delictivos no tratados en el marco del proyecto, aspecto que claramente contribuirá a la sustentabilidad de la presente propuesta. La experiencia y la capacidad técnica establecidas, además, harán viable la implementación del un proyecto de continuidad que con miras a la evaluación de los resultados e impacto de la intervención y la profundización de los aprendizajes realizados.

La ejecución del proyecto no implicará necesariamente la creación de nuevas estructuras permanentes que deban ser financiadas con posterioridad a la finalización del plazo estipulado para la ejecución del proyecto. Sin embargo, cabe la posibilidad de que la articulación interagencial promovida por el proyecto se institucionalice mediante el establecimiento de alguna suerte de organismo que coordine las actividades de las agencias locales actual o potencialmente involucradas en el tratamiento del delito. Si esta institucionalización ocurriera, su financiación quedaría a cargo de los gobiernos municipal o provincial.

Situación prevista al final del proyecto

Como resultado de la ejecución del proyecto, el Gobierno Nacional –en particular la Secretaría de Seguridad Interior-, y también las administraciones provinciales y locales participantes, verán fortalecida su capacidad institucional para conducir y coordinar la planificación y gestión de la seguridad pública, mediante la implementación de estrategias de intervención multiagencial frente a problemas de seguridad.

En primer lugar, contarán con información valiosa -de la que actualmente no disponen- para la adopción de decisiones y la intervención a nivel local de manera estratégica e integral sobre problemáticas de seguridad, en el marco de un dispositivo que involucre a las diversas agencias (estatales y extra- estatales) con ingerencia sobre distintos aspectos del fenómeno y de acuerdo a sus características específicas.

En segundo lugar, se habrán concretado tres experiencias de intervención multiagencial -que incluirán el diseño e implementación de programas piloto, basados en diagnósticos locales- que permitirán mejorar los niveles de seguridad en tres ciudades intermedias. Ello será el resultado tanto de la articulación de las políticas adoptadas por distintas instituciones gubernamentales y

no gubernamentales de carácter local (nivel horizontal) como de la coordinación de estas políticas locales con aquellas adoptadas en los niveles provincial y nacional (nivel vertical), lo cual implicará la reorientación de estas últimas en pos de las prioridades identificadas localmente.

En tercer lugar, el diagnóstico, diseño e implementación de los programas pilotos implicarán la participación de funcionarios de los niveles de gobierno local, provincial y nacional; organizaciones sociales locales; instituciones del campo académico; funcionarios policiales y otros actores sociales e institucionales en espacios de debate, reflexión e intercambio en el marco de los cuales comenzarán a construirse consensos y a definirse prioridades de trabajo comunes entre actores que no cuentan con una tradición de trabajo compartido, mejorando consecuentemente la calidad del proceso de formulación de políticas públicas.

Todo lo anterior implicará un aprendizaje para los actores involucrados y el desarrollo de sus capacidades técnicas. Estos resultados serán aplicables tanto en el desarrollo e implementación de una virtual segunda fase de este proyecto -en la cual idealmente se realizará la evaluación de sus resultados e impacto- como en otras iniciativas de intervención multiagencial, en particular en el campo de la seguridad pública, que lo excedan.

Desde su diseño, el mencionado proyecto de evaluación buscará incrementar el involucramiento de las universidades en el campo de la seguridad pública y favorecer la aplicación de sus saberes al plano empírico en función de las necesidades concretas que plantea el gobierno de la seguridad.

Finalmente, se espera que el proyecto aumente la transparencia de las políticas públicas de seguridad poniendo gran cantidad de información a disposición del público en general. Dicha información permitirá identificar actores, comprender procesos, adjudicar roles y asignar responsabilidades dentro de un determinado marco normativo, permitiendo la participación en los debates de seguridad de una sociedad civil más informada. De este modo, la sociedad civil no sólo podrá conocer mejor distintas áreas de la seguridad pública sino que además estará en mejores condiciones de controlar la gestión.

4. MARCO DE RESULTADOS Y RECURSOS

NÚMERO DEL PROYECTO: ARG/08/012

TÍTULO: Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local.

Resultado Esperado: Fortalecimiento de la capacidad de gestión del gobierno a nivel nacional, provincial y municipal
Indicador del Resultado Esperado: Nuevos sistemas de gestión en operación
Línea de Base: Sistemas de gestión ineficientes utilizados por los ministerios nacionales, las provincias y los municipios.
Metas: La mayoría de los ministerios nacionales y provinciales estarán utilizando sistemas de gestión más eficientes. Un mayor número de municipios estará aplicando prácticas de gestión más eficientes; varias de ellas serán producto de una mayor participación de la ciudadanía.
Área Estratégica de Apoyo: Gobernabilidad Democrática
Estrategia de los Socios: Gobierno nacional, gobiernos provinciales y gobiernos locales, sociedad civil, universidades

Objetivo Inmediato: promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema.

Indicadores de éxito:

- Disponibilidad de información diagnóstica sobre las características de determinado fenómeno delictivo, sus condiciones de posibilidad y las intervenciones realizadas para su abordaje en tres municipios argentinos.
- Programa piloto de intervención multiagencial diseñado e implementado.
- Proyecto de evaluación de impacto y resultados de las intervenciones multiagenciales diseñado.
- Síntesis de la experiencia y lecciones aprendidas elaboradas, publicadas y difundidas.

Productos esperados	Meta anual de los productos (Año)	Actividades	Insumos
1. Producto: Diagnóstico relativo a las prioridades de intervención multiagencial en prevención del delito realizado. Indicador de éxito:	Año 2009 - Información valiosa para el conocimiento del fenómeno seleccionado y la posterior adopción de decisiones reunida y sistematizada.	1.1 Selección de los delitos a trabajar en cada una de las intervenciones multiagenciales. 1.2 Preparación del trabajo de campo para realizar el diagnóstico en los tres municipios seleccionados. 1.3 Diseño de instrumentos de recolección de datos (guías de entrevista, pautas de observación, protocolo para grupos focales, guías de análisis documental y estadístico).	- Consultores locales - Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) - Equipos audiovisuales - Material de Oficina - Equipos informáticos - Varios (Misceláneas)

<ul style="list-style-type: none"> - Mapa de actores y temas relevantes para el trabajo de campo en tres municipios. - Guías de recolección de información documental básica aplicable en los tres municipios seleccionados, diseñadas. - Guías de entrevista elaboradas teniendo en cuenta el perfil y función de los entrevistados. - Pautas de observación elaboradas. - Protocolos para grupos focales diseñados. - Setenta y ocho (78) entrevistas para diagnóstico realizadas (26 x 3 municipios). - Seis (6) grupos focales con funcionarios policiales realizados (2 grupos x 3 municipios). - Tres (3) jornadas provinciales de presentación y discusión de informes diagnósticos. - Corpus de documentos, informes, normativa, información estadística secundaria, y otros datos documentales relevantes recopilados y sistematizados. - Tres (3) informes diagnósticos conteniendo un estado de situación en cada municipio con estructura y contenidos fijados previamente por el coordinador. - Un (1) seminario internacional con expertos extranjeros organizado y desarrollado. 		<p>1.4 Recopilación y sistematización de documentación.</p> <p>1.5 Concertación de entrevistas y organización de grupos focales</p> <p>1.6 Desarrollo de entrevistas, observaciones de campo y grupos focales.</p> <p>1.7. Diseño y desarrollo de actividades de sensibilización con expertos extranjeros.</p> <p>1.8 Desarrollo del análisis documental y estadístico.</p> <p>1.9 Definición de estructura y contenidos de informes diagnósticos.</p> <p>1.10 Relevamiento de información complementaria.</p> <p>1.11 Redacción de los informes diagnósticos.</p> <p>1.12 Jornada provincial/local de presentación y discusión de informes diagnósticos.</p>	
<p>2. Producto: tres (3) programas piloto de intervención multiagencial</p>	<p>Año 2009</p> <ul style="list-style-type: none"> - Roles, tareas y objetivos 	<p>2.1 Elaboración de de tres (3) documentos con el diseño preliminar de los programas de intervención multiagencial.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consultores locales - Viajes (pasajes,

