



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

Estévez, Eduardo E.

Reformando la inteligencia policial en la provincia de Buenos Aires

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 15, diciembre, 2014,

pp. 71-84

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656536006>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Reformando la inteligencia policial en la provincia de Buenos Aires

Reforming police intelligence in the province of Buenos Aires

Eduardo E. Estévez^{1 2}

*Fecha de recepción: agosto de 2014.
Fecha de aceptación: octubre de 2014.*

Resumen

La transformación de la inteligencia criminal en la provincia de Buenos Aires, Argentina, se plasmó durante dos etapas de reforma policial y de seguridad ciudadana (1998-1999; 2004-2007). Luego de repasar enfoques actuales en este campo, el presente artículo resume las políticas de la reforma y los legados autoritarios. La disolución y replanteo del área de inteligencia policial en 1998 se encuadra en innovaciones normativas, doctrinarias y de capacitación. De la estrategia de jerarquización de la inteligencia implementada en 2004, precedida por un período de contrarreforma, se subraya la creación por ley de la base de datos unificada sobre el crimen organizado, y se señalan asimismo aspectos sustantivos de su práctica. La integración de información, análisis y tecnología fue uno de los paradigmas del cambio.

Palabras clave: inteligencia criminal, reforma policial, Argentina, estrategias de reforma, seguridad ciudadana.

Abstract

The transformation of criminal intelligence in the province of Buenos Aires, Argentina, was carried out during the two stages of the provincial police and security reform (1998-1999; 2004-2007). After reviewing current approaches in this field, this article summarizes the reform policies, and the authoritarian legacies. Dissolution and rearrangement of police intelligence in 1998 is framed in normative, doctrinal innovations and training. On the strategy of hierarchization of intelligence implemented in 2004, preceded by a period of counter-reform, it is highlighted the creation by law of the unified database on organized crime. Substantive aspects of its practice are mentioned. The integration of information, analysis and technology was one of the paradigms of change.

Keywords: criminal intelligence, police reform, Argentina, reform strategies, citizen security.

1 Coordinador del Portal de Seguridad www.portalseguridad.org Entre octubre de 2003 y septiembre de 2008 fue funcionario con rango de director general en el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Argentina. Fue miembro y director a cargo del Instituto de Política Criminal y Seguridad de la provincia de Buenos Aires (1998-1999). Correo electrónico: eduardo_e_estevez@yahoo.com.ar

2 Agradecimiento especial al Dr. Roberto V. Vásquez por sus sustantivos comentarios al texto original.

La inteligencia criminal tal cual se la conoce hoy internacionalmente nace en la década de los años noventa vinculada con el auge del delito organizado en la agenda global, y al mismo tiempo en que los Estados comenzaban a incorporar las tecnologías de información y comunicación (TICS) en sus procesos, de lo cual el sector policial no quedó ajeno (Schneider, 1995: 1; Sheptycki, 2004: 308). Actualmente se reconoce la importancia los sistemas policiales de inteligencia (UNODC, 2010). Definida como aquella “[...] cuyo fin es analizar e investigar tanto la criminalidad organizada, como aquellas otras formas delictivas cuya complejidad o gravedad impide su eficaz prevención mediante una investigación policial, fiscal o judicial del caso concreto”, la inteligencia criminal también debe producir análisis estratégico de tendencias y amenazas para asistir a las políticas de seguridad pública (*Diccionario LID Inteligencia y Seguridad*, 2013: 164).

Entre los tipos de reforma policial planteados a fines del siglo pasado surge el modelo de Policía basada en inteligencia –ILP, *Intelligence-led Policing*–. James (2013: 7) sostiene que su surgimiento indicaba una excesiva guarda de los secretos del oficio por ciertas áreas policiales, que restringía al resto de cuerpo policial de la capacidad de usar ese conocimiento para mejorar su práctica profesional.

La experiencia sobre reforma de inteligencia criminal que aquí se presenta forma parte de un esfuerzo mayor, la reforma policial y de seguridad en la provincia de Buenos Aires, Argentina, desarrollada en dos momentos, entre 1998 y 1999, y entre 2004 y 2007. Con una superficie de 307.597 km², esta provincia, la más poblada del país, contaba en 2007 con una población estimada de 14.917.940 habitantes, y con la Policía más numerosa del país, aproximadamente 55 mil efectivos. Su

área denominada Conurbano –9.139 km², dividido en 34 partidos– tenía una población estimada de más de 10 millones de habitantes.

Siguiendo a DCAF (2009: 1), una reforma policial consiste en un proceso de cambio dirigido a alcanzar una Policía y una actividad policial respetuosa de los derechos humanos, que rinda cuentas, que proporcione respuesta a la necesidad y que sea competente; un proceso que, en definitiva, permita el paso de una Policía concebida como “fuerza” a la Policía entendida como “servicio”. Para algunos, una reforma puede ser la mera implementación de programas de profesionalización policial o de Policía comunitaria, entre otras medidas. Sin embargo, debe comprenderse ella desde una perspectiva más profunda y sistemática u holística del cambio. Una reforma de la Policía ha de entenderse como parte de un proceso más amplio y profundo: la transformación del sistema de seguridad pública en el marco de las diversas dimensiones de la seguridad ciudadana, sustentado en los principios del Estado de derecho y fomentando el respeto de los derechos humanos. En este contexto, será factible promover nuevas prácticas y una nueva cultura institucional. Esta perspectiva ha sido la orientación seguida por el equipo de reforma en la provincia de Buenos Aires.

