



**UNSAM**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN



*Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo / Master of Arts in  
Development Management and Policy*

Universidad de San Martín – Georgetown University

**Las políticas de desarme civil desde el estado. Análisis de las capacidades estatales  
del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en la República  
Argentina (2007-2015)**

Autora: Lic. Ana Lucía Mucci

Tutora: Dra. María Alejandra Otamendi

Co-tutora: Dra. Fernanda Page Poma

*Mayo, 2022*

*Este trabajo está especialmente dedicado a todas aquellas personas que han perdido a sus seres queridos a causa de la violencia armada.*

### Agradecimientos

Esta tesis fue un largo proceso, no sólo en término temporal, sino por las experiencias acumuladas durante estos años. Al inicio cuando elegí el tema, sólo era una cuestión que me generaba curiosidad y que solo veía como “hobby”. Sin embargo, las oportunidades se fueron dando de tal manera que ese tema de pasatiempo finalmente se convirtió en una pasión y en el trabajo diario, que me ha acompañado en los últimos 4 años. Espero seguir aportando al tema, tanto desde lo académico como desde lo laboral.

En primer lugar, haber coincidido con Alejandra como tutora no fue casualidad, sino que al elegir el tema siempre supe que sería la indicada en dirigirme en esta tesis. Y si bien sólo nos vimos en persona sólo dos veces, me acampanó y alentó en cada momento de este trabajo. Mi agradecimiento a ella y mi admiración por su profesionalismo y su conocimiento en el tema. También gracias a Fernanda por haberme apoyado en la etapa de la revisión de esta tesis.

En segundo lugar, agradezco a los/as entrevistados/as que aceptaron brindar sus testimonios y experiencias que han sido claves en este trabajo, en especial a los integrantes de la Red Argentina para el Desarme. A los colegas de INECIP, por abrirme las primeras puertas para empezar a trabajar e investigar el tema. También a mi colegas de UNLIREC por sus testimonios, consejos y compartir su experiencia en el desarme y control de armas.

Por último, y no por eso menos importante, mi agradecimiento a Marisol por leer mi tesis y darme consejos académicos, a mis amigas y amigos, a mi familia y en especial a Chris por haberme acompañado en este proceso y apoyarme en este objetivo. Gracias infinitas.

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
<b>1. CAPÍTULO I: EL PROBLEMA DE LA VIOLENCIA ARMADA Y LAS POLÍTICAS DE CONTROL DE ARMAS PARA EL DESARME CIVIL .....</b>	<b>11</b>
1.1. La violencia armada y la proliferación de armas de fuego .....	11
1.1.1. <i>La agenda internacional de las políticas de control de armas .....</i>	<i>14</i>
1.2. El concepto de seguridad democrática y las políticas de control de armas.....	17
1.2.1 <i>Las políticas de control de armas como política preventiva.....</i>	<i>19</i>
1.2.2 <i>Políticas públicas para afectar la oferta y la demanda de arma de fuego .....</i>	<i>20</i>
1.3. Los programas de entrega voluntaria de armas de fuego como política de control de armas	22
1.3.1 <i>Elementos claves de los programas de entrega voluntaria de armas de fuego .....</i>	<i>22</i>
1.3.2 <i>Antecedentes y experiencias previas de programas de entrega voluntaria de armas de fuego en la región.....</i>	<i>25</i>
1.3.3 <i>El contexto de surgimiento del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina (2007-2015) desde un enfoque glocal .....</i>	<i>27</i>
1.3.4 <i>Características del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina ..</i>	<i>31</i>
1.3.5 <i>Las evaluaciones del Programa Nacional de Entrega Voluntarias de armas de fuego y municiones de Argentina. Breve racconto de resultados e impactos .....</i>	<i>36</i>
<b>2. CAPÍTULO II: APROXIMACIONES TEÓRICAS DE LAS CAPACIDADES ESTATALES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ENTREGA VOLUNTARIA DE ARMAS DE FUEGO EN ARGENTINA .....</b>	<b>39</b>
2.1 Las aproximaciones teóricas del concepto de capacidad estatal .....	39
2.2 Operacionalización del concepto de capacidad estatal.....	40
2.3 Las capacidades estatales y la implementación de la política pública .....	47
2.5 La estrategia metodológica.....	51
2.5.1 <i>Estudio de caso: selección del caso y justificación del recorte espacio-temporal .....</i>	<i>51</i>
2.5.2 <i>Estrategia de recolección de datos: análisis documental y entrevistas semiestructuradas.....</i>	<i>52</i>
2.5.3 <i>Estrategia de análisis: análisis temático de los datos.....</i>	<i>53</i>

<b>3. CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES ESTATALES POLÍTICAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ENTREGA VOLUNTARIA DE ARMAS DE FUEGO (2007-2015) .....</b>	<b>55</b>
3.1 Impulso Normativo .....	56
3.2 Acción interorganizacional (en la misma jurisdicción o interjurisdiccional) .....	63
3.3 Relación Estado/Sujetos no estatales .....	69
3.4 Legitimidad .....	77
<b>4. CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE LAS CAPACIDADES ESTATALES ADMINISTRATIVAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE ENTREGA VOLUNTARIA DE ARMAS DE FUEGO (2007-2015).....</b>	<b>84</b>
4.1 Marco legal específico .....	85
4.2 Técnico-administrativo.....	93
4.3 Recursos Financieros.....	99
4.4 Recursos Humanos.....	105
4.5 Infraestructura y tecnología.....	111
<b>5. CAPÍTULO V: LAS BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PEVAF .....</b>	<b>125</b>
5.1 Las brechas vinculadas al contexto macroinstitucional y la capacidad política .....	130
5.2 Las brechas vinculadas al contexto microinstitucional y la capacidad administrativa .....	134
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>141</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>150</b>
1.1. Guías de pautas para las entrevistas .....	159