<p>diseñados.</p> <p><u>Indicador de éxito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Seis (6) reuniones de trabajo con actores locales. - Tres (3) reuniones de mesa consultiva realizadas. - Tres (3) talleres de trabajo con actores clave realizados. - Tres (3) documentos con el diseño preliminar de los programas de intervención multiagencial. - Tres (3) documentos con el diseño mejorado de los programas de intervención multiagencial. - Tres (3) documentos con el diseño final de los programas de intervención multiagencial. 	<p>a cumplir por los actores institucionales relevantes, en función de los diagnósticos realizados plasmados en un plan de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de coordinación y resolución de los conflictos que puedan surgir durante la implementación instituidos. 	<p>2.2 Reuniones de trabajo con actores locales clave para discutir el diseño de los programas piloto.</p> <p>2.3 Organización y coordinación de reuniones de trabajo con la mesa consultiva para presentar, discutir y recibir aportes acerca de los programas piloto diseñados.</p> <p>2.4 Elaboración de los documentos con el diseño de los programas de intervención multiagencial incorporando los aportes recibidos en 2.2 y 2.3</p> <p>2.5 Talleres con los actores locales identificados en la fase diagnóstica para presentar, discutir y recibir aportes acerca de los programas piloto diseñados.</p> <p>2.6 Redacción de la versión final del diseño de los programas piloto.</p>	<p>viáticos y alojamiento)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Varios (Misceláneas)
<p>3. <u>Producto:</u> tres (3) programas piloto de intervención multiagencial implementados.</p> <p><u>Indicador de éxito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tres (3) equipos de monitoreo de la implementación de los programas piloto conformados y en actividad. - Acciones de implementación de programa piloto, en funcionamiento. 	<p>Año 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recursos disponibles en los ámbitos local, provincial y nacional movilizados de modo eficiente y estratégico para el abordaje de los problemas de seguridad seleccionados. - Calidad del proceso de formulación de políticas públicas mejorada mediante la creación de espacios de debate, reflexión e intercambio que estimulen la construcción de consensos y la definición de prioridades 	<p>3.1 Conformación de equipos de monitoreo de la implementación de los programas piloto a nivel local.</p> <p>3.2 Implementación de los programas piloto en cada municipio seleccionado</p> <p>3.3 Acciones de supervisión y apoyo técnico-político del proceso de implementación (apoyo técnico político para la resolución de conflictos entre agencias, coordinación entre jurisdicciones, monitoreo de los procesos de relevamiento de información para posterior evaluación de impactos y resultados)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consultores locales - Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) - Material de oficina - Varios (Misceláneas)

<p>4. Producto: proyecto de evaluación de resultados e impacto de las intervenciones multiagenciales, diseñado.</p> <p>Indicador de éxito:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tres (3) talleres con los equipos receptores de la asistencia técnica. - Un (1) proyecto de evaluación de resultados e impacto de las intervenciones multiagenciales. 	<p>de trabajo comunes entre actores que no cuentan con una tradición de trabajo compartido.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capacidades institucionales de los distintos niveles de gobierno fortalecidas para conducir y coordinar la planificación y gestión de la seguridad pública. - Información para la posterior evaluación de resultados e impacto producida. 	<p>4.1 Identificación de posibles fuentes de financiamiento y requisitos que deben cumplir los proyectos a presentar.</p> <p>4.2 Identificación de los receptores de asistencia técnica para realizar una autoevaluación de los programas piloto.</p> <p>4.3 Diseño de la asistencia técnica a ser brindada.</p> <p>4.4 Talleres con los equipos receptores de la asistencia técnica en cada municipio para realizar una autoevaluación de los programas piloto.</p> <p>4.5. Análisis de las autoevaluaciones.</p> <p>4.6. Provisión de asistencia técnico-política con miras a la conformación de alianzas locales para la ejecución de un proyecto de evaluación.</p> <p>4.7 Diseño de proyecto de evaluación de resultados e impacto de las intervenciones multiagenciales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consultores locales - Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) - Varios (Misceláneas)
<p>5. Producto: síntesis de la experiencia y lecciones aprendidas relevadas, publicadas y difundidas.</p>	<p>Año 2010</p> <ul style="list-style-type: none"> - Redes y alianzas construidas entre actores gubernamentales y no gubernamentales - Participantes en el diseño e implementación de los programas fortalecidos. - Involucramiento de las universidades en el campo de la seguridad pública fortalecido y aplicación de sus saberes al plano empírico en función de las necesidades concretas que plantea el gobierno de la seguridad promovida. 	<p>5.1 Sistematización y análisis de información</p> <p>5.2 Diseño y elaboración de la publicación</p> <p>5.3 Publicación</p> <p>5.4 Organización y realización de Jornada Nacional de</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Consultores locales - Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) - Auditoría

<p><u>Indicador de éxito:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - publicación de la síntesis de la experiencia y las lecciones aprendidas (3.000 ejemplares) - presentación de la publicación en un evento con al menos 150 asistentes. - participación de funcionarios de las tres ciudades intervinientes y de los tres niveles de gobierno entre los expositores en el evento. 	<p>a disposición del público.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Buenas prácticas difundidas y su replicación en otras ciudades promovida. 	<p>presentación de la experiencia y difusión de la publicación final</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Imprenta y publicación - Varios (Misceláneas)
---	---	--	--

5. Plan de trabajo anual –AWP

Producto 1: Diagnóstico relativo a las prioridades de intervención multiagencial en prevención del delito		Presupuesto				
Riesgos Probables: a) las agendas de los funcionarios públicos pueden dificultar la realización de las entrevistas, b) es posible que las estadísticas y otra documentación disponible para realizar el diagnóstico sean de baja calidad, c) el delito priorizado por el municipio podría no ser el más conveniente para abordar mediante el tipo de intervención propuesto por el proyecto.		SLP	Fuente de Fondos	Monto en USD		
				Año 2008	Año 2009	Año 2010
Meta Anual del Producto:						
Año 2009						
- Información valiosa para el conocimiento del fenómeno seleccionado y la posterior adopción de decisiones reunida y sistematizada.						
Actividades	Descripción de los insumos	SLP	Fuente de Fondos	Año 2008	Año 2009	Año 2010
1.1 Selección de los delitos a trabajar en cada una de las intervenciones multiagenciales.	Consultores locales	71300	30071	1.000	0.-	0.-
1.2 Preparación del trabajo de campo para realizar el diagnóstico	Consultores locales Material de oficina	71300 72500	30071 04000	4.000 500	0.-	0.-
1.3 Diseño de instrumentos de recolección de datos (guías de entrevista, pautas de observación, protocolo para grupos focales, guías de análisis documental y estadístico).	Consultores locales	71300	30071	555	0.-	0.-
1.4 Recopilación y sistematización de documentación.	Consultores locales Material de oficina	71300 72500	30071 04000	4.000 1.000	0.-	0.-
1.5 Concertación de entrevistas y organización de grupos focales.	Consultores locales	71300	30071	1.000	0.-	0.-
1.6 Desarrollo de entrevistas, observaciones de campo y grupos focales.	Consultores locales Consultores locales Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) Equipos audiovisuales Equipos informáticos Varios (Misceláneas)	71300 71300 71600 71600 72400 72800 74500	30071 04000 04000 04000 04000 04000 30071	5.500 1.500 6.525 862 500 1.150 500	0.-	0.-
1.7 Diseño y desarrollo de actividades de sensibilización con expertos extranjeros.	Consultores locales Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) Varios (Misceláneas)	71300 71600 74500	04000 04000 30071	1.000 1.500 400	0.-	0.-
1.8 Desarrollo del análisis documental y estadístico.	Consultores locales Consultores locales	71300 71300	30071 04000	4.000 2.000	0.-	0.-

1.9 Definición de estructura y contenidos de informes diagnósticos.	Consultores locales	71300	04000	700	0.-	0.-
1.10 Relevamiento de información complementaria.	Consultores locales	71300	30071	1.000	0.-	0.-
	Material de oficina	72500	04000	500		
1.11 Redacción de los informes diagnósticos.	Consultores locales	71300	30071	5.600	0.-	0.-
	Consultores locales	71300	04000	4.400		
1.12 Jornada provincial/local de presentación y discusión de informes diagnósticos.	Consultores locales	71300	30071	557	0.-	0.-
	Consultores locales	71300	04000	443		
	Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento)	71600	04000	3.923		
Costo Total del Producto 1:				54.615	0.-	0.-

Producto 2: Tres (3) programas piloto de intervención multiagencial diseñados.

