



Rosario, Argentina: un ejemplo de un enfoque focalizado e integrado



KROC SCHOOL
Institute for Peace and Justice

peace
IN OUR CITIES

"Los incidentes violentos no son independientes sino que están vinculados por el tiempo, el lugar y las relaciones sociales, ya sea a corto o largo plazo (...). Al reconocer y abordar la naturaleza interrelacionada de la violencia, los gobiernos locales pueden desarrollar diferentes respuestas adaptadas a las personas, los grupos y los barrios de mayor riesgo, que generan efectos más sustanciales sin depender excesivamente de medidas punitivas".¹

Equipo de investigación

Sebastián Chale, Gonzalo Bonifazi y Katelyn Alam²

Introducción y descripción general de la intervención

Argentina es un país federal, lo que significa que cada nivel de gobierno (nacional, estatal y municipal) tiene responsabilidades y competencias diferenciadas. El gobierno nacional es responsable de la persecución y administración de la justicia en crímenes federales, como el narcotráfico, así como de la gestión de las prisiones federales, las fuerzas de seguridad y el control fronterizo. El ejecutivo provincial se encarga de procesar y administrar justicia en casos como homicidios, lesiones graves y usurpaciones de tierras, además gestiona las fuerzas policiales provinciales y las prisiones. Los gobiernos municipales no tienen responsabilidades específicas de seguridad pública o poder policial, pero son fundamentales para mantener el control de los espacios públicos y monitorear la seguridad pública. Por lo tanto, al establecer políticas públicas para la prevención y reducción de la violencia a nivel local, es fundamental la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y los poderes judicial y legislativo, así como otros sectores.

Rosario, Argentina, es conocida internacionalmente tanto por ser un centro cultural y económico como por ser una ciudad con elevados niveles de violencia. La violencia en la ciudad se ha mantenido constantemente por encima del promedio nacional desde el aumento significativo de las tasas de homicidios en 2013, con una tasa reportada de 25 homicidios por cada 100.000 habitantes en comparación con el promedio nacional de 4,2 en 2022.³ Como respuesta, se implementaron varias estrategias focalizadas e

1 Hernán Flom, Principios rectores y acciones inspiradoras: puesta en práctica de la resolución para reducir la violencia urbana (Peace in Our Cities, 2022), 13, <https://stanleycenter.org/wp-content/uploads/2022/11/Guiding-Principles-Inspiring-Actions-PiOC.pdf>.

2 Flavia Carbonari y Rachel Locke contribuyeron en la revisión del informe.

3 Como se puede observar, el primer aumento significativo de violencia altamente lesiva en Rosario se produjo en 2013, con un total de 225 homicidios intencionales, lo que representó una tasa de 23 homicidios por cada 100.000 habitantes en comparación con la tasa nacional de 7,5 por cada 100.000 habitantes. Posteriormente, una nueva ola de violencia alcanzó un máximo histórico de homicidios intencionales en 2022, con 252 casos y una tasa de 25 homicidios cada 100.000 habitantes, mientras que el promedio nacional descendió a 4,2 cada 100.000 habitantes (Observatorio de Convivencia y Seguridad, Sistema Nacional de Información Criminal, Sistema de Alerta Temprana, Ministerio de Seguridad de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Censos).

integradas en toda la ciudad para abordar los crímenes y comportamientos violentos mediante la colaboración y movilización estratégica a nivel nacional, estatal y municipal. Después de un cambio en el enfoque hacia la reducción y prevención de la violencia, y como resultado de esos esfuerzos combinados, la ciudad ha experimentado recientemente una notable disminución de los homicidios intencionales, cerrando el año 2024 con una disminución del 64,3 % en los homicidios en comparación con 2023.

Las estrategias integradas comenzaron con un diagnóstico exhaustivo de las ubicaciones y patrones de violencia en toda la ciudad. Gracias a estos datos, se diseñaron planes de acción para abordar tanto las consecuencias inmediatas como las causas estructurales de la violencia. Estos planes de acción, que incluyen intervenciones adaptadas a nivel de barrio llamadas *Intervención Barrial Focalizada* (IBF), en las que participan el gobierno estatal, el Ministerio Público y el municipio; el *Programa Municipal de Reducción de Violencias* (PMRV); y el *Plan Bandera* liderado por el gobierno nacional, proporcionaron a Rosario un punto de partida para anticipar y responder a nuevas formas de violencia en todos los niveles. Estas estrategias tienen como objetivo fortalecer la resiliencia social para que Rosario vuelva a ser reconocida como una ciudad de paz y un poderoso centro social, cultural y deportivo.