Es substancial tener presente la relación entre las políticas públicas de seguridad ciudadana y la inteligencia criminal admitida por el Estado de derecho. La integración de información, análisis y tecnología desde esta disciplina para orientar las políticas de seguridad en un sentido amplio fue el paradigma que guió el desafío de transformar la inteligencia policial tradicional, y ello implicó la construcción de conceptos, desarrollo y prácticas para institucionalizar el nuevo modelo. En particular, es de destacar la significación que adquiere en

el campo de la inteligencia la elaboración de normas para regular sus actividades, de modo tal de disminuir al máximo posible los grados de discrecionalidad por parte de quienes les corresponda llevar adelante las mismas.

Esta experiencia se suma a otras iniciativas. Desde el año 2000, el gobierno de Minas Gerais, Brasil ha desarrollado un enfoque de seguridad ciudadana centrado en la articulación de diversos espacios y el uso de la información para la toma de decisiones, incluyendo a la inteligencia de seguridad pública (Chagas y Hiroshi, 2013: 300-301). En octubre de 2013, el Presidente de Colombia inauguró un centro integrado de información de inteligencia para la seguridad ciudadana, pensado “[...] a partir de un concepto integrador y especializado del tratamiento de información y el análisis situacional, bajo la perspectiva de un componente focal que privilegie la anticipación [...]” (Cortecero y Durán, 2012: 3).

De manera preliminar y abreviada, la inteligencia criminal concebida por la reforma provincial comprende una inteligencia de nivel estratégico orientada a asistir a las políticas y estrategias de seguridad ciudadana y de prevención del delito, una inteligencia contra el delito organizado, en particular respecto a ciertas modalidades seleccionadas con base en la magnitud y trascendencia, y una inteligencia criminal de nivel táctico aplicable a la actuación policial que se desarrolla para apoyar la investigación criminal, es decir, tareas de inteligencia en función judicial.

El objetivo principal de este artículo es exponer, de manera descriptiva y fundada, la transformación de la inteligencia en la provincia durante las reformas policiales. Ello resultaría imposible sin antes dar cuenta sucinta de los lineamientos políticos y logros de estas últimas, lo cual es tema del primer apartado.

El segundo punto repasa brevemente los legados autoritarios heredados. Los cambios impulsados en el área de inteligencia durante la primera reforma se tratan en el tercer acápite. Mientras que el cuarto punto muestra proyectos promovidos para salir de la contrarreforma que sobrevino luego de la primera etapa. Las innovaciones normativas, doctrinarias y de capacitación en inteligencia consumadas durante la segunda etapa de reforma están descritas en el quinto acápite, el cual es complementado por un sexto punto que presenta las nuevas prácticas en esta materia. Para finalizar, el último apartado contiene breves comentarios sobre los temas tratados.

Las reformas policiales en la provincia

Fuertes cuestionamientos a ciertas prácticas reñidas con la ilegalidad de la Policía Bonarense –popularmente llamada “maldita Policía”–, sumados a la situación de inseguridad creciente fueron factores que reclamaban a mediados de 1997 una reforma de fondo:

La crisis institucional se hizo patente en la segunda mitad de la década del 90 al quedar en descubierto que buena parte de los males que aquejaban a la agencia policial respondían a un modelo de organización anacrónico, a la ausencia de todo tipo de control y evaluación respecto de su funcionamiento y eficacia y a una ausencia absoluta –cuando no patológica– de articulación social (Arslanian, 2007: 7).

Debe subrayarse que el área de seguridad, o más precisamente la Policía, constituía hasta ese entonces un tema casi tabú en la Argentina, que era desatendido por las autoridades

políticas, que no era materia de formulación de política pública alguna o estrategia sostenida en el tiempo, y mucho menos de controles, lo cual alimentaba la histórica autonomía y discrecionalidad policial.

La primera reforma. Comenzó a finales de diciembre de 1997 con la intervención civil, por ley, de la Policía Bonaerense, y se desarrolló siguiendo el “Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires”, redactado por los juristas León Arslanian y Alberto Binder. Este documento reconocía las raíces estructurales de la crisis terminal observada, la cual comprendía no sólo a la Policía sino a “[...] un modelo completo de seguridad e investigación que ya no responde a las necesidades de la vida moderna, a las expectativas sociales y a las exigencias que las nuevas formas de ilegalidad plantean a estos sistemas” (Arslanian y Binder, 1997: 1).

Junto con la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad en marzo de 1998, dos leyes provinciales sancionadas en agosto de 2008 institucionalizaron los cambios, los cuales se implementaron en el contexto de la reforma procesal penal provincial. La Ley 12.154 establece un nuevo sistema de seguridad, incluyendo la instauración de foros de participación comunitaria. La Ley 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires disolvió la Policía Bonaerense y estableció una nueva estructura: 18 Jefaturas Departamentales de Seguridad, la Policía de Investigaciones, un único cuerpo con Delegaciones Departamentales de Investigaciones (DDI), una Policía de Seguridad Vial, y un Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos. Entre otras medidas, se suprimió el cargo de jefe de Policía. Asimismo esta norma creó una estructura técnica especializada en inteligencia

policial para la prevención del delito. Por su parte, la Ley 12.090 fijó como competencia del nuevo ministerio fiscalizar, planificar y ejecutar las acciones de inteligencia policial. Asimismo, la Ley 12.069 de diciembre de 1997 creó el Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCyS) como una entidad autónoma y técnica responsable del seguimiento del proceso de reforma y de elaborar planes, proyectos y propuestas.