Riesgos Probables: a) el plan de intervención propuesto por el proyecto podría generar resistencias al plantear un potencial conflicto con la dinámica política local y la lógica de trabajo imperante en alguna agencia gubernamental clave.

Meta Anual del Producto:

Año 2009

- Roles, tareas y objetivos a cumplir por los actores institucionales relevantes, en función de los diagnósticos realizados plasmados en un plan de trabajo.
- Mecanismos de coordinación y resolución de los conflictos que puedan surgir durante la implementación instituidos

Actividades	Descripción de los insumos	SLP	Fuente de Fondos	Presupuesto		
				Monto en USD		
				Año 2008	Año 2009	Año 2010
2.1 Elaboración de tres (3) documentos preliminares con el diseño de los programas de intervención multiagencial.	Consultores locales	71300	30071	0.-	25.000	0.-
2.2 Reuniones de trabajo con actores locales clave para discutir el diseño de los programas piloto.	Consultores locales Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento)	71300 71600	30071 04000	0.- 0.-	3.000 5.232	0.-
2.3 Organización y coordinación de reuniones de trabajo con la mesa consultiva para presentar, discutir y recibir aportes acerca de los programas piloto diseñados.	Consultores locales Material de oficina Varios (Misceláneas)	71300 72500 74500	30071 04000 30071	0.- 0.- 0.-	3.000 500 900	0.-
2.4 Elaboración de tres (3) documentos con el diseño de los programas de intervención multiagencial incorporando los aportes recibidos en 2.2.2 y 2.2.3	Consultores locales Material de oficina	71300 72500	30071 04000	0.- 0.-	5.000 500	0.-
2.5 Talleres con los actores locales identificados en la fase diagnóstica para presentar, discutir y recibir aportes acerca de los programas piloto diseñados.	Consultores locales Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento)	71300 71600 71600	30071 30071 04000	0.- 0.- 0.-	2.280 2.658 1.265	0.-

2.6 Redacción de las versiones finales de los programas piloto.	71300	30071	0.-	5.000	0.-
Costo Total del Producto 2:	0.-	0.-	0.-	54.335	0.-

Producto 3: Tres (3) programas piloto de intervención multiagencial implementados.						
Riesgos Probables: a) podría haber conflictos de intereses entre los gobiernos provinciales y municipales en cuanto al liderazgo de la implementación; b) podría haber falta de colaboración de agencias gubernamentales relevantes a raíz de conflictos políticos que antedatan al proyecto; c) el compromiso político local podría ser menor al necesario para sostener la implementación en momentos de tensión, d) el periodo electoral podría imponer su propia dinámica al proceso de implementación.						
Meta Anual del Producto:						
Año 2010						
- Recursos disponibles en los ámbitos local, provincial y nacional movilizadas de modo eficiente y estratégico para el abordaje de los problemas de seguridad seleccionados.						
- Calidad del proceso de formulación de políticas públicas mejorada mediante la creación de espacios de debate, reflexión e intercambio que estimulen la construcción de consensos y la definición de prioridades de trabajo comunes entre actores que no cuentan con una tradición de trabajo compartido.						
- Capacidades institucionales de los distintos niveles de gobierno fortalecidas para conducir y coordinar la planificación y gestión de la seguridad pública.						
- Información para la posterior evaluación de resultados e impacto producida.						
Actividades	Descripción de los insumos	SLP	Fuente de Fondos	Presupuesto		
				Año 2008	Año 2009	Año 2010
3.1 Conformación de equipos de monitoreo de la implementación del programa piloto.	Consultores locales Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) Varios (Misceláneas)	71300 71600 74500	30071 30071 30071	0.- 10.000 2.615 500	0.-	
3.2 Implementación del programa piloto en cada municipio seleccionado.	Consultores locales Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) Material de oficina Varios (Misceláneas)	71300 71600 72500 74500	30071 30071 04000 30071	0.- 20.000 2.616 500 400	0.-	
3.3 Acciones de supervisión y apoyo técnico-político del proceso de implementación (apoyo técnico político para la resolución de conflictos entre agencias, coordinación entre jurisdicciones, monitoreo de los procesos de relevamiento de información para posterior evaluación de impactos y resultados)	Consultores locales Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento) Material de oficina Varios (Misceláneas)	71300 71600 72500 74500	30071 30071 04000 30071	0.- 32.198 2.615 500 300	22.310 7.847 0.- 300	
Costo Total del Producto 3:				0.-	72.244	30.457

Producto 4: Proyecto de evaluación de resultados e impacto de las intervenciones multiagenciales, diseñado.						
Riesgos Probables: a) podrían surgir dificultades para el trabajo conjunto entre actores considerados clave para la implementación de un proyecto de evaluación de resultados.						
Meta Anual del Producto:						
Año 2010						
- Redes y alianzas construidas entre actores gubernamentales y no gubernamentales participantes en el diseño e implementación de los programas fortalecidas.						
- Involucramiento de las universidades en el campo de la seguridad pública fortalecido y aplicación de sus saberes al plano empírico en función de las necesidades concretas que plantea el gobierno de la seguridad promovida.						
Actividades	Descripción de los insumos	SLP	Fuente de Fondos	Presupuesto		
				Año 2008	Año 2009	Año 2010
4.1 Identificación de posibles fuentes de financiamiento y requisitos que deben cumplir los proyectos a presentar.	Consultores locales Varios (Misceláneas)	71300 74500	30071 30071	0.-	0.-	1.000 700
4.2 Identificación de los receptores de asistencia técnica para realizar una autoevaluación de los programas piloto.	Consultores locales	71300	30071	0.-	0.-	1.000
4.3 Diseño de la asistencia técnica a ser brindada.	Consultores locales	71300	30071	0.-	0.-	2.000
4.4 Talleres con los equipos receptores de la asistencia técnica en cada municipio para realizar una autoevaluación de los programas piloto.	Consultores locales Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento)	71300 71600	30071 30071	0.-	0.-	3.000 3.924
4.5. Análisis de las autoevaluaciones.	Consultores locales	71300	30071	0.-	0.-	3.000
4.6. Provisión de asistencia técnico-política con miras a la conformación de alianzas locales para la ejecución de un proyecto de evaluación.	Consultores locales	71300	30071	0.-	0.-	3.096
4.7 Diseño de proyecto de evaluación de resultados e impacto de las intervenciones multiagenciales.	Consultores locales	71300	30071	0.-	0.-	3.000
Costo Total del Producto 4:				0.-	0.-	20.720.-

Producto 5: Síntesis de la experiencia y lecciones aprendidas relevadas, publicadas y difundidas.						
Riesgos Probables: a) podría haber desacuerdos entre los actores políticos involucrados en cuanto a la (in)conveniencia de dar a publicidad dificultades/problemas que hayan surgido durante la ejecución del proyecto.						