Antecedentes y fundamentos

Rosario ha atravesado diferentes etapas de violencia, lo que requiere de una estrategia sustentable capaz de adaptarse a las dinámicas cambiantes e implementar simultáneamente medidas preventivas que puedan romper los crecientes ciclos de violencia. En 2013, Rosario experimentó un aumento repentino de conflictos entre grupos vinculados a economías ilegales, lo que resultó en 225 homicidios intencionales, la mayoría de ellos concentrados entre personas vinculadas a dichos grupos. En 2018, la violencia (particularmente la violencia armada interpersonal) comenzó a apuntar cada vez más a la sociedad en general.

Esta ampliación y mutación de la violencia generó miedo y debilitó bastante la percepción pública de seguridad. La creciente sensación de inseguridad, sumada a la percepción de impunidad de los actores violentos, erosionó la confianza tanto entre los vecinos como en las instituciones públicas. Abordar la violencia se volvió extremadamente difícil sin ese tejido de confianza. En 2022, Rosario alcanzó un máximo histórico de 25 homicidios por cada 100.000 habitantes mientras que el promedio nacional fue de 4,2. Los tiroteos, las extorsiones y los ataques contra la población civil aumentaron exponencialmente. Las notas de extorsión y los homicidios selectivos se comenzaron a utilizar como instrumentos para enviar mensajes de poder y afirmar el control territorial. Esto posicionó a Rosario como un punto crítico que exige atención urgente de todos los niveles de gobierno.

A principios de 2024, la respuesta inicial de los gobiernos federal y estatal fue un aumento de las medidas punitivas, con mayor presencia policial, controles más

estrictos en las prisiones y sentencias más severas. Sin embargo, en lugar de sofocar la violencia, este enfoque generó una respuesta reaccionaria, que se manifestó en una serie de homicidios dirigidos contra trabajadores de servicios públicos y civiles. Los crímenes se convirtieron en acciones específicas para enviar un mensaje claro al Estado sobre el poder y el control de las organizaciones criminales en la ciudad y para desestabilizar el control gubernamental. Quedó claro que una estrategia efectiva también requeriría restablecer la confianza en las instituciones públicas en todos los niveles de gobierno y exigiría acciones adaptadas a las condiciones específicas de violencia que se presentaban en cada barrio.

Visión estratégica para adaptarse a un contexto local cambiante y diverso: el qué

Las diversas adaptaciones de la violencia en Rosario requieren soluciones integrales y multifacéticas. Las medidas punitivas no lograron romper los patrones de violencia, ya que no abordaban las condiciones específicas de los barrios afectados ni combatían la violencia en el contexto de una red más amplia. En contextos donde las economías criminales y las redes familiares territoriales tienen un peso central, un episodio de violencia no es solo una agresión individual, sino un mensaje dentro de una red de relaciones de poder, lealtades y disputas. Si el enfoque de la violencia se limita a su dimensión criminal, sin considerar los factores sociales y comunitarios, la víctima o su comunidad pueden interpretar la respuesta inadecuada como una invitación a la venganza, lo que crea un patrón cíclico. Por lo tanto, para abordar plenamente este problema en Rosario, se necesitaban estrategias múltiples y focalizadas que comprendieran la naturaleza adaptable y cíclica de la violencia en la ciudad, mientras se movilizaba a todos los sectores de la sociedad. Por ejemplo:

La estrategia de la Intervención Barrial Focalizada (IBF) abarca todos los niveles de gobierno y coordina grupos públicos, privados e internacionales para dirigir los esfuerzos de prevención de la violencia que son únicos para cada barrio. A través de esta coordinación, la IBF se centra en la experiencia inmediata de violencia en el barrio, en el contexto más amplio de los patrones de violencia en varios niveles. Se movilizan equipos interdisciplinarios para trabajar directamente con las partes involucradas en cada incidente de violencia, y se aplican métodos adaptados a cada barrio. La estrategia busca integrar datos y promover la cooperación interinstitucional, además de trabajar para enfrentar las economías ilegales y fomentar la inclusión social. Se prioriza a los jóvenes y las familias en situaciones críticas, especialmente a aquellos afectados por violencia grave y conflictos con la ley. La intervención incluye componentes como control social, planificación urbana, vivienda, cultura y desarrollo económico, todos coordinados para crear un entorno seguro.⁴

4 Toner, I., Latanzi, R., Galassi, R., Santantino, E., Villar, M. V., Navarrete, C., Blotta, M. F., Pullaro, L., Chale, S., & Gianelloni, N. (2024). Política Pública de Intervenciones Barriales Focalizadas (IBF): un enfoque coordinado para la reducción de la violencia territorial. XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario.