*El presente trabajo no utiliza un lenguaje inclusivo en cuanto al género, pero las referencias de personas, roles o cargos implican hombres y mujeres. Se ha optado por emplear el masculino genérico para simplificar la redacción en los casos que aplique.*

## Introducción

La circulación de las armas de fuego<sup>1</sup>, su fácil acceso y bajos controles han tenido un gran impacto en la salud y seguridad pública. Esta problemática puede agravar el delito y las violencias, debilitar los lazos sociales, erosionar la gobernabilidad democrática e influir negativamente en el desarrollo económico (Cukier, 2002; OMS, 2002; SAS, 2003, DerGhougassian et ál., 2007, Otamendi, 2019). En efecto, en América Latina mueren al año casi 100 mil personas por armas de fuego, principalmente con motivo de homicidios (84%), pero también por suicidios (3%), accidentes letales (2%), intervenciones de las fuerzas de seguridad (1%) y sin motivo identificado (10%) (Otamendi, 2019 en base a OPS, 2014).

Dicha problemática se puede abordar mediante políticas de control de armas y desarme. Dentro de ellas se pueden identificar las que tienen como objetivo reducir la demanda y/o las que buscan reducir la oferta de armas de fuego. Por un lado, los gobiernos pueden disminuir la demanda de armas por parte de sus ciudadanos a través de la promoción de la resolución pacífica de los conflictos y de una cultura de no violencia, así como a través del fortalecimiento de la seguridad pública (Faltas, 2001). Por el lado de la oferta, los gobiernos pueden buscar restringir su proliferación mediante el control de las transferencias y restringiendo las distintas fuentes de armas y municiones. El caso de los planes de recolección voluntaria de armas de fuego como política de control promueve ambas estrategias, ya que por un lado apunta a restringir su circulación y proliferación mediante su recolección y posterior destrucción, y por el otro, busca reducir su demanda a través de las campañas de sensibilización sobre los riesgos de la tenencia de armas de fuego, buscando eliminar los mitos sobre sus virtudes (Fleitas 2010, Laurence 1996, Otamendi 2011).

Estas estrategias se desprenden de los acuerdos alcanzados a nivel internacional luego de que el problema de las armas de fuego fuera visibilizado como un tema de alcance global. En efecto, la

---

<sup>1</sup> Para este trabajo se toma como referencia la definición de arma de fuego del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Allí se entiende como arma de fuego “toda arma portátil que tenga cañón y que lance, esté concebida para lanzar o pueda transformarse fácilmente para lanzar un balín, una bala o un proyectil por la acción de un explosivo, excluidas las armas de fuego antiguas o sus réplicas”. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/A-RES%2055-255/55r255s.pdf>

problemática de la proliferación, transferencia y uso de armas de fuego comenzó a cobrar notoriedad en la agenda internacional a fines de la Guerra Fría, donde el cambio de foco pasó de la preocupación por la carrera nuclear al tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras desde la ex URSS y de otros países hacia todos los continentes, generando miles de muertes en varios conflictos de distinto tipo y en la violencia urbana (DerGhougassian, 2011).

En dicho contexto, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se generó consenso sobre la necesidad de avanzar sobre el control de las armas pequeñas y ligeras (Laurence, 1996). Durante la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos en 2001, se adoptó el “Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos” (UNPoA). Este instrumento es relevante, ya que insta a los Estados a establecer organismos nacionales que persigan, entre otros fines, la recolección y destrucción de armas pequeñas y ligeras (Sección II, párrafo 4 y 16); y a poner en práctica programas de toma de conciencia y fomento de confianza que comprendan “la entrega voluntarias de armas pequeñas y ligeras de ser posible en cooperación con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales” (Sección II, párrafo 20).

En ese contexto, se destacaron experiencias exitosas de programas de entregas voluntarias de armas como, por ejemplo, en Australia en 1996 y 2003, en Brasil entre 2004 y 2005 luego de la aprobación del Estatuto de Desarme en 2003 (Bandeira, 2007), y en Mendoza, Argentina en 2001, entre otras experiencias.

En el caso de Argentina, donde la violencia armada no se deriva de la existencia de un conflicto armado, sino que sus causas son multidimensionales, la problemática de la proliferación de las armas de fuego y la violencia armada comenzó a ocupar un lugar destacado en la agenda local. En principio fue visibilizada por una red de ONGs y familiares de víctimas de violencia armada que conformaron la Red Argentina para el Desarme (RAD) en 2004. Entre el marco internacional, los antecedentes de planes de entrega, y distintos episodios trágicos en el país, llevaron a la RAD a ser los principales impulsores de la política de plan de canje de armas en Argentina, en un caso de estrategia *glocal*, multinivel y multisectorial (Bache y Flinders, 2015; Marks, 1993) y como parte del modelo democrático de seguridad (Binder, 2012; Concaro y Olaeta, 2011; Fleitas, 2010; Otamendi, 2015).