Los elementos característicos del proceso –que se extiende hasta mediados de 1999– eran: enfoque sistémico integral; reforma policial basada en la descentralización y especialización; neta diferenciación entre la función de seguridad y de investigaciones; mejoramiento de la función de investigación judicial; reforma procesal penal; adscripción a principios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y a las convenciones sobre actuación policial y respeto de los derechos humanos; relevancia de la participación ciudadana; conducción civil de la seguridad pública; control de la corrupción y de abusos policiales; control legislativo; nueva legislación para sustentar los procesos; y un plan trienal así como una nueva Ley Orgánica de Personal (Estévez, 2000: 172-175).

Las nuevas autoridades electas del gobierno provincial impusieron, desde diciembre de 1999, una contrarreforma, devolviéndole autonomía y poder discrecional a la Policía. En 2002, un nuevo gobierno provincial comenzó, aunque con dificultades, a revertirla. En abril de 2004, en un contexto de significativo incremento de delitos graves –homicidios en ocasión de robo automotor, secuestros extorsivos seguidos de muerte–, por decisión política del entonces gobernador Felipe Solá, se inició la segunda reforma; simultáneamente la Ley 13.188 declaraba el estado de emergencia policial.

La segunda reforma (ver Arslanian, 2008). Sus principales lineamientos estratégicos están volcados en los fundamentos de la Ley provincial 13.482: potenciación de la conducción civil de las policías; descentralización funcional, operativa y territorial; desconcentración administrativa, operativa y territorial; creación de nuevos mecanismos de control comunitario de participación; profundización de la profesionalización; máxima jerarquización de la inteligencia criminal; jerarquización de las comunicaciones operativas; incorporación tecnológica para la prevención e investigación del delito; formación y capacitación continua y descentralizada; el mérito y la capacitación como ejes del desarrollo de la carrera policial; recursos humanos suficientes; una rigurosa política de asuntos internos; y respeto de los derechos humanos y apego a la ley.

Esta etapa ajustó aún más los mecanismos para el ejercicio del control civil sobre la agencia policial (Arslanian, 2007: 39-55), los cuales comprendieron: el control político mediante la nueva estructura del ministerio; el control social mediante la participación comunitaria a través de los foros de seguridad; el control técnico ejercido mediante el Comité de Evaluación de la Gestión Policial (COMPSTAT); el sistema de atención telefónica de emergencias 911 y el sistema de monitoreo de vehículos policiales; el control externo ejercido por la Unidad de Inspección Operativa creada a dicho efecto; y el control disciplinario a cargo de la Auditoría General de Asuntos Internos, creada para tales fines por la nueva gestión.

La nueva estructura del Ministerio de Seguridad ubicó el área de inteligencia bajo la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito, reemplazada por Decreto 2.876/2006 por la Subsecretaría de Investiga-

ciones e Inteligencia Criminal (SIIC). Por su parte, el Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales, creado en julio de 2004, implementó diversas tecnicaturas para distintas disciplinas policiales, incluyendo una dirigida a formar especialistas en inteligencia criminal. Relacionado a lo anterior, en marzo de 2007 se creó la Escuela de Investigaciones.

En materia de control técnico, en las reuniones periódicas del COMPSTAT los jefes policiales de una jurisdicción rendían cuentas de su desempeño ante las máximas autoridades del Ministerio de Seguridad y ante sus propios pares; eran examinados sobre la base de mapas del delito, de operatividad policial, de inteligencia criminal, de esclarecimientos y de diversas fuentes de información (Arslanian, 2008: 169-170).

Un importante producto de la gestión fue la nueva estructura policial plasmada en la Ley 13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, de junio de 2006, un compendio normativo que fundía las leyes 12.154 y 12.155 junto con distintas normas ministeriales dictadas durante el proceso de reforma. Y como indicador de los resultados de la reforma, nótese que la provincia pasó de una tasa de 17,5 homicidios dolosos cada 100 mil habitantes en 2002, la más alta de la década, a una tasa de 7,5 en 2006 (Arslanian, 2008: 296).

Finalizado el mandato del gobernador en ejercicio, y por consiguiente de su ministro de Seguridad, en diciembre de 2007 las nuevas autoridades provinciales asumieron y promovieron un enfoque distinto al vigente hasta entonces en materia de seguridad. Se desarrolló así una contrarreforma del mismo tenor a la que se impulsó desde diciembre de 1999, es decir, truncando los avances logrados y devolviéndole autonomía y poder discrecional a

la Policía. Como dato destacado, cabe mencionar que tanto las reformas como las contrarreformas se desarrollaron en gestiones de gobierno del mismo partido político.

Legados autoritarios

La Dirección de Inteligencia de la Policía de la provincia de Buenos Aires (DIPBA) encuentra antecedente en la Central de Inteligencia, creada por resolución de agosto de 1956 (Marengo, 2012: 58). Al respecto, “La definición política sobre la creación en 1956 de la Central de Inteligencia [...] fue una pieza fundamental para implementar una maquinaria de inteligencia y control social” (Marengo, 2012: 27).

Conocida por sus actividades de inteligencia política ideológica, las tareas de vigilancia de la DIPBA, reconstruidas a partir de los documentos de su archivo, estaban dirigidas hacia los siguientes blancos: políticos y activistas sindicales, la expansión del comunismo, esferas intelectuales y artísticas, organizaciones comunitarias, instituciones educativas, medios de comunicación (Funes, 2007: 424-426). En este mismo sentido se ha sostenido que la

historia institucional de la DIPBA, se inscribe en las reflexiones, discusiones y definiciones políticas a lo largo de un siglo XX caracterizado por [...] gobiernos de facto articulados con la ejecución de legislación represiva [que apuntaba] al control y disuisión de aquellas actividades, organizaciones y personas, consideradas históricamente como subversivas, perturbadoras, extremas, disolventes, etc. (Marengo, 2012: 82).