Meta Anual del Producto:						
Año 2010						
- Información que permita conocer la experiencia y controlar la gestión puesta a disposición del público.						
- Buenas prácticas difundidas y su replicación en otras ciudades promovida.						
Actividades	Descripción de los insumos	SLP	Fuente de Fondos	Presupuesto		
				Año 2008	Año 2009	Año 2010
5.1 Sistematización y análisis de información.	Consultores locales	71300	30071	0.-	0.-	4.750
5.2 Diseño y elaboración de la publicación.	Consultores locales	71300	30071	0.-	0.-	7.000
5.3 Publicación.	Imprenta y publicación	74200	30071	0.-	0.-	10.592
5.4 Organización y realización de Jornada Nacional de presentación de la experiencia y difusión de la publicación final.	Consultores locales	71300	30071	0.-	0.-	2.000
	Viajes (pasajes, viáticos y alojamiento)	71600	30071			1.925
	Auditoría	74100	30071			2.000
	Varios (Misceláneas)	74500	30071			5.010
		Costo Total del Producto 5:		0.-	0.-	33.277

Plan de Compras

No se prevén compras por montos superiores a los USD 2.499.-

CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS

SUBLÍNEA	DONANTE	AÑO	FECHA	CALENDARIO DE PAGOS	VALOR PRESUPUESTADO	SALDO	
30071	GOBIERNO	2008	1/09/08	USD 11.708,03*			
			10/09/08	USD 112.929,705			
			31/12/08	USD 0.-	USD 27.955,36		
			Subtotal	USD 124.637,735	USD 27.955,36	USD 96.682,375	
		2009	27/02/09	USD 112.929,705			
			31/12/09	USD 0.-	USD 122.624,46		
			Subtotal	USD 112.929,705	USD 122.624,46	USD 86.987,62	
		2010	31/07/10	USD 0.-	USD 86.987,62		
			Subtotal	USD 0.-	USD 86.987,62	USD 86.987,62	
		TOTAL			USD 237.567,44	USD 237.567,44	USD 0.-

* Este importe corresponde al saldo de fondos de Fuente 30071 remanentes del proyecto PNUD ARG/06/013 cuya transferencia a este proyecto se ha de solicitar oportunamente al PNUD. La cifra se obtuvo restándole al saldo final según CDR al 31 de diciembre de 2007 (USD 12.538,67) el monto en dólares equivalente (tipo de cambio \$3,12) a los honorarios facturados por BDO en concepto de auditoría (\$ 2.491,91), más el correspondiente GMS (\$99,68).

6. Arreglos de gestión

En virtud del Acuerdo suscrito entre el Gobierno de Argentina y el PNUD firmado el 26 de febrero de 1985 y aprobado por la ley Nro. 23.396 del 10 de octubre de 1986, en este proyecto se adopta plenamente la modalidad de **ejecución nacional plena**.

Mediante dicha modalidad el Gobierno Argentino propone al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) acordar un organismo de ejecución que asuma la responsabilidad primordial en la ejecución del proyecto. A tal efecto, actuará como organismo ejecutor la Secretaría de Seguridad Interior, donde funcionará la sede del proyecto.

La Dirección Nacional del Proyecto será asignada al Secretario de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación. De la Dirección Nacional dependerá el Coordinador General o Ejecutivo, que tendrá a su cargo la Unidad Ejecutora. El Director Nacional del Proyecto propondrá a la Secretaría de Seguridad Interior la persona del Coordinador General del Proyecto, remitiendo su currículum y otros antecedentes que estime pertinentes, e indicará cuáles serán las facultades que delegará en el Coordinador General.

El Secretario de Seguridad Interior, en su carácter de Director del Proyecto, tendrá bajo su responsabilidad la ejecución del mismo, velando para que se cumplan no sólo sus objetivos y resultados sino también las normas y procedimientos que se establecen en el presente documento y sus Anexos.

Sin perjuicio de ello, una vez aprobado el proyecto, se les requerirá colaboración a los gobiernos locales participantes, en particular en la etapa de implementación del programa piloto (a concretarse en el segundo año del proyecto). Dicha colaboración será tanto a los fines de asegurar el involucramiento y la cooperación de los funcionarios municipales, necesarios para la exitosa ejecución del proyecto, como también para identificar y seleccionar personal capacitado residente en el área que participe en la realización del trabajo de campo. Se espera que lo último contribuya a mejorar la calidad de los resultados obtenidos, además de reducir los costos del proyecto en materia de pasajes y viáticos. Asimismo, se procurará la colaboración de distintas dependencias del Gobierno Nacional y de los gobiernos provinciales a fin de coordinar sus respectivas políticas y, en la medida de lo posible, direccionarlas en función de las necesidades identificadas por el proyecto. Con el objetivo de avanzar en la selección de las jurisdicciones que intervendrán en el proyecto, sobre la base de sus necesidades y su compromiso con la iniciativa aquí propuesta, se han realizado reuniones de trabajo con los responsables del área de Gobierno/Seguridad de algunas provincias que demostraron interés en involucrarse en el proyecto.

El equipo de consultores contratado exclusivamente a los fines de llevar adelante las actividades comprometidas en el proyecto articulará sus tareas con algunos de los profesionales que actualmente forman (o formen en el futuro) parte del equipo de trabajo de la Secretaría de Seguridad Interior y del Consejo de Seguridad Interior. Este equipo de trabajo prestará dos tipos distintos de colaboración al proyecto y su personal: apoyo político y asistencia técnico-operativa. En cuanto al apoyo político, éste estará básicamente a cargo de las autoridades del *Programa Nacional de Educación, Capacitación y Actualización Profesional de Cuerpos Policiales y Fuerzas de Seguridad* (Resol. SSI n°425/06) del Consejo de Seguridad Interior y de la Coordinadora de Investigación de la Secretaría de Seguridad Interior. Este apoyo se concretará mediante la participación en –o realización ad-hoc de- reuniones de trabajo, entrevistas y otro tipo de actividades que contribuyan a construir consensos, coordinar políticas y fortalecer el

compromiso de las jurisdicciones. Por otra parte, la gestión y supervisión integral del proyecto desde un punto de vista técnico-administrativo estará a cargo de la Coordinadora de Investigación de la Secretaría de Seguridad Interior, quien a esos fines oficiará de enlace con los oficiales del PNUD.

El presente proyecto terminará: 1) Por vencimiento del término previsto para su duración, 2) Por mutuo acuerdo de las partes; 3) Por cumplimiento de sus objetivos inmediatos antes o después de lo previsto; 4) Por fuerza mayor o caso fortuito.

Arreglos de coordinación

Al Director del Proyecto le corresponderá con exclusividad efectuar las solicitudes de anticipo de fondos y las respectivas rendiciones de gastos, pudiendo delegar en el Coordinador del Proyecto la facultad de realizar las contrataciones y adquisiciones, así como los demás actos necesarios para la administración del proyecto, todos los cuales serán realizados en nombre del proyecto.

Las acciones que desempeñe el organismo de ejecución en cumplimiento de las actividades previstas en el documento de proyecto estarán sujetas, tanto a las disposiciones del Acuerdo señalado precedentemente, que en su carácter de Tratado Internacional requirió la aprobación del Congreso de la Nación, como a los procedimientos establecidos en el presente documento y sus anexos con exclusión de toda legislación que se hubiere sido aplicable de no mediar dicho Acuerdo ya que, en razón de lo establecido en el art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, tiene jerarquía superior a las leyes.