Finalmente, en el año 2007, se implementó por primera vez a nivel nacional el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (en adelante PEVAF) mediante la Ley N° 26.216. Durante los primeros años, el programa tuvo relativo éxito, logrando recolectar 107.761 armas de fuego entre 2007 y diciembre de 2008, a cambio de un incentivo económico, poniendo también el tema en la agenda pública (Ronconi, Lenis y Schargrotsky, 2011). Debido a ello, el programa se extendió en el tiempo y obtuvo reconocimiento internacional a partir del Premio de Naciones Unidas para el Desarme<sup>2</sup>. No obstante, se han puesto en evidencia algunos problemas que dificultaron una implementación aún más efectiva, los cuales serán tratados en la presente tesis.

A través de la revisión bibliográfica disponible, se observa que la política de entrega voluntaria de armas de Argentina ha sido abordada en distintas investigaciones puntuales. Una de ellas fue realizada por William Godnick (2010) quien llevó a cabo un estudio exhaustivo del impacto en la seguridad ciudadana de los programas de entrega voluntaria de armas en América Latina, tomando como caso la provincia de Mendoza para la Argentina. Otra investigación sobre el Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Argentina es el de Ronconi, Lenis y Schargrotsky (2011). Otro ejemplo de ello es el análisis realizado por Concaro y Olaeta (2011), donde describen y evalúan el Plan, pero sólo en sus primeros años. Algo similar sucede con el estudio de Fleitas (2010) quien se focalizó más en su posible impacto a partir del análisis de homicidios y suicidios cometidos con armas de fuego. Por otro lado, se destaca el relevamiento periodístico sobre el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, en el cual se realizó un informe de análisis sobre la prensa digital por parte de INECIP (2008).

En efecto, a partir de dicha revisión, se observa, por un lado, que es escaso el material bibliográfico dedicado a los últimos años de la implementación del PEVAF y, por el otro, que el foco en general está puesto en las evaluaciones de impacto en indicadores de delitos y violencias, pero no así en las etapas anteriores del plan, esto es, en su diseño e implementación. Por esa razón, el presente estudio abarca desde el comienzo de 2007, primer año de la implementación del plan, hasta el año 2015 cuando el Registro Nacional de Armas (RENAR) pasa a ser la Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMaC), y además se concentra en las primeras etapas del ciclo de la política pública,

---

<sup>2</sup> ONU destaca programa de desarme voluntario de Argentina. Noticias ONU. URL: <https://news.un.org/es/story/2013/10/1285621>

principalmente en su implementación. Asimismo, se hace desde una perspectiva teórica diferente, ya que el foco está puesto en la existencia de desacoples entre los objetivos planteados y la ejecución de dicho programa a partir del análisis de las brechas o déficits de las capacidades estatales para su implementación.

Es por ello que el objetivo general del presente trabajo es analizar las capacidades estatales necesarias para la implementación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (PEVAF) desde 2007 a 2015 en la República Argentina como política de desarme civil, y en virtud de ello analizar las deficiencias o brechas para implementarla.

Para ello, desde un enfoque institucionalista, en el cual se plantea que en la implementación de las políticas públicas se ponen de manifiesto las capacidades estatales (Repetto, 2004), este trabajo elabora una matriz de operacionalización de las capacidades estatales para el análisis del programa de entrega voluntaria de armas de fuego. En dicha operacionalización y como parte de los objetivos específicos, se consideran dos dimensiones del concepto de capacidad estatal: administrativa, para dar cuenta de la faceta “interna” y donde se prioriza el aparato estatal, y política, donde se pone de relieve la faceta que mira “hacia fuera” y es definida en términos relacionales (Chudnovsky, 2014; Bernazza y Longo, 2014). Estas dos dimensiones comprenden, a su vez, diversas subdimensiones que dan cuenta del carácter multidimensional del concepto de capacidad estatal (Bertranou, 2015, Chudnovsky, 2015, Repetto, 2004, Subirats et Al, 2015), tal como será desarrollado en el apartado teórico metodológico. En ese sentido, el presente trabajo de investigación sostiene como hipótesis que la implementación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas entre 2007 y 2015 en la República Argentina no alcanzó todos los resultados planteados, debido a que el estado no ha tenido capacidades estatales administrativas suficientes para llevar a cabo los objetivos tal como se fijaron.

En función del problema, las hipótesis y los objetivos del presente estudio, se adoptó un diseño metodológico cualitativo, y como estrategia metodológica se recurrió al estudio de caso para dar cuenta en profundidad de un único caso de estudio en donde se evalúan las capacidades estatales en el PEVAF, durante su proceso de implementación. Particularmente, el caso abordado puede enmarcarse en un estudio de caso instrumental de brechas de capacidades estatales, ya que se pretende responder a una problemática que excede una experiencia singular, pero que “requiere del análisis de la misma para poder

generar conocimiento” (Barzelay y Cortazar, 2004: 8). En efecto, analizar el Plan Nacional de Desarme de Argentina es una herramienta útil para contribuir al campo de los estudios sobre las capacidades estatales, en general, y al de las políticas de desarme, en particular.