Durante el período democrático que comienza a finales de 1983, la Policía Bonaerense protagonizó escándalos de inteligencia, por

ejemplo, los episodios denominados “vigilancia ideológica”. En junio de 1993, medios de prensa revelaron actividades de inteligencia sobre estudiantes, docentes, gremialistas, realizadas por dicha Policía, actividades que estaban sustentadas en una orden para actualizar registros de inteligencia del Estado, originada en el Ministerio del Interior de la Nación. Consecuencia de ello, la Secretaría de Seguridad provincial dictó la Resolución 31/1993, prohibiendo “en el ámbito de la Policía Bonaerense toda actividad de reunión de información tendiente a instaurar cualquier forma de control de las ideologías profesadas por los habitantes [...]”, y estipulando que toda transgresión a ello se consideraría falta grave.

Hacia principios de 1998, la DIPBA que se fundaba en el Decreto 9.102/74, reglamentario de la Ley 8.268 Orgánica Policial, bajo la órbita del Jefe de Policía Bonaerense, conforme la Resolución 69.161/91, en ningún caso podía considerarse un organismo encargado de producir inteligencia criminal (Estévez, 2010: 2).

Disolución y transformación desde 1998

El panorama encontrado al comenzar la primera reforma se resumía en la ausencia de fuentes de información para la confección de planes de prevención del delito generales y regionales, y en la inexistencia de un organismo técnico abocado a la inteligencia criminal (MJyS, 1999).

Una de las medidas iniciales del Ministerio de Justicia y Seguridad fue disolver la DIPBA por Resolución de 9 de abril de 1998. Se estableció la Comisión de Planificación y Estudios Estratégicos mediante Resolución 10/98, integrada por miembros del IPCyS, de la Subsecretaría de Formación y Capacita-

tación del Ministerio, y por jefes policiales seleccionados, con el objetivo de realizar el relevamiento de bienes y disposición de los recursos humanos de la ex DIPBA y desarrollar la capacitación del nuevo personal policial a ser incorporado al nuevo órgano. La mayoría del personal de la ex DIPBA –una dotación aproximada de 700 efectivos– fue reasignada a diversas dependencias policiales, reteniéndose cien efectivos para tareas administrativas del nuevo órgano (Estévez, 2010: 1-3). Así, se propone la creación de la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito (DGEIPD).

En materia de diseño institucional corresponde destacar el rol del IPCyS. Su Programa Legislación y Políticas de Seguridad emitió tres documentos de trabajo sentando bases para un cambio normativo, doctrinario, de reclutamiento y capacitación, basado en el papel que debía comprender a la actividad de inteligencia policial en el marco del Estado de Derecho (Estévez y otros, 1998; Gallesio y otros, 1998; Estévez, 1998).

En materia normativa, cabe mencionar ciertas cláusulas de la Ley 12.155. El artículo 25 de esta ley creó la DGEIPD, concibiéndola como una estructura técnica especializada en la realización de actividades de inteligencia policial conducente a la prevención del delito, dependiente de la Secretaría de Seguridad, y cuyo titular podía ser un funcionario civil o policial, designado por el Ministro de Justicia y Seguridad.

Bajo la denominación de “prohibición”, la mencionada Ley 12.155 incorporó una novedosa cláusula dirigida a proteger la privacidad de diversos abusos funcionales, cuyo texto versa como sigue, conforme su artículo 28:

Queda prohibida la reunión y análisis de información referida a los habitantes de la

Provincia de Buenos Aires motivada exclusivamente en su condición étnica, religiosa, cultural, social, política, ideológica, profesional, de nacionalidad, de género así como por su opción sexual, por cuestiones de salud o enfermedad, o de adhesión o pertenencia a organizaciones partidarias, sociales, sindicales, comunitarias, cooperativas, asistenciales o laborales, o con fines discriminatorios.

Este artículo buscaba dejar atrás los legados autoritarios y las prácticas abusivas de inteligencia consistentes en construir enemigos representados por grupos cuyas actividades de protesta o movilización eran consideradas amenazas no a la seguridad pública, sino al régimen vigente y a los grupos de poder aliados, y en función de ello “[h]abía que escuchar, espiar, reunir información sobre vida y milagros de quienes pudieran resultar de algún modo ‘peligrosos’” (Arslanian, 2008: 73).

En cuanto a la institucionalización del control político, el Decreto 3.880/1998 incorporó la DGEIPD a la estructura del Ministerio de Justicia y Seguridad, en el ámbito de la Secretaría de Seguridad, estableciendo como finalidad del área orientar el planeamiento de las actividades preventivas, disuasivas y de apoyo a la comunidad, que ejecutarán las Policías de Seguridad, y las que pudieran resultar útiles a las Policías de Investigaciones, como así también, detectar e individualizar posibles integrantes del Sistema de Seguridad Pública que estén suministrando información, facilitando o colaborando con organizaciones delictivas.