El Programa Municipal de Reducción de Violencias (PMRV), por otro lado, se destaca como una iniciativa clave para la intervención en casos de violencia altamente lesiva. Este programa articula diferentes enfoques para reducir los conflictos urbanos, combinando estrategias de prevención situacional, enfoques del sistema de salud, generación de información basada en evidencia y monitoreo territorial. A través del PMRV, la ciudad busca generar respuestas rápidas y coordinadas ante incidentes de violencia, lo que fortalece la capacidad del municipio para incidir en la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos.

Estas iniciativas se complementan e incluyen los esfuerzos liderados por el gobierno municipal para fortalecer los mecanismos de monitoreo, supervisión, intervención temprana y mediación en conflictos, así como para promover acciones que contribuyan a mejorar la convivencia y la seguridad en el espacio público. En conjunto, estas intervenciones son una parte fundamental de un marco más amplio y cohesivo en el que las respuestas inmediatas y específicas de cada barrio se alinean con los esfuerzos más amplios e integrados de prevención de la violencia, como se describe a continuación.

Diseño de la intervención: el cómo

La ejecución de todas las intervenciones mencionadas anteriormente comienza con la comprensión de los patrones de violencia en los territorios, con datos proporcionados por el *Observatorio de Seguridad y Convivencia*. Contar con una fuente de datos centralizada permitió una comprensión común y efectiva de los patrones de violencia en Rosario. Por ejemplo, se observó que la violencia se concentraba principalmente en determinados territorios, ya que el 44,1 % de los homicidios y lesiones con armas de fuego se producían en cinco zonas de la ciudad, a pesar de que estas zonas solo ocupaban el 9 % del territorio. Además, los patrones de violencia afectan principalmente a los jóvenes de entre 15 y 35 años, con un 45,5 % de los homicidios concentrados entre los jóvenes. Esta información fue necesaria para el desarrollo de todas las intervenciones mencionadas anteriormente, incluidas las IBF, el PMRV y el Plan Bandera.

La selección de los barrios priorizados por algunas intervenciones se lleva a cabo en diálogo con actores gubernamentales de diferentes niveles, organizaciones locales y líderes comunitarios. Esta metodología garantiza que las estrategias sean pertinentes y se ajusten a las realidades específicas de cada zona. Además, el enfoque permite identificar no solo los puntos críticos, sino también las dinámicas subyacentes que perpetúan la violencia, como la falta de acceso a recursos básicos, las desigualdades estructurales y la ausencia de espacios seguros para la comunidad. Por lo tanto, la vulnerabilidad de un barrio se define más allá del número de homicidios intencionales documentados o del nivel de inseguridad económica. Factores como la cohesión social son considerados como indicadores de la capacidad para desarrollar medidas preventivas y de reducción de la violencia. A partir de la identificación de los barrios, se diseñan planes de acción que buscan abordar las consecuencias inmediatas de la violencia y sus causas estructurales, con el objetivo de promover una transformación duradera.

A través de las diferentes intervenciones, el gobierno municipal pretende fortalecer los mecanismos de monitoreo, supervisión, intervención temprana y mediación de conflictos, y en definitiva, mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana al centrarse en tres áreas clave:

- **Monitoreo y control de espacios públicos:** establecer un sistema de monitoreo efectivo y centralizado es crucial para mejorar la respuesta del gobierno. El *Centro Integrado de Operaciones Rosario* (CIOR) cuenta con un sistema centralizado de monitoreo, seguridad, transporte, iluminación y otros dispositivos de infraestructura urbana para mejorar la capacidad de respuesta en el territorio. Esto incluye cámaras, paradas seguras del transporte urbano de pasajeros, botones de pánico en espacios de transportes públicos (incluidos taxis y autobuses) y botones de alarma comunitarios, todos gestionados por el centro.
- **Implementación de estrategias sociales territoriales:** para abordar las causas fundamentales y los ciclos de violencia altamente lesiva, la ciudad combina estrategias de prevención situacional con un enfoque de salud pública⁵ ante la violencia. En particular, los elementos de la estrategia son definidos por el equipo de Planificación y Gestión Territorial, que se encarga de articular y ejecutar las intervenciones en los barrios. Además, un aspecto fundamental del enfoque de salud pública es la coordinación de una red de centros de salud y centros⁶ de atención municipales (instituciones dependientes de la Secretaría de Desarrollo Humano y Vivienda) que operan como puntos de contacto en los barrios priorizados, lo que facilita las intervenciones integrales de respuesta a las crisis. En particular, el Hospital de Emergencias Clemente Álvarez (HECA) actúa como un nodo fundamental, ya que recibe casi el 50 % de los casos de heridas por arma de fuego, y brinda un apoyo esencial a las familias e información sobre los ciclos, dinámicas y efectos de la violencia.
 - El PMRV es el esfuerzo principal en esta área liderado por la ciudad y se centra en:
 - Generar información rigurosa y específica para orientar la toma de decisiones según el trabajo liderado por el Observatorio de Seguridad y Convivencia.
 - Proporcionar asistencia y empoderamiento a las víctimas, con el objetivo de restituir sus derechos y brindar asistencia integral a las personas afectadas por incidentes de violencia.
 - La planificación y gestión territorial, responsable de articular y ejecutar intervenciones a nivel de barrio.
 - La asistencia y resolución pacífica de conflictos relacionados con las ocupaciones de tierras.
 - La respuesta a crisis en situaciones de violencia armada, diseñado para intervenir inmediatamente en incidentes de violencia armada.
- **Un enfoque institucional integral:** la ciudad está dividida en seis centros municipales de distrito que operan como una red que abarca 51 centros de salud, 35 centros de atención y 11 centros deportivos. En cada zona, se proponen estrategias

5 <https://www.rosario.gob.ar/inicio/salud>

6 <https://www.rosario.gob.ar/inicio/asistir-al-centro-cuidar-mas-cercano-mi-domicilio>

de intervención adaptadas a las particularidades de la zona, lo que permite implementar eficazmente los recursos y conocimientos de los equipos centrales para garantizar un flujo constante de información y retroalimentación. Además, estos espacios se convierten en puntos de encuentro y colaboración con organizaciones locales, lo que promueve el trabajo conjunto que fortalece el tejido social y facilita la adaptación de estrategias a las necesidades específicas de cada barrio.

Implementación: quiénes

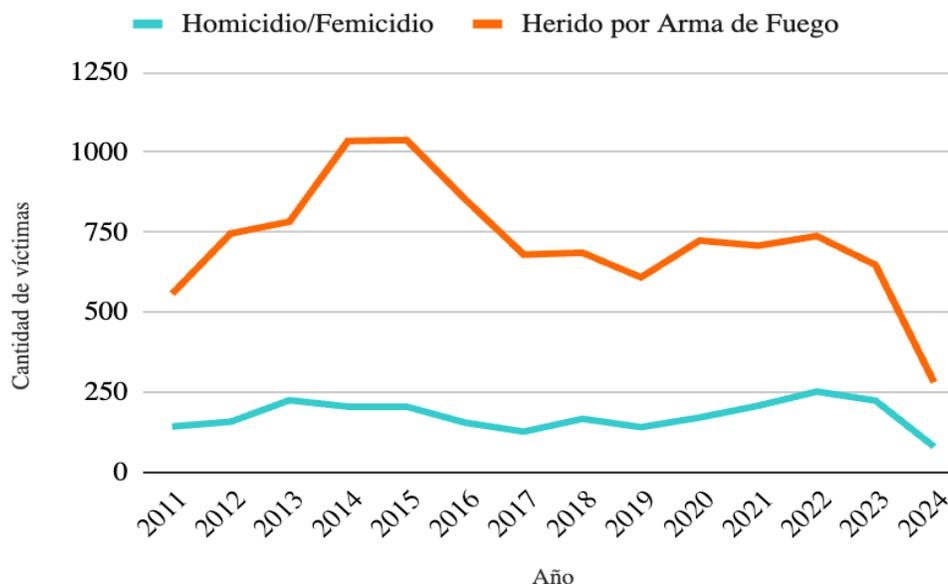
Dado que la mayoría de las intervenciones se llevan a cabo a nivel de barrio, las políticas y los programas se tienen que reformular según su propia realidad local, basándose en sus propios recursos y problemas. Esto requiere que las autoridades a nivel de barrio ocupen un lugar central en el diálogo. Aunque el papel de las autoridades locales como líderes, guías, gestores y educadores es fundamental para la prevención en el barrio, el papel del gestor local o grupo territorial encargado de llevar a cabo la política a nivel de barrio es igual o más importante. Por un lado, nos enfrentamos a un fenómeno multicausal en el que la multisectorialidad es fundamental; por otro lado, existe la necesidad de generar confianza y percibir a los diferentes grupos y comunidades para comprender las culturas y las lenguas locales. El gestor local o equipo tiene que convertirse en un verdadero centro que facilite el trabajo, la coordinación, la comunicación y las relaciones entre las diferentes partes según la visión del programa y sus objetivos.