En cuanto a la recolección de datos, en este trabajo se utilizaron fuentes primarias recopiladas a través de la realización de entrevistas semiestructuradas. Las mismas se realizaron a funcionarios del ex RENAR que participaron en el diseño e implementación del PEVAF, a integrantes de la Red Argentina para el Desarme como representantes de la sociedad civil, a referentes en el tema que han sido consultados en alguna de las instancias del programa y a funcionarios de organismos internacionales. De esta manera, se buscó dar cuenta de las diferentes perspectivas de actores que directa o indirectamente influyeron en algunas de las etapas del PEVAF desde las distintas dimensiones por los roles que desempeñaban.

Así, bajo la misma matriz en la que se operacionalizó el concepto de capacidades estatales, también se llevó a cabo el análisis documental de fuentes secundarias, entre ellas, un análisis de normativa (leyes, decretos reglamentarios, resoluciones), de documentos e informes oficiales de organismos como la ANMaC, Ministerio de Seguridad de la Nación, y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, y de artículos periodísticos sobre el caso estudiado.

Luego, se realizó el análisis temático de este material empírico a partir de una matriz teórico-metodológica que permite profundizar en las capacidades estatales puestas en juego durante el programa en el período 2007-2015 y sus brechas o déficits a fin de poder comprender los desacoples entre los objetivos planteados y la ejecución, presentes en la implementación de dicho programa. Para facilitar la sistematización y codificación del material cualitativo, se utilizó el programa de software AtlasTi.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se realiza una síntesis de la problemática de la proliferación de armas en la sociedad y cómo ésta es abordada a través de políticas de control de armas, incluidos los programas de entrega voluntaria de armas, haciendo un breve *racconto* de la implementación del Programa llevado a cabo en Argentina entre 2007 y 2015. En segundo lugar, se elabora una aproximación a un enfoque teórico institucionalista sobre las capacidades estatales como alternativa de análisis de la política pública en cuestión. Con este enfoque se intenta revisar el proceso de implementación de un programa, esto es, la “caja negra” de la política pública, entre su diseño, y sus

resultados y efectos, procurando identificar la existencia de brechas de capacidades. Ello se complementa con la descripción de la estrategia metodológica y el estudio de caso del presente estudio, así como una descripción de la estrategia de recolección de datos, es decir, análisis documental y entrevistas semiestructuradas y el análisis temático. El tercer lugar se analizan las capacidades estatales de la dimensión política, con sus subdimensiones y criterios, mientras que en cuarto lugar, se analizan las capacidades estatales políticas, sus dimensiones y criterios correspondientes. En quinto lugar, se analizan los déficits para la implementación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Amas de Fuego en el período 2007-2015, a partir de las capacidades administrativas y políticas observadas. Por último, se plantean las conclusiones, retomando los objetivos de investigación, junto con algunas reflexiones sobre la política en cuestión, además de las limitaciones del estudio, y de posibles líneas futuras de indagación.

# **1. Capítulo I: El problema de la violencia armada y las políticas de control de armas para el desarme civil**

## **1.1. La violencia armada y la proliferación de armas de fuego**

La violencia armada se ha convertido en una problemática prioritaria en la agenda de seguridad ciudadana de los estados. Ésta es entendida como “el uso intencional de la fuerza ilegítima (real o en forma de amenaza) con armas o explosivos contra una persona, grupo, comunidad o estado que atenta contra la seguridad centrada en la persona y/o el desarrollo sostenible”, según la definición de la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo<sup>3</sup>.

Los efectos de la violencia armada van más allá de la pérdida de la vida o las lesiones físicas (Geneva Declaration Secretariat. 2015). La violencia armada implica un problema de seguridad y gobernanza, pero también de desarrollo y salud pública, y puede estar motivada por factores políticos, criminales, económicos y sociales (Godnick, 2010). Asimismo, se destaca que la violencia armada es multifactorial, ya que muchos factores de riesgos están vinculados a ella (Concaro y Olaeta, 2011). Dentro de estos se destacan la exclusión política, la inequidad socioeconómica, la pobreza, los altos niveles de impunidad, altos niveles de desempleo, la legalidad del crimen y mal uso de los recursos (Muggah y Aguirre, 2019). Asimismo, domésticamente, las armas de fuego y municiones en manos de civiles son frecuentemente reguladas de manera inadecuada y, consecuente, eso conlleva a muertes y heridas que podrían prevenirse como mayor control (UNODA, 2018).

En términos de desarrollo, los impactos de la violencia armada incluyen mayores gastos públicos en seguridad y orden interno (por ejemplo, más personal policial), mayor gasto en seguridad privada por individuos y empresas, efectos asociados al desplazamiento forzado de personas, entre otros (Geneva Declaration Secretariat, 2015). El crimen y la violencia armada contribuyen a gastos “improductivos” que provocan el desvío de recursos públicos que podría ser destinados a servicios fundamentales o inversiones en capital (UNODA, 2018).

---

<sup>3</sup> La Declaración de Ginebra es una iniciativa diplomática que fue adoptada en 2006 y hoy es firmada por 100 países. URL: <http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GBAV/GBAV2008-Ex-Summary-Spanish.pdf>

En cuanto a la salud pública, se considera a las armas de fuego como un factor de riesgo de la salud, dado que aumenta los niveles de mortalidad por su alto nivel de letalidad (OMS, 2002; Cukier, 2002). Los datos disponibles demuestran que cientos de miles de personas son asesinadas anualmente por el uso de estas armas. A nivel global el 54% de los homicidios fueron cometidos por armas de fuego durante 2017 (UNODC, 2019), cifra que varía por regiones. Asimismo, quienes sobreviven a las heridas producidas por aquellas, permanecen con discapacidades físicas o problemas de salud mental. El número exacto de las víctimas de heridas no fatales producidas por armas de fuego es complejo de estimar debido a que los datos disponibles no permiten calcular una cifra exacta. Sin embargo, se calcula que por cada persona muerta a causa del uso de arma de fuego, hay un aproximado de 3 víctimas con heridas no fatales, pero ese número puede ser mayor en países en desarrollo con servicios de salud inadecuados (WHO, 2001).