En 1998, al inicio de la reforma, la premisa que guió a los redactores de los informes del IPCyS fue que la actividad de inteligencia policial se centrara en el diagnóstico y la evaluación de información para la prevención del delito. De allí la denominación que adoptó la nueva área. Uno de los documentos ela-

borados para dar fundamento a los cambios expresaba:

Cuando una situación es incomprendida, cuando las percepciones de la realidad son fundamentalmente erróneas y sirven de supuestos que subyacen en la decisión, cuando marcos de referencia obsoletos determinan de manera implícita la formulación de los problemas para el análisis, las decisiones resultan desastrosas, con sus errores iniciales que se multiplican y más bien se refuerzan antes que corregirse debido al estrecho análisis de cursos de acción de política de prevención postulados sobre bases falsas (Estévez y otros, 1998: 3).

En aquellos tiempos recién comenzaba a difundirse en el mundo el modelo de Policía basado en inteligencia –ILP-. Un artículo que sirvió de referencia en 1998 para sustentar la necesidad de contar con inteligencia para la prevención del delito fue el elaborado por Stephen Schneider (1995), quien sostenía que un propósito primario de la inteligencia es proveer la capacidad para permitir la priorización de las funciones policiales y administrar los recursos de manera más efectiva y eficiente. Ello se sumó a la experiencia acumulada del equipo del IPCyS en el asesoramiento parlamentario en temas de seguridad interior e inteligencia.

El primer curso de Capacitación en Inteligencia Criminal se implementó para sesenta efectivos policiales seleccionados, que luego integraron la nueva área, iniciativa que se basó en la propuesta del IPCyS, en cuyo documento de trabajo se la explicaba así:

Para eliminar la impulsividad, rigidez y falta de flexibilidad, la conducta dogmática y la incapacidad para captar el significado de los hechos –defectos que suelen caracterizar la personalidad de muchos hombres que en el

pasado prestaron servicios en el campo de la inteligencia– la nueva currícula propone que la misma fortalezca las operaciones del pensamiento, tales como: observar, comparar, resumir, clasificar, interpretar, formular críticas, buscar suposiciones, imaginar, reunir y organizar datos, formular hipótesis, aplicar hechos y principios a nuevas situaciones, diseñar proyectos y tomar decisiones (Gallesio y otros, 1998: 5).

Entre las actividades desplegadas entonces por la nueva área pueden mencionarse tareas de reunión de información en las diferentes jurisdicciones, cuyos resultados eran suministrados a la Secretaría de Seguridad y a la Subsecretaría de Coordinación, brindando la apreciación anticipatoria para orientar la prevención, en particular sobre piratería del asalto, asalto a entidades bancarias, entre otras modalidades, respuesta a requerimientos originados de las diferentes DDIs (MJyS, 1999).

Salir de la contrarreforma

La gestión al frente del Ministerio de Seguridad de Juan Pablo Cafiero, 2002-2003 (ver Saín, 2008, 171-213) y la breve gestión en el mismo cargo de Juan José Álvarez (octubre-diciembre 2003) impulsaron diversos proyectos de la DGEIPD.

La DGEIPD desarrolló una capacidad propia de mapeo criminal y análisis del delito. Sumado a la adquisición de *software* basado en tecnología de Sistemas de Información Geográfica (GIS) para el análisis espacial del delito, desde el año 2000 se avanzó en la prueba de un nodo descentralizado. Se instauró así un Sistema de Recolección, Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva (SiRPAD), instrumentando Centros de Procesamiento y Análisis

de la Información Delictiva (CePAID) –Resolución 1.061 de agosto de 2002–, en el ámbito de cada Jefatura Departamental de Seguridad, para compilar información sobre delitos cometidos en su jurisdicción.

Los CePAID, con rango de sección y dependencia orgánica del Jefe Departamental de Seguridad –Resolución 1.140 de diciembre de 2002–, son coordinados desde la Dirección de Planeamiento y Análisis de la DGEIPD, que gestiona la cartografía base digitalizada, capacita al personal y brinda apoyo técnico y operativo. Este emprendimiento informático orientado al desarrollo de la capacidad anticipatoria del delito fue pionero en la provincia (Saín, 2008: 186-187).

Durante este período se avanzó asimismo en aspectos doctrinarios sobre inteligencia criminal (Saín, 2008: 189), definida esta como el “[...] conocimiento resultante de la evaluación y análisis de un conjunto de información recolectada de varias fuentes y referida a ciertos eventos, problemas o actividades delictivas tanto generales como específicas, a los efectos de construir un estado de situación [...]” –Resolución 243 de febrero de 2003–. Así también en 2003 se constituyeron Gabinetes de Análisis de Inteligencia para la Prevención del Delito, responsables de elaborar informes de inteligencia criminal sobre tipos y modalidades criminales, manteniendo un cuadro de situación actualizado en el marco de la Sala de Situación de la DGEIPD.

Al afianzamiento del área contribuyó de igual manera la asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) –componente Fortalecimiento de las capacidades institucionales en materia de investigación e inteligencia criminal, Proyecto Construyendo Seguridad Ciudadana–, para la adquisición de un sistema integrado de información de án-

sis criminal y de capacitación en análisis de inteligencia criminal.

En síntesis, la DGEIPD añadió valor a sus capacidades, potenciando el análisis del delito y el mapeo criminal; estableciendo una base de datos de capturas internacionales; creando la Sala de Situación para el estudio de modus operandi; promoviendo la intervinculación de las delegaciones de reunión; e intensificando el conocimiento de vulnerabilidades.

La DGEIPD cumplió también un papel decisivo en el diseño y evaluación del Sistema de Cuadrículas del Plan Director de Seguridad Pública –servicio de patrullaje policial durante las 24 horas– implementado en noviembre de 2008. En su inicio, el conurbano bonaerense se sectorizó en 625 cuadrículas, involucrando a 5 mil policías y 625 móviles. Los objetivos de evaluación consistían en conocer resultados periódicos de su aplicación, determinar aciertos, errores y vulnerabilidades del sistema implementado, y producir modificaciones dinámicas según los resultados de cada esquema policial de seguridad preventiva.