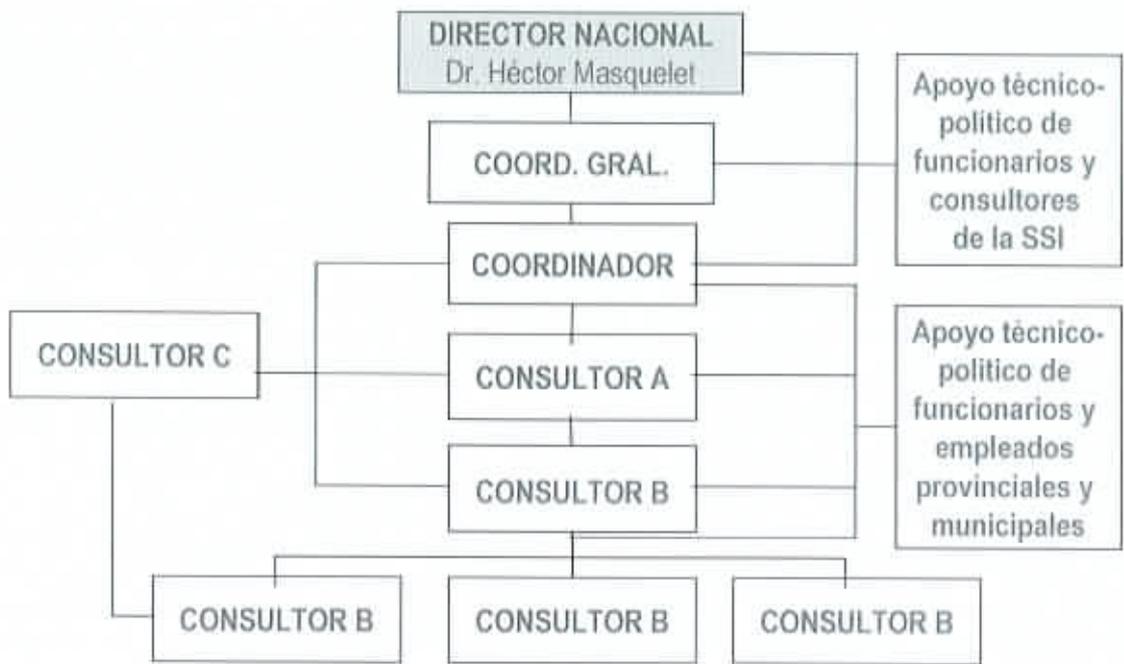
Por consiguiente, la delimitación de las responsabilidades y obligaciones de las partes signatarias en la ejecución del proyecto se ampararán en el Acuerdo mencionado en el párrafo precedente.

Las normas y procedimientos de tipo operacional, ejecutivo y/o administrativo que se seguirán para el desempeño de las actividades contempladas, se detallan en el Manual de Gestión de Proyectos de Cooperación Técnica Ejecutados por el Gobierno (PNUD – Argentina Septiembre 1994 y sus actualizaciones) incorporándose como partes integrantes del presente Documento de Proyecto.

Las acciones administrativas deberán ser tramitadas a través del Sistema FOMS - Sistema Informático On Line - que opera estableciendo comunicaciones simultáneas entre el Proyecto, la Cancillería y el PNUD o el sistema que lo sustituya en el futuro.

Para ello, el proyecto deberá contar, desde su inicio, con el equipamiento y conexión de Internet que le permita su operación permanente y en tiempo real.

El Equipo Técnico estará conformado por:



Marco institucional

La ejecución del proyecto estará a cargo de la Secretaría de Seguridad Interior de la Nación, la cual tiene, entre otras, las siguientes responsabilidades: a) asesorar al ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación en los estudios vinculados a la seguridad interior para la formulación de los objetivos y políticas; b) intervenir en la formulación de las políticas relativas a la prevención e investigación científica de la delincuencia en aquellas formas que afecten, de un modo cuantitativo o cualitativo, más gravemente a la comunidad; c) planificar, coordinar, supervisar y apoyar las operaciones policiales interjurisdiccionales o entre las instituciones que integran el Sistema de Seguridad Interior; d) asistir al Ministro en la fijación de la doctrina, organización, despliegue y capacitación de la Policía Federal, entendiendo en su equipamiento, como así también en la intervención en idénticos aspectos respecto a las fuerzas de seguridad, para el mejor cumplimiento de las misiones asignadas en los planes correspondientes y asistir al Consejo de Seguridad Interior para el mismo objetivo, en lo relativo a las Policías Provinciales (decreto n° 1273/92, artículo 10, parte pertinente).

En la ejecución del proyecto participará también el Consejo de Seguridad Interior –a través de su Secretaría Ejecutiva-, creado por el artículo 9 de la ley n°24.059, de Seguridad Interior, que le fija por misión la de asesorar al ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos la elaboración de las políticas correspondientes al ámbito de la seguridad interior, como asimismo en la elaboración de los planes y la ejecución de las acciones tendientes a garantizar un adecuado nivel de seguridad interior. El Consejo tiene, entre otras, las siguientes funciones: a) promover el estudio y análisis de la problemática delictiva y contravencional que, efectiva o potencialmente, se considere atentatoria contra cualquiera de los Poderes e Instituciones emergentes de la Constitución Nacional y de las Constituciones Provinciales; b) desarrollar, a través de su órgano de trabajo, el estudio de las conductas y situaciones, cualquiera fuere su naturaleza, que amenacen a nivel nacional, regional o provincial, la salud pública; la economía; las fuentes de producción, abastecimiento o trabajo; los servicios públicos de provisión de agua potable o de disposición de desechos industriales o domiciliarios; los medios y vías de comunicación y transporte públicos y, genéricamente, cuando afecte la paz social, las estructuras institucionales estatales y las necesidades generales de la población; c) promover la elaboración de políticas y planes, estudio y acciones concernientes a la prevención de los fenómenos delictivos que afecten los bienes jurídicos mencionados en el punto anterior; d) desarrollar particularmente el estudio y análisis de los fenómenos delictivos que afectan de un modo cuantitativa o cualitativamente más grave a la comunidad, y sobre tales bases, buscar y obtener su más adecuado tratamiento legislativo, administrativo y policial; y e) promover la implementación, racionalización, concentración y optimización del uso y empleo de los recursos humanos y materiales disponibles, a los fines del buen funcionamiento del sistema (decreto n° 1273/92, artículo 6, parte pertinente).

La implementación del proyecto requerirá, necesariamente, de la activa participación de los gobiernos municipales involucrados –y de sus distintas agencias-, así como también de la colaboración de los gobiernos provinciales –en particular de sus respectivos Ministerios de Gobierno o Seguridad-, y de las dependencias del Gobierno Nacional relacionadas con el área social.

Preparación del Plan de Trabajo

El director del proyecto preparará un plan de trabajo anual en donde se reflejen las actividades y los productos que se alcanzarán con la ejecución de las mismas, indicando los periodos de ejecución de estas actividades y los responsables de llevarlas a cabo. El primer plan de trabajo se encuentra anexo a este documento de proyecto y se actualizará inmediatamente después que se inicien las actividades del proyecto.

Cada plan anual será remitido a la oficina del PNUD para su información y observaciones.

Presentación de Informes de Evaluación

El Proyecto será objeto de un examen conjunto por representantes del Organismo de Ejecución, la Secretaría de Coordinación y Cooperación del Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto (MRECIyC) y el PNUD, con la participación del Director Nacional del mismo, o un representante perteneciente a la UEC, designado por éste, periódicamente y a solicitud de cualquiera de las partes, a los efectos de evaluar su rendimiento y/o efectuar recomendaciones, al menos una vez cada doce (12) meses.

El Director Nacional o el Coordinador General del proyecto preparará anualmente y someterá a una reunión de examen conjunto, el informe de progreso del proyecto. La organización, el alcance y las fechas de las reuniones se decidirán después de celebrar consultas entre las partes que hayan firmado el documento de proyecto. Parte integral del informe de progreso será el inventario de equipos y activos fijos del proyecto, el cual deberá ser actualizado con cada informe o cuando lo requiera la oficina del PNUD.

El Proyecto será visitado, cuando menos una vez al año, por funcionarios del PNUD para verificar que los productos estén siendo alcanzados de acuerdo a los planificados y para ayudar a resolver los problemas que surjan durante la ejecución.

A la finalización del Proyecto se preparará un Informe Final, para su consideración en la reunión Tripartita Final. El borrador de dicho informe se preparará con la suficiente antelación para que pueda ser examinado y ajustado antes de esa reunión.

El Proyecto será objeto de una evaluación externa 12 meses después del inicio de su ejecución (y 12 meses antes de su terminación y 3 meses después de que haya terminado). La organización, el alcance y las fechas de la evaluación externa se decidirán después de celebrar consultas entre las partes que hayan firmado el documento de proyecto.

El Proyecto estará sujeto a una auditoría por lo menos una vez durante el periodo que dure su ejecución. El Gobierno deberá proporcionar los servicios de una institución pública que se encargue de realizar la auditoría entre los meses de enero y abril, de tal forma que los informes estén terminados antes del 30 de abril. Así también se asegurará que dicha auditoría sea realizada de conformidad con las normas que regulan la ejecución de proyectos apoyados por el PNUD. En caso de que el gobierno no pueda proporcionar los servicios de auditoría, se deberá prever en el presupuesto del Proyecto los recursos necesarios para que una institución o empresa se encargue de realizarla.