América Latina y el Caribe no ha sido una región ajena a violencia armada y la proliferación de las armas de fuego. Según el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la región ha sido afectada por la violencia, el delito y la inseguridad. Con tan sólo el 9% de población mundial, en la región se registra el 34% de muertes violentas y también puede ser evidenciado a través del crecimiento de la tasa de homicidio en un 11% entre 2000 y 2010. En mismo informe hace referencia que la mayoría de los países de la región exhiben tasas de homicidios consideradas epidémicas según la OMS.<sup>4</sup> Incluso, en el último Informe Regional de Desarrollo Humano del PNUD de 2021 se menciona que las tasas de homicidio subregionales siguen superando ampliamente la tasa promedio mundial (PNUD, 2021), correspondiendo una tasa sobre 100.000 habitantes de 25,9 para América Central, 24,2 para América del Sur y 15,1 para el Caribe en 2017 (UNODC, 2019).

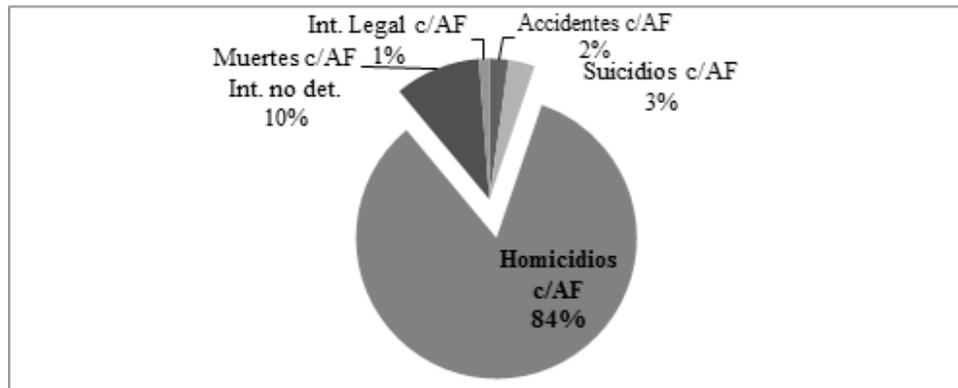
En particular, a partir de los datos de la OPS, tal como figura en el gráfico a continuación, se observó que es alto el porcentaje de homicidios cometidos con armas de fuego, tanto en América del

---

<sup>4</sup> Según la OMS, las tasas de homicidio epidémicas son aquellas que supera los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes (PNUD, 2013).

Sur, como en América del Norte, y más aún en América Central, siendo algo menor cuando las víctimas son mujeres, pero aún así siendo muy elevado (Otamendi, 2019).

**Gráfico 1** - Muertes con armas de fuego según su intención (en %), América Latina, 2014



Fuente: Otamendi, 2019 en base a datos de OPS (2017)

En el caso de la Argentina, la incidencia de las armas de fuego también es elevada. En los homicidios, un 57% fueron cometido con armas de fuego en 2015 según el Informe sobre Homicidios en el año 2015 del Sistema de Alerta Temprana (SAT); En cuanto los suicidios, el uso de armas de fuego es mayor entre los varones (18,2%) que entre las mujeres (7,5%) según los datos de 2018 (DEIS, 2018 citado en Otamendi, 2020). En cuanto a los feminicidios se destaca que entre 2007-2018 el 26,8% fueron cometidos con armas de fuego (Otamendi, 2020). Según análisis previos de las estadísticas de salud (Otamendi, 2019), en Argentina en el año 2014 murieron al menos 2.867 personas por disparos de armas de fuego, gran parte de manera intencional mediante agresiones (44,8%), un alto porcentaje de casos donde no se identificó el motivo (36,5%) aunque se sospecha que también fueron agresiones, pero también por lesiones autoinfligidas, esto es, suicidios (17,5%) y en menor medida, de forma accidental (1,2%), lo cual arroja una tasa de 6,9 muertes por armas de fuego por cada 100.000 habitantes.

En el caso de los femicidios, en el año 2019, 1 de cada 4 fueron cometidos usando armas de fuego (25%), siendo algo menor en el año 2020 (18%), pero aún así con alta proporción (Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, Oficina de la Mujer, Corte Suprema de Justicia de la Nación), mostrando que las armas en los hogares en lugar de proteger, aumentan el riesgo de muerte de sus habitantes, especialmente de las mujeres (AI y OXFAM, 2005; Ortiz, 2015a, 2015b; Alfie et al, 2018; Otamendi y DerGhougassian, 2017).