Grupos similares tienen sus propios procesos de planificación y estrategia en otros niveles de gobierno. Es importante que se creen espacios de diálogo para coordinar esfuerzos de reducción y prevención de la violencia. Por ejemplo, el grupo multisectorial de Peace es un espacio creado por la organización de sindicatos, la Universidad, el gobierno municipal y el gobierno estatal. La coordinación técnica también es importante. El gobierno municipal ha firmado convenios para poner a disposición del Ministerio de Seguridad a nivel provincial y del Ministerio Público la información recopilada por la infraestructura de monitoreo local. Esto ha permitido agilizar los procesos de investigación y resolución de casos graves.

Impacto y resultados

Los esfuerzos integrados, multisectoriales y bien coordinados, adaptados y focalizados en barrios específicos, han contribuido a mejorar la seguridad ciudadana. A finales de 2024, Rosario registró una caída histórica de los crímenes violentos, con una reducción del 64,3 % en los homicidios y del 56,6 % en las lesiones por arma de fuego en comparación con el año anterior (ver figura 1).

Figura 1. Número de homicidios/feminicidios y lesiones por armas de fuego en Rosario, 2012-2024



Fuente: Observatorio de Convivencia y Seguridad, ciudad de Rosario.

El *Plan Bandera* federal, lanzado a nivel nacional en 2023, fue clave para la implementación coordinada de las fuerzas federales en la ciudad y para lograr sinergia con la estrategia de persecución penal implementada por el ejecutivo provincial y el poder judicial. Esta coordinación contribuyó a una reducción en la circulación de armas de fuego y, en consecuencia, a una disminución de los incidentes de violencia altamente lesiva. Además, los acuerdos para el intercambio de información entre el sistema de monitoreo local y los organismos de justicia provinciales permitieron agilizar los procesos de investigación. Se llevaron a cabo 233 comunicaciones judiciales en el primer año de implementación del nuevo sistema de videovigilancia (2023).

Lecciones aprendidas y observaciones para la replicación

La dinámica cambiante de la violencia en Rosario muestra la necesidad de contar con una serie de acciones de política pública que involucren a diversos actores con el objetivo de evaluar e intervenir con precisión en los ciclos de violencia, además de prestar atención a las necesidades, los recursos existentes y las realidades a nivel local. Para ello se requería un enfoque integrado y multifacético centrado en la dinámica local, que adaptara intervenciones coordinadas a la realidad de cada barrio. Estos esfuerzos tienen que ir más allá de las respuestas inmediatas y reactivas para abordar eficazmente el amplio alcance y las causas profundas de la violencia.

Conclusión

La ciudad de Rosario está en el foco de atención tanto a nivel nacional como internacional. Actualmente, las estrategias articuladas entre los tres niveles de gobierno y el enfoque integral, estratégico y priorizado en las agendas gubernamentales permitieron reducir significativamente los actos de violencia altamente lesiva, cuya expresión más notoria son los homicidios intencionales. Lejos de pensar que esta reducción es un escenario definitivo, representa un nuevo punto de partida para profundizar y fortalecer las políticas de prevención en coordinación con los demás niveles y poderes del Estado, para que Rosario vuelva a ser reconocida como una ciudad de paz y el vibrante centro social, cultural y deportivo que nunca dejó de ser.