Asimismo, de acuerdo a la normativa vigente (Manual de Programas y Proyectos – Requisitos de Auditoría para la Ejecución por El Gobierno de Proyectos Financiados por el PNUD, Sección 30503, Subsección 8.0; febrero de 1991), se establece que los proyectos de ejecución nacional

están sujetos a una auditoría independiente que —entre otras cosas— verificará el cumplimiento de las normas y el adecuado uso de los fondos cuyo manejo se descentraliza.

7. Monitoreo y evaluación

Análisis de riesgo

La estrategia de abordaje integral y multiagencial de problemas de seguridad supone la coordinación de las políticas locales con aquellas adoptadas, en diferentes áreas de gobierno, en los niveles provincial y nacional, y la reorientación de estas últimas en pos de las prioridades identificadas localmente. Las dificultades técnicas y políticas que supone la articulación de estrategias y recursos entre distintas agencias dentro de un mismo nivel de gobierno, por una parte, y, por otra, la naturaleza federal del sistema de seguridad de la República Argentina, podrían suponer algunos inconvenientes a la hora de implementar los programas piloto diseñados en el marco del proyecto.

Dimensión / Factor	Variables	Definición del riesgo	Descripción medidas de mitigación
Contexto	Contexto político	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Desde hace ya varios años la seguridad pública es uno de los principales motivos de preocupación para la ciudadanía y, al mismo tiempo, un factor que puede poner en juego la gobernabilidad democrática. Por ende, no se prevé que cambios en el contexto político puedan restar relevancia política ni social a la problemática que se pretende abordar mediante el proyecto.
	Contexto del sector público	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Las elecciones para cubrir cargos ejecutivos, tanto en el ámbito nacional como provincial, no se producirán hasta después de finalizado el proyecto. - No se avizoran cambios en la conducción del área de seguridad a nivel nacional, ni tampoco en las provincias relevantes.
	Previsibilidad de financiamiento	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - La totalidad de los fondos comprometidos por el Gobierno (Fuente 30071) estarán a disposición del PNUD dentro de los seis (6) meses de iniciado el proyecto, a través de sólo dos (2) desembolsos.
Capacidad institucional	Relevancia político institucional del Asociado en la Implementación	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - El Organismo de Ejecución –y el Director Nacional del proyecto- tienen dependencia directa; es el máximo responsable del área de seguridad en el ámbito nacional.
	Capacidad operacional (recursos asignados)	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - El Organismo de Ejecución cuenta con personal experimentado en la gestión administrativa de proyectos con el PNUD. De todas formas, teniendo en cuenta que se trata de un proyecto de ejecución plena, se ha incorporado al equipo a un contador con experiencia en la gestión de grandes proyectos. - En cuanto a lo sustantivo, el proyecto prevé la contratación de un pequeño equipo de consultores experimentados en la materia, equipo cuyos esfuerzos serán complementados por otros investigadores que actualmente prestan servicios en el Organismo Ejecutor.
	Procedimientos internos	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Por formar parte de la Administración Pública Nacional, el Organismo de Ejecución ya cuenta con procedimientos internos preestablecidos, los cuales serán revisados y –en caso de ser necesario- adaptados con miras a la mayor ejecutividad del proyecto y, al mismo tiempo, un adecuado control del uso de sus recursos.
Complejidad del proyecto	Presupuesto total	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - El presupuesto es ajustado, aunque no se prevén dificultades para incrementarlo en el futuro, en caso de ser necesario.

<p>Cantidad de transacciones</p>	<p>Bajo</p>	<p>- Las compras previstas son muy escasas y todas ellas por montos inferiores a USD 2.500.- - La mayor parte de las transacciones previstas serán rutinarias y corresponderán al pago de honorarios de los consultores, pasajes y viáticos. - No se han previsto contratos por ese monto.</p>
<p>Cantidad de contratos superiores a UDS 100.000</p>	<p>Bajo</p>	<p>- Se reconocerán los aportes realizados al proyecto por cada uno de los actores institucionales involucrados. - Se ubicará al Gobierno Nacional (en particular a la Secretaría de Seguridad Interior) en un rol mediador en los conflictos que puedan surgir entre los distintos actores institucionales involucrados. - En el marco de la fase 3 del proyecto se propondrá la creación de un espacio deliberativo -con participación de todos los actores relevantes- en el que se sitúen y hagan explícitos los potenciales conflictos -tanto técnicos como políticos- y en cuyo seno se busquen los consensos necesarios para su resolución.</p>
<p>Número actores institucionales involucrados</p>	<p>Alto</p>	<p>- Se privilegió al interés demostrado por las jurisdicciones y el compromiso político asumido, al momento de seleccionar a aquellas que finalmente resultarían involucradas. - Se están desarrollando reuniones políticas de alto nivel para dar a conocer el proyecto y comprometer a los funcionarios provinciales y municipales relevantes. - Se prevé reconocer públicamente los aportes realizados al proyecto por cada una de las jurisdicciones involucradas (gobiernos nacional, provincial y municipal). - El apoyo de la cooperación internacional al proyecto (en particular el PNUD) compromete a las jurisdicciones al relativizar los intereses políticos que podrían subyacer a un proyecto de estas características.</p>
<p>Número de jurisdicciones involucradas</p>	<p>Alto</p>	<p>- Se privilegió al interés demostrado por las jurisdicciones y el compromiso político asumido, al momento de seleccionar a aquellas que finalmente resultarían involucradas. - Se están desarrollando reuniones políticas de alto nivel para dar a conocer el proyecto y comprometer a los funcionarios provinciales y municipales relevantes. - Se prevé reconocer públicamente los aportes realizados al proyecto por cada una de las jurisdicciones involucradas (gobiernos nacional, provincial y municipal). - El apoyo de la cooperación internacional al proyecto (en particular el PNUD) compromete a las jurisdicciones al relativizar los intereses políticos que podrían subyacer a un proyecto de estas características.</p>

MATRIZ DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Indicadores	Medios de Verificación	Metodología de relevamiento y análisis de información	Responsables	Periodicidad
<p>Objetivo Inmediato: promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema.</p>				
<p>Producto 1 Diagnóstico relativo a las prioridades de intervención multiagencial en prevención del delito realizado</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mapa de actores y temas relevantes para el trabajo de campo en tres municipios. - Guías de recolección de información documental básica aplicable en los tres municipios seleccionados, diseñadas. - Guías de entrevista elaboradas teniendo en cuenta el perfil y función de los entrevistados. - Pautas de observación elaboradas. - Protocolos para grupos focales diseñados. - Setenta y ocho (78) entrevistas para diagnóstico realizadas (26 x 3 municipios). - Seis (6) grupos focales con funcionarios policiales realizados (2 grupos x 3 	<ul style="list-style-type: none"> - Documento del mapa de actores. - Documento de las guías de recolección de información documental. - Archivos de las guías de entrevistas y pautas de observación. - Transcripción de las entrevistas realizadas. - Archivos de la recopilación documental. - Impresión de los tres informes diagnósticos. - Minutas de las tres jornadas provinciales. - Transcripción de los resultados de los seis grupos focales. - Tarjeta impresa de invitación al seminario. - Listados de invitados y asistentes al seminario. 	<ul style="list-style-type: none"> - coord. académico - consultor A - consultores B - consultor C 	Una vez, en los primeros cinco meses del proyecto.