Se observa que en el país, al igual que en muchos países de América Latina, hay una larga tradición de posesión y uso de armas de fuego, especialmente en el ámbito rural (DerGhougassian, 2000; Godnick, 2010). Asimismo, y como argumenta Concaro (2012), en escenarios de violencia armada donde el estado no logra procurar mecanismos eficientes de control de la conflictividad social, los ciudadanos recurren a armarse para sentirse más seguros o en “defensa propia”. De forma contraproducente, ese tipo de “institucionalización de la legítima defensa” genera conflictividad devenida en violencia armada afectando directamente las instancias de resolución de conflicto y las relaciones interpersonales. Además, es notorio el alto uso de armas de fuego para la comisión de robos, un 72,5% de los robos con violencia se efectuaron con armas en 2016<sup>5</sup>, no resultando necesariamente en homicidios en ocasión de robos, pero sí en un alto nivel de violencia. En efecto, según los datos presentados por el Instituto de Investigaciones del Consejo de la Magistratura<sup>6</sup>, se destaca que la mayoría de los casos de homicidio dolosos cometidos en Ciudad de Buenos Aires no ocurren en situaciones de delito o por intervención policial, sino que en situaciones de discusión o riña (41,7 % en 2015) o conflicto intrafamiliar (14,2% en 2015).

Ante este escenario, fue necesario plantearse estrategias de prevención de la violencia armada, incluyendo iniciativas que provienen del ámbito internacional, como se verá a continuación.

#### 1.1.1. La agenda internacional de las políticas de control de armas

La problemática de la proliferación, uso de armas de fuego y la violencia armada son de naturaleza internacional, cuyas soluciones también son abordadas desde la gobernanza global y el multilateralismo (García, 2006). Esta problemática comenzó a cobrar notoriedad en la agenda internacional a fines de la Guerra Fría, donde el cambio de foco pasó de la preocupación por la carrera nuclear y la proliferación de armas de destrucción masiva al tráfico ilegal de armas de fuego pequeñas

---

5 Encuesta Nacional de Victimización 2017, Ministerio de Seguridad de la Nación. URL: [https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/env\\_2017\\_02\\_18.pdf](https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/env_2017_02_18.pdf)

6 Homicidios dolosos 2015, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. URL: <http://www.consejomagistratura.gov.ar/instituto/2015/caba/Caba2015.html>

y ligeras desde la ex URSS y de otros países hacia todos los continentes, generando miles de muertes en varios conflictos de distinto tipo y en la violencia urbana (DerGhougassian, 2011).

El marco internacional legal que aborda la cuestión de las armas de fuego, inicialmente fue enmarcado y negociado desde la perspectiva de la seguridad del estado, la cual resultaba incompleta. Esta visión no comprendía las implicancias que la proliferación de las armas de fuego tienen sobre el desarrollo, los derechos humanos y la salud pública. Para que las normas internacionales avanzaran en ese sentido, fue necesario incluir un espectro de más actores a las negociaciones internacionales (García, 2006), que a su vez trajeran estas cuestiones relacionales al debate.

En ese sentido, en el marco de la ONU se generó consenso sobre la necesidad de avanzar sobre las armas pequeñas y ligeras (Laurence, 1996). Las normas internacionales que irán surgiendo desde la segunda mitad de los años 90, tienen su precedente en el Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas (UNROCA) celebrado en 1991 con el objetivo de crear un mecanismo que contribuya a la transparencia en las transferencias de armas convencionales<sup>7</sup>. A partir de ello, el debate e interés sobre la disponibilidad de armas de fuego fue instalándose en la agenda de la seguridad internacional. De hecho, el éxito de la celebración de la Convención sobre la prohibición de minas antipersonales en 1997, trae a la luz no sólo que se podía allanar un camino similar para las normativas sobre armas pequeñas, sino también la participación de actores no estatales en las negociaciones internacionales, como las redes internacionales de ONGs<sup>8</sup>. En este contexto, se destaca el apoyo de la red internacional de la sociedad civil llamada IANSA (The International Action Network on Small Arms), surgido en 1997, que es un movimiento global que nuclea organizaciones a nivel mundial comprometidas con la no proliferación y mal uso de las armas de fuego, y tendrá un rol relevante en la negociación de todos los instrumentos legales que surgirán en relación a ese materia (García, 2006).

A partir de ese momento, comenzarán a surgir marcos legales internacionales que más bien se centrarán en la regulación de la oferta (ilícita) de armas de fuego para afectar la violencia armada

---

<sup>7</sup> United Nations Register of Conventional Arms (UNROCA). URL: <https://www.unroca.org/about>

<sup>8</sup> La autora describe a estas redes constituidas por actores no gubernamentales ya sean internacionales y domésticos internacional, académicos, think tanks, movimientos sociales locales, fundaciones, medios de Comunicaciones, iglesias, uniones comerciales, organizaciones regionales y grupos parlamentarios de países que no solo participan, sino también crean espacios políticos para presionar (García, 2006).

(Muggah y Aguirre, 2019). Durante la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos en 2001 se adoptó el UNPoA o Programa de Acción<sup>9</sup>. Este instrumento es un compromiso político que busca prevenir las transferencias ilícitas de armas pequeñas, y ligeras; también es relevante en términos de control de armas y desarme para evitar su acumulación desestabilizadora y su mal uso. En relación a ello específicamente, insta a los Estados a establecer organismos nacionales que persiga, entre otros fines, la recolección y destrucción de armas pequeñas y ligeras (Sección II, párrafo 4 y 16); y a poner en práctica programas de toma de conciencia y fomento de confianza que comprendan “la entrega voluntaria de armas pequeñas y ligeras de ser posible en cooperación con la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales” (Sección II, párrafo 20).