Los cambios a partir de 2004

Sin embargo, pese a los avances aludidos, al comenzar la segunda reforma el diagnóstico sobre inteligencia se podía resumir como sigue. El Ministerio de Seguridad no contaba con una base de datos común a todas las áreas policiales; es más, las distintas áreas policiales y administrativas impedían el acceso a sus archivos; no existía un área dedicada al análisis de inteligencia del delito organizado ni tampoco herramientas informáticas para administrar y analizar dicha información (Arslanian, 2007: 198). En el discurso de asunción como ministro de Seguridad Provincial, el 13

de abril de 2004, Arslanian mencionaba, entre las metas del programa de reordenamiento policial, el “fortalecimiento del área de inteligencia criminal a partir de su rediseño y de la captura de la información de fuente judicial hoy desperdiciada”.³ Los objetivos planteados entonces por la SIIC incluyeron la incorporación de personal profesional, la capacitación de sus integrantes, el equipamiento con moderna tecnología y la fijación de la estrategia de actuación conforme a objetivos específicos.

Se inició entonces una estrategia de jerarquización de la inteligencia policial mediante estas acciones: creación por Ley 13.204, ratificada por Ley 13.482, de la base de datos unificada del crimen organizado; instauración del programa de análisis criminal (I2); y creación del Comité de Análisis del Crimen Organizado (CAICO) (Arslanian, 2007: 199).

El área de inteligencia quedó a cargo de la administración de la base de datos unificada del crimen organizado –artículo 188, Ley 13.482–. Esta base estaba habilitada para incorporar información oficial procedente de causas y resoluciones judiciales en materia penal y/o preventional, lo cual se efectuaba únicamente por funcionarios autorizados y debidamente identificados. Así también la DGEIPD debía asegurar que las policías de seguridad y de investigaciones utilizaran, conforme al principio de legalidad, la información de dicha base de datos en función de estrategias preventivas o de casos.

El CAICO, creado por Decreto Provincial 1.770 de agosto de 2004, permitió que el Ministerio de Seguridad dispusiera de un mecanismo para trazar lineamientos estratégicos de modo de robustecer las tareas de inteligencia y

de investigaciones en función judicial realizadas respecto al crimen organizado. El comité estaba presidido por el ministro de Seguridad e integrado por la SIIC que la coordinaba, la Subsecretaría de Seguridad, la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social del Ministerio de Justicia y por expertos de inteligencia.

Se concretó asimismo la adquisición y uso del *software* especializado en análisis de inteligencia criminal, el I2, el cual permitió procesar información proveniente de distintas bases de datos estableciendo interacciones e interrelaciones; su gran capacidad de análisis multidimensional permitió asistir a la investigación criminal en la comprensión de “[...] las complejas tramas de [una] banda delictiva, su modalidad delictiva, sus comunicaciones, el patrimonio disponible, residencias, con fotos y gráficos [...]”, motivando por cierto nuevas líneas de investigación” (Arslanian, 2007: 184).

Según el nuevo Nomenclador de Funciones de la DGEIPD –Resolución 129/2006–, su director general ahora con jerarquía de superintendente cumple, entre otras misiones, “[p]roporcionar diagnósticos y proyecciones sobre el accionar delictual y asesorar en cuestiones que requieran opinión especializada, tanto en la faz organizacional como en lo atinente a la inteligencia y contrainteligencia, a fin de contribuir a la [...] prevención del delito”.

Posteriormente la DGEIPD fue reordenada dentro de la estructura organizativa del Ministerio en el área de la Policía de Información bajo una nueva denominación, Superintendencia de Evaluación de Información para Prevención del Delito (SEIPD). Además de las responsabilidades previamente mencionadas, a la SEIPD le compete asegurar la reunión de información vinculada con la prevención del delito, su adecuado procesamiento y análisis, informar en tiempo oportuno a las autoridades

³ <http://www.mseg.gba.gov.ar/plan%20gestion/discurso-ministro.htm>

ministeriales, policiales y/o judiciales correspondientes sobre toda circunstancia que haga presumir la posibilidad cierta de que se produzcan alteraciones al orden público o se cometan delitos, y colaborar en el esclarecimiento de delitos cometidos –artículo 188, Ley 13.482–.

En materia de capacitación, se instauró la Tecnicatura Superior en Investigaciones con Especialización en Análisis Delictual, de dos años de duración –Resolución 545/07 de la Dirección General de Cultura y Educación provincial–, incluyendo competencias como: desarrollar e implementar instrumentos y metodologías para comprender la problemática delictual; analizar información criminal mediante métodos estadísticos, descriptivos e inferenciales; operar sistemas de información geográfica y de análisis espacial del delito.

Como enfoque orientador de la integración de inteligencia criminal en las políticas de seguridad ciudadana puede citarse:

El Área de Inteligencia tiene entre sus principales axiomas el que la tecnología irradia su potencia en dirección de todas las áreas policiales del sistema de seguridad de un modo transversal. Tiene valor destacar el componente tecnológico [...] particularmente en las [áreas] especializadas en anticipar la comisión de hechos delictivos, en la medida en que en el pasado no se encontraba reconocido como parte del sistema y porque fija lineamientos ineludibles para las policías en su desempeño futuro (Arslanian, 2008: 180).