	<p>municipios).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tres (3) jornadas provinciales de presentación y discusión de informes diagnósticos. - Corpus de documentos, informes, normativa, información estadística secundaria, y otros datos documentales relevantes recopilados y sistematizados. - Un (1) seminario internacional con expertos extranjeros organizado y desarrollado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Copia de invitaciones cursadas a expositores en el seminario. - Registro de audio de las exposiciones en el seminario. 			
<p>Producto 2 Tres (3) programas piloto de intervención multiagencial diseñados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de reuniones de trabajo con actores locales y de la mesa consultiva realizadas - Cantidad de talleres de trabajo con actores clave realizados. - Cantidad de documentos de los programas de intervención multiagencial. 	<ul style="list-style-type: none"> - Impresiones de los documentos resultantes de cada etapa del diseño de los programas piloto. - Invitaciones a los actores locales, miembros de la mesa consultiva. - relatorias de las reuniones y talleres. 	<ul style="list-style-type: none"> - reuniones de trabajo - sistematización y procesamiento de información surgida de las reuniones - análisis e interpretación de la información - diseño de documentos 	<ul style="list-style-type: none"> - coord. académico - consultor A - consultores B - consultor C - consultores A contratados específicamente para liderar el diseño 	<p>Una vez, entre los meses 6 y 10 del proyecto.</p>
<p>Producto 3 Tres (3) programas piloto de intervención multiagencial implementados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Cantidad de equipos de monitoreo de la implementación de los programas piloto conformados y en actividad. - Acciones de implementación de 	<ul style="list-style-type: none"> - listado de participantes en cada equipo. - registros de acciones de implementación desarrolladas. - registros de comunicaciones 	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones de trabajo. - Comunicaciones postales y electrónicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - coord. académico - consultor A - consultores B - consultor C - consultores A contratados 	<p>Una vez, entre los meses 11 y 24 del proyecto.</p>

	programa piloto, en funcionamiento.	electrónicas y postales con fines de coordinación, monitoreo y asistencia técnica. - registros de reuniones realizadas con fines de coordinación, monitoreo y asistencia técnica.	específicamente para dar respuesta a problemas concretos de la implementación	
Producto 4 Proyecto de evaluación de resultados e impacto de las intervenciones multiagenciales, diseñado.	- Cantidad de talleres con los equipos receptores de la asistencia técnica.	- Listado de participantes en los talleres. - Material de clase preparado para los talleres. - Formularios de autoevaluación completados. - Listado de fuentes de financiamiento consultadas. - Documento del proyecto.	- talleres de trabajo. - búsquedas en Internet.	Una vez, entre los meses 19 y 24 del proyecto. - coord. académico - consultor A - consultores B - consultor C
Producto 5 Síntesis de la experiencia y lecciones aprendidas relevadas, publicadas y difundidas	- publicación de la síntesis de la experiencia y las lecciones aprendidas (3.000 ejemplares) - presentación de la publicación en un evento con al menos 150 asistentes. - participación de funcionarios de las tres ciudades intervinientes y de los tres niveles de gobierno entre los expositores en el evento.	- Disponibilidad de la publicación. - Invitaciones enviadas a asistentes y expositores en el evento. - Registros audiovisuales del evento. - Listado de asistentes al evento. - Asistencia a la presentación pública. - Aparición de notas en prensa u otros medios de comunicación.	- sistematización y análisis de la información obtenida. - relevamiento de prensa y otros medios de comunicación. - obtención de fotografías y registro de audio del evento. - confección de listado de asistentes al evento.	Una vez, entre los meses 19 y 24 del proyecto. - coord. académico - consultor A - consultores B - consultor C

Plan de comunicaciones

Tipo de Comunicación	Periodicidad	Origen	Destinatario/s	Objetivo/s
Interna	Trimestral	Coordinación Administrativa	Dirección Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Informar sobre estados contables, financieros y de ejecución presupuestaria.
Interna	Trimestral	Coordinación Académica	Dirección Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Informar sobre los avances realizados en la ejecución del proyecto.
Interna	Trimestral	Consultores	Dirección Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Informar sobre las actividades realizadas.
Externa	Cuando los avances en ejecución del proyecto así requieran.	Dirección Nacional Coordinación General Coordinación Académica	Autoridades Nacionales Autoridades Provinciales Autoridades Municipales	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitar información, solicitar audiencias, solicitar apoyo (ej. gestiones de tipo político, movización de recursos humanos y/o materiales), informar sobre actividades del proyecto, invitar a participar en actividades del proyecto.
Externa	Cuando resulte de interés al proyecto en función de los avances en su ejecución.	Dirección Nacional Coordinación General Coordinación Administrativa	PNUD	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitar información sobre programas ejecutados por el PNUD o por otras agencias del Sistema de Naciones Unidas -o proyectos que cuenten con su apoyo- que puedan tener vinculación (en virtud del tema abordado, el lugar de ejecución o los actores intervinientes) con el presente proyecto. - Invitar a participar en actividades del proyecto. - Solicitar apoyo para la realización de gestiones de tipo político necesarias para alcanzar los objetivos del proyecto.
Externa	Siempre que el Manual de Gestión de Proyectos con el PNUD así lo indique o cuando las autoridades del proyecto reciban un requerimiento de información.	Dirección Nacional Coordinación General Coordinación Administrativa	PNUD Cancillería Organismos de control	<ul style="list-style-type: none"> - Informar/dar intervención en procedimientos administrativos relacionados con la gestión del proyecto.

Control de gestión

El Proyecto estará sujeto a una auditoría por lo menos una vez durante el período que dure su ejecución. El Gobierno deberá proporcionar los servicios de una institución pública que se encargue de realizar la auditoría entre los meses de enero y abril, de tal forma que los informes estén terminados antes del 30 de abril. Así también se asegurará que dicha auditoría sea realizada de conformidad con las normas que regulan la ejecución de proyectos apoyados por el PNUD. En caso de que el gobierno no pueda proporcionar los servicios de auditoría, se deberá prever en el presupuesto del Proyecto los recursos necesarios para que una institución o empresa se encargue de realizarla.

8. Contexto legal

El presente Documento de Proyecto será el instrumento al que se hace referencia en el Artículo 1 del Acuerdo entre el Gobierno de Argentina y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, firmado por las partes el 26 de febrero de 1985 y aprobado por Ley N° 23.396 del 10 de octubre de 1986. Para fines del Acuerdo Básico Modelo de Asistencia, por organismo de ejecución se entenderá el organismo de ejecución del país huésped que se describe en dicho acuerdo. Serán de aplicación para este documento de proyecto, los términos y condiciones del convenio.

Como se ha señalado en el apartado III "Disposiciones de Gestión. Arreglos de Ejecución", en virtud del Art. III párrafo 1 del Referido Acuerdo, el Gobierno Argentino ha propuesto al PNUD acordar a la Secretaría de Seguridad Interior, como organismo de ejecución del presente proyecto, asumiendo la responsabilidad primordial en la ejecución del mismo.

Las acciones que desarrolle el organismo ejecutor en el cumplimiento del proyecto, quedarán sujetas a las disposiciones del referido Acuerdo y del presente Documento del Proyecto, según lo dispuesto por el párrafo 3 del citado Art. III. De lo antedicho se desprende que el organismo ejecutor actúa, en este caso, como mandatario del Gobierno Argentino en el marco de un Acuerdo Internacional ratificado por Ley y de este Documento de Proyecto, con exclusión de toda legislación que le hubiere sido aplicable de no mediar dicho Acuerdo ya que en razón de lo establecido en el Art. 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, tiene jerarquía superior a las leyes.

El Acuerdo prevé que el mismo "se aplicará a toda asistencia del PNUD y a los documentos del proyecto y otros instrumentos que las partes concierten para definir con más detalle los pormenores de tal asistencia y las responsabilidades respectivas de las partes y del organismo de ejecución en relación con tales proyectos".

De ello se desprende que las partes tienen amplias facultades en cuanto a la fijación de la normativa general y funciones del organismo ejecutor, las que deberán especificarse en los documentos de proyecto y sus Anexos, pueden entonces designar como organismo ejecutor a una estructura del gobierno argentino, fijarle funciones y dotarlas de la facultad de dictar la normativa específica en materia de contrataciones, pagos, etc.