Como se observa, el UNPoA desde sus inicios plantea un enfoque multinivel que va desde lo internacional, pasando por los estados nacionales, a lo local y a la sociedad civil, desde donde se retroalimenta dicho enfoque que combina lo global y lo local (*glocal*). La sociedad civil ha tenido un rol esencial en promover todas las medidas que fueron incluidas en el UNPoA y las subsecuentes reuniones, y en asistir a los estados brindando información y sensibilizando sobre los costos humanos directos e indirectos resultantes de la violencia armada (UNODA, 2018). Particularmente, han advertido sobre los riesgos y consecuencias para la violencia armada que implican las armas en manos de civiles sin adecuadas regulación y medidas de control.

El UNPoA promueve otras medidas además del desarme civil, particularmente en contextos de post conflicto, pero dado que el foco de la tesis es el plan de entrega de armas en situaciones de violencia urbana, se analizará dicha estrategia en particular como parte de las medidas para la prevención de la violencia armada. Por otro lado, existen otros instrumentos legales de carácter vinculante, como el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada

---

<sup>9</sup> Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/507/23/PDF/N0150723.pdf?OpenElement>

Transnacional establecido en 2001<sup>10</sup> y el Tratado sobre el Comercio de Armas<sup>11</sup> el cual entró en vigor en 2014<sup>12</sup>. Sin embargo, ninguno de estos instrumentos hace referencia a programas de desarme civil o programas de entrega de armas de fuego y municiones.

## 1.2. El concepto de seguridad democrática y las políticas de control de armas

Uno de los grandes problemas de las políticas de desarme es que no siempre son entendidas como parte de una política más amplia de seguridad democrática. En ese sentido, Binder (2014) argumenta que esta perspectiva surge en contraposición a las visiones de criminalidad y seguridad basadas en la idea de orden para comprender esos fenómenos. Esto explica cómo se articulan sus soluciones políticas con el fin de reestablecer ese orden y volver a la armonía social, lo cual también ha demostrado en parte su ineficiencia. Tal como sostiene el autor, la idea de orden sobre las que se basan tanto la comprensión de la criminalidad como las políticas de seguridad no es democrática, y que esta idea debe ser reemplazada por una “idea de gestión de conflictividad” (2014: 14), que implica un nuevo paradigma. El paradigma de seguridad democrática es entonces antagónico a aquel donde prima la intervención policial en la políticas de seguridad y donde conflicto es intervenido como un delito. Las intervenciones desde la seguridad democrática parten desde una visión holística y consciente de todos los niveles que rodean la intervención violenta y a través de un sistema de instituciones gobernados por la dirigencia política (Binder; 2012; Binder, 2014).

Consecuentemente, las decisiones para la gestión de la conflictividad desde la seguridad democrática son decisiones complejas, ya que se conoce la complejidad de la demanda los ciudadanos para la resolución de la violencia. Por esa razón, estas decisiones “deberían estar acompañadas, en primer lugar, de una base de información sobre las características del conflicto y el sector de conflictividad y de la eficacia relativa de cada una de las formas de gestión de la conflictividad. En segundo lugar, debería

---

<sup>10</sup> URL: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/A-RES%2055-255/55r255s.pdf>

<sup>11</sup> Durante las negociaciones del Tratado de Comercio de Armas, organizaciones como IANSA, Amnistía Internacional y Oxfam tuvieron un rol fundamental desde 2003 cuando fundaron la campaña para promover el Tratado (“Control Arms campaign for the ATT”) (UNODA, 2018).

<sup>12</sup> URL: <https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/06/Espa%C3%B1ol1.pdf>

estar acompañada de todo el aparato técnico y político propio de las políticas públicas modernas que permitan un debate, un diseño, una ejecución y una evaluación de esas políticas, más participativa y controlada como conviene a un sistema democrático” (Binder, 2014:18). Por ello, desde esta visión se plantea la elaboración de estrategias multisectoriales que involucre la participación de la ciudadanía en diferentes momentos de la política pública (Otamendi, 2015).

Las políticas de control de armas entendidas desde la perspectiva de la seguridad ciudadana se relacionan porque desde este paradigma se pretenden "desarmar fenómenos estructurados” (Binder, 2012: 10), como resulta ser el fenómeno de la proliferación de armas de fuego y su oferta. Este modelo concibe al control de la criminalidad y la violencia armada no como “combate”, sino desde la perspectiva de desarticular ciertos fenómenos como los mercados ilegales y las relaciones interpersonales conflictivas que pueden escalar y generar violencia.

Las políticas de desarme civil como políticas de seguridad pública se enmarcan dentro de las políticas preventivas del delito, esto es, aquellas que buscan evitar que el hecho delictivo y/o violento suceda (ex ante), que también en un nivel más macro se ubica dentro de un modelo democrático de seguridad (Sozzo, 2009). Esta concepción conlleva a diseñar y planificar políticas preventivas y disuasivas de hechos violentos, desde la perspectiva de protección y promoción de derechos, entendiendo a las violencias como fenómenos complejos multicausales que deben ser abordados desde múltiples disciplinas, buscando articular distintos actores estatales y no estatales, promoviendo la participación ciudadana (Binder, 2012; Concaro, 2012; Otamendi, 2015).