La profunda reforma de la inteligencia policial iniciada en 1998 se completó así con la instauración de la SEIPD. Recapitulando, esta se abocó al análisis criminal –abarcativo del análisis del delito, análisis de inteligencia criminal, análisis investigativo criminal y análisis de operaciones–, concentrando dos subsistemas, el eje SiRPAD-CePAID, orientado al análisis del delito y

al mapeo criminal, y el Sistema de Inteligencia Criminal, administrando la base de datos del crimen organizado y enfocado en el análisis de inteligencia criminal (Pezzuchi, 2012: 36).

Las nuevas prácticas

Entre las prioridades de inteligencia criminal de la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal pueden mencionarse la identificación de desarmaderos de autos protegidos, la identificación de bandas delictivas activas del crimen organizado, la obtención de elementos de pruebas tendientes al esclarecimiento de causas importantes paralizadas y los aportes al COMPSTAT.

De suma relevancia fue el Mapa de Inteligencia. Este consistía en un panorama mensual detallado y actualizado de la situación y perspectiva del delito en todos los niveles relevantes a partir de la recolección, procesamiento y análisis de la información delictiva, de las modalidades de mayor incidencia, de las características del crimen organizado, del mantenimiento de bases de datos actualizadas e interconectadas, su correlación con diversas fuentes y la exposición mediante el mapeo y el análisis criminal y de inteligencia. Este estado de situación del delito en determinado tiempo y lugar, así como sus diferentes manifestaciones, particularidades, perfiles y evolución, constituyó un insumo para el COMPSTAT y el CAICO.

La DGEIPD realizaba relevamientos pormenorizados de zonas críticas de la provincia, actualizando en forma permanente las estructuras delictivas detectadas. Producía, por ejemplo, panoramas de seguridad de nivel distrital, informes estadísticos y analíticos de diferentes modalidades del delito organizado.

El área participó activamente en las mesas de trabajo creadas por el Ministerio de Seguridad para el tratamiento de tipologías delictivas específicas (robo automotor; piratería del asfalto; prevención rural; ingreso ilegal de armas; secuestros extorsivos; atentado a ancianos; homicidios; sustracción de cables y metales; reproducción ilegal de música y videos). Su aporte consistía en la integración de todas las fuentes, actores y protagonistas de interés para la producción de inteligencia criminal en tiempo y oportunidad. La DGEIPD también aportó a la optimización informativa con el Sistema 911. Mediante un protocolo de gestión dispuesto por la SIIC, se retransmitían despachos del 911 a las Delegaciones de Reunión que originaban averiguaciones informativas, lo cual derivaba en el inicio de actuaciones judiciales.

En cuanto a secuestros extorsivos, la DGEIPD cumplió un activo rol. Por ejemplo, colaboró con la Fiscalía de Investigación de Secuestros Extorsivos de la Nación elaborando mapas del delito detallando lugares de interceptación de víctimas, de pago del rescate y de liberación de las mismas (UFASE, 2006: 36). Al respecto, la provincia de Buenos Aires, de un promedio mensual de 25 secuestros en 2003, pasó a un promedio mensual de 6 hechos en 2006 (Arslanian, 2008: 38).

Finalmente la DGEIPD realizó sustantivos y oportunos aportes a la autoridad judicial o al área de investigaciones en función judicial, los cuales contribuyeron al avance de líneas investigativas, por ejemplo, causa por el robo al Banco Río en Acassuso, capturas de prófugos, Cumbre de las Américas, Juegos Macabeos.

En resumen

La pendularidad en los enfoques sobre la seguridad y el rol de la Policía en democracia que

se señalara para el caso de la provincia de Buenos Aires y que se manifestara en reformas y contrarreformas, revela un inconveniente que aqueja a la Argentina y que puede sintetizarse en dos posturas contrapuestas. Una que prohíba la mano dura con significativos márgenes de discrecionalidad y autonomía de la Policía, y otra que busca democratizar las Policías para que cumplan su rol de prevención e investigación de manera profesional y ajustada a derecho, bajo debidos controles civiles. La inteligencia criminal no puede abstraerse de este escenario, y por ende sus avances y regresiones deben ser vistos en dicha perspectiva.

Para situar una vez más en contexto esta experiencia, que tuvo como meta superar los legados autoritarios, ella reconoció que en la actualidad la delincuencia “[...] tiene técnicas de abordaje que fueron tenidas en consideración por parte de la reforma [dotando] a las fuerzas policiales de mayor capacitación, mejor despliegue e inteligencia policial, tecnología más moderna y control severo del fenómeno de la corrupción” (Arslanian, 2008: 275).

La información criminal como instrumento de prevención del delito fue uno de los aspectos centrales de la reforma. Pues por cierto, para que sea confiable, la transición desde los datos hasta la información “[...] ineludiblemente apareja la necesidad de almacenarla en las mejores condiciones posibles [puesto que] en los primeros momentos de un análisis o investigación el dato puede estar en la memoria del analista o anotado en un papel [...]”, pero en algún momento debe volcarse en una base de datos (Vásquez, 2011: 1), y ello cobra máxima relevancia para la actividad de inteligencia criminal. La necesidad de atender las complejidades del delito supone entonces dotar a las áreas de inteligencia criminal de recursos tecnológicos modernos, recursos hu-

manos –analistas estratégicos, temáticos, y especialistas–, accesibilidad a múltiples fuentes, e indudablemente, recursos presupuestarios.