Generalizando lo antedicho, el Acuerdo establece (Art. X párrafo 1) que "el Gobierno adoptará todas las medidas necesarias para que el PNUD, sus organismos de ejecución, sus expertos y demás personas que presten servicios por cuenta de ellos, estén exentos de los reglamentos u otras disposiciones legales que puedan entorpecer las operaciones que se realicen en virtud del presente Acuerdo" otorgando así amplia libertad a las partes para fijar la normativa de ejecución que consideren más apta.

Los documentos de proyecto, como extensión de un Tratado Internacional, son suscritos por el PNUD y

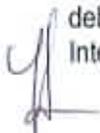
el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Consecuencialmente, el organismo de ejecución y el PNUD adquieren una relación contractual en virtud de la cual, si así se acordare entre las partes, el segundo podrá obrar como contratante en la adquisición de bienes y la prestación de servicios necesarios para el desarrollo de las actividades del proyecto. En este caso la adquisición de bienes y/o la contratación para la prestación de servicios, estarán sujetas a las regulaciones que sobre la materia ha expedido las Naciones Unidas en general y el PNUD en particular.

Las revisiones del documento de proyecto que se indican a continuación, pueden ser efectuadas únicamente con la firma del Representante Residente del PNUD, siempre que los otros signatarios no presenten objeciones a estas revisiones:

- a) Revisiones de cualquiera de los anexos del documento de proyecto o adiciones a ellos.
- b) Revisiones que no impliquen cambios significativos en los objetivos inmediatos, los productos o las actividades del proyecto, pero que se deriven de una redistribución de los insumos ya acordados o a aumentos de los gastos debido a la inflación, y
- c) Revisiones anuales obligatorias, mediante las cuales se reescale la entrega de los insumos acordados del proyecto, se aumenten los gastos de los expertos o de otro tipo debido a la inflación, o se tenga en cuenta el margen de flexibilidad del organismo de ejecución en materia de gastos.

Por otra parte, en caso de haber ajustes en los objetivos inmediatos, en los productos o en las actividades propuestas en el documento de proyecto se deberán hacer revisiones sustantivas, las cuales debe firmar tanto el PNUD, el organismo ejecutor y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.



9. Anexos

ANEXO 1 – PRESUPUESTO

Sublínea	Descripción	Presupuesto							
		Total		2008		2009		2010	
		M/H	Monto	M/H	Monto	M/H	Monto	M/H	Monto
71000 GASTOS DE PERSONAL									
71300	CONSULTORES LOCALES FUENTE: 30071		184.846		27.212		105.478		52.156
71300	CONSULTORES LOCALES FUENTE: 04000		10.043		10.043		0		0
71600	VIAJES FUENTE: 04000		12.810		12.810		6.497		0
71600	VIAJES FUENTE: 30071		30.697		0		10.504		13.696
TOTAL COMPONENTE			238.396		50.065		122.479		65.852
72000 GASTOS DE OPERACIONES GENERALES									
72400	EQUIPO DE AUDIOVISUAL Y COMUNICACIONES FUENTE: 04000		500		500		0		0
72500	SUMINISTROS FUENTE: 04000		4.000		2.000		2.000		0
72800	EQUIPO INFORMATICO HARDWARE Y SOFTWARE FUENTE: 04000		1.150		1.150		0		0
TOTAL COMPONENTE			5.650		3.650		2.000		0
74000 GASTOS OPERATIVOS MISCELÁNEOS									
74100	SERVICIOS PROFESIONALES FUENTE: 30071		2.000		0		0		2.000
74200	GASTOS DE IMPRESIÓN Y AUDIOVISUALES FUENTE: 30071		10.592		0		0		10.592
74500	GASTOS VARIOS FUENTE: 30071		9.010		900		2.100		6.010
TOTAL COMPONENTE			21.602		900		2.100		18.602
75000 COSTOS DE APOYO									
75100	GMS FUENTE: 30071		6.919,44		843,36		3.542,46		2.533,62
PRESUPUESTO TOTAL			272.567,44		55.458,36		130.121,46		86.987,62

ANEXO 2 - PROCEDIMIENTOS DE CIERRE

Para el cierre operativo del Proyecto quedan bajo responsabilidad del Director Nacional y del Coordinador las siguientes acciones:

- El proyecto presentará el informe final 60 días antes de su finalización para su presentación con antelación a la reunión de Revisión Tripartita Final.
- Se efectuará la rendición de caja chica, la liberación de pagos pendientes y la transferencia de equipamiento. Se presentará constancia de la transferencia de los bienes adquiridos con los fondos del proyecto.
- Se procederá al cierre de las cuentas bancarias que el proyecto tenga habilitadas a su nombre.
- Se presentará el informe financiero correspondiente a la rendición del último trimestre de ejecución del proyecto.
- El proyecto solicitará la auditoría final, la cual deberá adjuntarse a la documentación de cierre. Asimismo deberá comunicar qué funcionario será responsable de recibir a los auditores.
- El proyecto presentará la Revisión Final.
- Se presentará un detalle de las situaciones litigiosas o reclamos pendientes.
- Se presentará la designación del responsable del Gobierno para la custodia de los archivos del proyecto.
- Se presentará un Acta de entrega de los archivos y registros del proyecto y el detalle de los mismos.
- Se presentará un Acta de entrega del Coordinador al Director Nacional en la que quede constancia del cumplimiento de las acciones de cierre.

ANEXO 3

PLAN DE TRABAJO (CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES 2008/09/10)²⁸

Objetivo Inmediato: promover la implementación de políticas integrales de seguridad con énfasis en la prevención que, sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el abordaje y resolución del problema.

		AÑO 2008			AÑO 2009			AÑO 2010			
PRODUCTO 1. Diagnóstico relativo a las prioridades de intervención multiagencial en prevención del delito realizado.											
	Actividad	Responsable	3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.
1.1	Selección de los delitos a trabajar en cada una de las intervenciones multiagenciales.	Coord. Académico Consultor A	X								
1.2	Preparación del trabajo de campo para realizar el diagnóstico en los tres municipios seleccionados.	Consultor A Consultores B Consultor C	X	X							
1.3	Diseño de instrumentos de recolección de datos (guías de entrevista, pautas de observación, protocolo para grupos focales, guías de análisis documental y estadístico).	Consultor A Consultor B		X							
1.4	Recopilación y sistematización de documentación.	Consultores B Consultor C	X	X				X			
1.5	Concertación de entrevistas y organización de grupos focales	Consultores B Consultor C		X				X			

²⁸ El cronograma se elaboró considerando el comienzo del proyecto en el mes de septiembre de 2008.

PRODUCTO 4. Proyecto de evaluación de resultados e impacto de las intervenciones multiagenciales, diseñado.															
4.1	Identificación de posibles fuentes de financiamiento y requisitos que deben cumplir los proyectos a presentar	Coord. Académico Consultor A Consultor B										X			
4.2	Identificación de los receptores de asistencia técnica para realizar una autoevaluación de los programas piloto.	Coord. Académico Consultor A Consultores B									X	X			
4.3	Diseño de la asistencia técnica a ser brindada.	Consultor A Consultor B									X				
4.4	Talleres con los equipos receptores de la asistencia técnica en cada municipio para realizar una autoevaluación de los programas piloto.	Consultor A Consultores B									X				
4.5	Análisis de las autoevaluaciones	Coord. Académico Consultor A Consultores B									X	X			
4.6	Provisión de asistencia técnico-política con miras a la conformación de alianzas locales para la ejecución de un proyecto de evaluación.	Coord. Académico Consultor A Consultores B									X	X	X		
4.7	Diseño de proyecto de evaluación de resultados e impacto de las intervenciones multiagenciales	Coord. Académico Consultor A Consultor B										X	X		
PRODUCTO 5. Síntesis de la experiencia y lecciones aprendidas relevadas, publicadas y difundidas															
5.1	Sistematización y análisis de información	Coord. Académico Consultores B										X	X	X	X

5.2	Diseño y elaboración de documento final	Coord. Académico Consultor A Consultor B															
5.3	Publicación	Coord. Académico Consultor C													X	X	X
5.4	Organización y realización de Jornada Nacional de presentación de la experiencia	Coord. Académico Consultor A Consultor B Consultor C													X	X	X