La seguridad ciudadana y la prevención del delito requieren de inteligencia criminal sostenida por normativa ajustada al Estado de derecho. Como se exhibió aquí, la inteligencia criminal asiste a la seguridad ciudadana y la prevención del delito, es necesaria para abordar el delito organizado y apoya a la investigación criminal. La experiencia descripta muestra la importancia de institucionalizar esta función –en particular mediante reglamentos, doctrina, instancias y mecanismos de control–, de la capacitación permanente, de la actualización tecnológica, del mantenimiento de líneas de trabajo estables y de producción de conocimiento, de la flexibilidad así como del liderazgo en la conducción tanto política como técnica. Asimismo es decisivo sostener la despolitización de la actividad y garantizar el apoyo político desde la gestión civil de la seguridad. La integración de información, análisis y tecnología, así como el ejercicio responsable del control político civil fueron paradigmas que guiaron la transformación.

Bibliografía

- Arslanian, León (2007). *Plan de reforma de las Policias: resultados de gestión 2004-2007.* La Plata: Ministerio de Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Arslanian, León (2008). *Un cambio posible: delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires.* Buenos Aires: Editorial EDHASA.
- Arslanian, León y Alberto Binder (1997). *Plan de reorganización general del sistema integral*

de seguridad e investigación de los delitos de la provincia de Buenos Aires, mimeo.

- Chagas Cardoso, Wilson y Hélio Hiroshi Hamada (2013). “Inteligência estratégica e policiamento ostensivo: A experiência de Minas Gerais”, en: Priscila Brandão y Marco Cepik (organizadores). *Inteligência de segurança pública: Teoria e prática no control da criminalidade.* Niterói: Editora Impetus: 281-306.
- Cortecero, Ignacio y John Durán Martínez (2012). “Centro Integrado de Información de Inteligencia para la Seguridad Ciudadana CI3 24/7: un reto institucional para la excelencia del servicio de inteligencia policial”. *Boletín DIPOL-CIPRO*, 11: 3-8.
- DCAF (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces) (2009). *Police Reform.* Geneva: DCAF Backgrounder Series.
- Diccionario LID Inteligencia y Seguridad* (2013). Madrid: LID Editorial.
- Estévez, Eduardo (1998). *Modelo de procedimiento para la evaluación de candidatos / proceso de preselección y selección: pasos, condiciones y diferenciaciones.* La Plata: Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (IPCyS), septiembre.
- Estévez, Eduardo (2000). “Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina”. *Revista Colección*, 10: 139-182.
- Estévez, Eduardo (2010). “La reforma de inteligencia en el contexto de la reforma policial de la provincia de Buenos Aires: disolución de la DIPBA y replanteo de la inteligencia policial”. *PortalSeguridad.org.* Disponible en: http://www.portalseguridad.org/attachments/Reforma_Inteligencia_en_Pcia_Buenos_Aires_PARTE_I_27MAR10.pdf (Consulta: 5 de agosto de 2014).

- Estévez, Eduardo; Enrique Gallesio y Fernando Pocino (1998). *Desarrollo de la capacidad anticipatoria para orientar la prevención*. La Plata: Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (IPCyS), 29 de mayo.
- Funes, Patricia (2007). “Ingenieros del alma. Los informes sobre canción popular, ensayo y ciencias sociales de los servicios de inteligencia de la dictadura militar argentina sobre América Latina”. *Varia Historia*, 38 (23): 418-437.
- Gallesio, Enrique; Fernando Pocino y Eduardo Estévez (1998). *Plan de capacitación para el personal destinado en el área de inteligencia policial para la prevención del delito*. La Plata: Instituto de Política Criminal y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (IPCyS), 15 de julio.
- James, Adrian (2013). *Examining Intelligence-Led Policing: Developments in Research, Policy and Practice*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Marengo, María (2012). “Lo aparente como real: un análisis del sujeto “comunista” en la creación y consolidación del servicio de inteligencia de la Policía de la provincia de Buenos Aires”. *Tesis para la obtención del grado de Magíster en Historia y Memoria, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata. Disponible en:
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.875/te.875.pdf>
(Consulta: 22 de diciembre de 2013).
- Ministerio de Justicia y Seguridad (MJyS) (1999). *Informe de gestión*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, abril.
- Pezzuchi, Gastón (2012). “Análisis criminal, confusiones varias y experiencias en la provincia de Buenos Aires, Argentina”, en: Patricio Tudela (editor). *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2012*. Santiago: Fundación Paz Ciudadana: 23-39.
- Sáin, Marcelo (2008). *El Leviatán azul: Política y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Schneider, Stephen (1995). “The Criminal Intelligence Function: Toward a Comprehensive and Normative Model”. *Law Enforcement Intelligence Analyst Digest*, 2 (9): 1-26.
- Sheptycki, James (2004). “Organizational Pathologies in Police Intelligence Systems: Some Contributions to the Lexicon of Intelligence-led Policing”. *European Journal of Criminology*, 3 (1): 307-332.
- Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos (UFASE) (2006). *Informe sobre la actividad y desarrollo de la Unidad Especial Fiscal Móvil para la investigación de secuestros extorsivos, agosto de 2003-agosto de 2006*. Ministerio Público de la Nación, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.mpf.gov.ar/Institucional/UnidadesFE/Informe-Global-2003-septiembre-de-2006.pdf>
(Consulta: 10 de agosto de 2014).
- UNODC (2010). *Sistemas policiales de información e inteligencia*. Viena: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
- Vásquez, Roberto (2011). “Datos, informaciones y comunicaciones en el sistema penal”. *Portalseguridad.org*. Disponible en: <http://www.portalseguridad.org/mostrar-articulo.aspx?id=37>
(Consulta: 31 de julio de 2014).