En ese sentido, los programas de recolección de armas como política de desarme deben ejecutarse en múltiples niveles: local, nacional, regional y global, ya que por un lado para que éstas sean exitosas es necesario que los gobiernos nacionales coordinen con el gobierno local y la comunidad donde se ejecuta el programa. Asimismo, la ausencia de controles internos en un país sobre las armas que circulan en éste podría tener consecuencias en los estados vecinos (Fleitas, 2010), afectando la seguridad internacional. Como se vio, es en ese sentido que parte de su éxito depende de la articulación exitosa de estos distintos niveles y tipos de actores, en lo que se podría denominar una estrategia de gobernanza multinivel y *glocal*, debido a la interdependencia entre los diversos actores en cada nivel (Bache y Flinders, 2015). Por otro lado, los programas de recolección de armas y municiones deben ser integrados

a una política de control de armas más amplia y a estrategias de prevención de la violencia armada y desarrollo humano para que su impacto sea sostenible en el tiempo (Fleitas, 2010; United Nations 2018a).

### 1.2.1 Las políticas de control de armas como política preventiva

En línea con lo mencionado previamente, las políticas de desarme civil son consideradas políticas específicas con el fin de prevenir la violencia a través de la disminución de la proliferación de armas en manos de la sociedad civil (Concaro, 2012). La recolección voluntaria de armas y municiones en comunidades afectadas, ya sea por un conflicto armado o por contexto de violencia armada y delincuencia, puede constituirse en un medio para promover el desarrollo comunitario, fortalecer la cohesión social y minimizar incidentes por crímenes violentos (United Nations, 2018a), mediante un proceso de recolección, control, depósito y destrucción de armas (OSCE, 2003).

A diferencia de los procesos de desarme ejecutados en situaciones de postconflicto en las cuales se apunta a desarmar excombatientes conocidos como DDR (desarme, desmovilización y reintegración), los programas de entrega voluntaria de armas en manos de civiles persiguen la prevención y la reducción de la violencia urbana y criminal armada (United Nations, 2018a). A su vez, con estos programas se retiran las armas de fuego ilícitas y no deseadas en manos de los ciudadanos. La reducción de la circulación de las armas (legales e ilegales) conlleva a una limitación de la disponibilidad de éstas y sus municiones que podrían utilizarse en situaciones de “violencia intercomunitaria política, étnica o de otro tipo; delincuencia; violencia familiar, suicidio o tiros accidentales” (United Nations, 2018a: iv).

Para ello, la entrega de las armas es motivada a través de incentivos que incluyen estímulos económicos (dinero en efectivo, cheques, cupones de pago) y/o beneficios legales como la amnistía y el anonimato ante la posesión irregular de dichas armas (Godnick, 2010). A través de la instrumentación de esos incentivos y/o sanciones, y del trabajo conjunto con la sociedad civil, los gobiernos deberían recuperar el control de los stocks de armas de fuego en mano de la ciudadanía y disponer su destrucción (Faltas, 2001). Asimismo, las políticas de desarme ciudadano apuntan a cambiar la matriz cultural donde ciertas violencias se desarrollan. El objetivo es hacer visible la conexión entre armas y violencia,

erradicando el uso de aquellas en la resolución de conflictos interpersonales y la comisión de crímenes (Laurence, 1996). El éxito de estos objetivos depende frecuentemente de una activa cooperación de la sociedad civil (Faltas, 2001) y de otros actores no estatales. Es por eso que se trata de una política tanto de búsqueda de reducción de la oferta como de la demanda de armas de fuego, tal como se indicó en la introducción y que se detalla a continuación.

### 1.2.2 Políticas públicas para afectar la oferta y la demanda de arma de fuego

Como ya se advirtió, las armas de fuego adquieren un papel significativo en la violencia, “ya que se utilizan para cometer delitos, dirimir conflictos y también para suicidarse” (DerGhougassian et ál., 2007; Otamendi, 2011). Y a pesar de que la presencia y proliferación de armas de fuego en la sociedad no es el único factor que influye en el incremento de la violencia armada, sí es un factor decisivo por su alta letalidad, ya que una misma arma de fuego puede ser utilizada para cometer numerosos crímenes, y además, dan pocas chances a una intervención eficaz si ya fueron empleadas, elevando los niveles de mortalidad. El fácil acceso a las armas de fuego aumenta las probabilidades de cometer suicidios siendo 3 veces mayor el riesgo de estos en hogares con presencia de armas (Brent y Bridge, 2003; Briggs y Tabarrok, 2014 citados en Otamendi, 2020). Situación similar sucede con los feminicidios y de los feminicidios-suicidios, es decir el suicidio del hombre que cometió el feminicidio, cuyas probabilidades aumentan en “un 41% el riesgo general de que cualquiera de sus miembros muera por un arma pequeña” (Otamendi, 2020: 111) con la presencia de armas de fuego en el hogar.

Por tales motivos, resulta imperioso que los gobiernos diseñen políticas públicas para prevenir la violencia armada, dentro de las cuales se destacan las políticas de control de armas en cuanto a su producción, transferencia, comercio, uso y proliferación (Fleitas, 2010). En línea con ello, Godnick (2010) identifica dos esquemas principales para abordar la violencia relativa a las armas de fuego. El primero de ellos comprende una serie de medidas de desarme práctico<sup>13</sup> (*practical disarmament*). Éstas incluyen el fortalecimiento del cumplimiento de las leyes existentes, marcación en la producción e importación, transparencia en la manufactura y comercio de armas de fuego y municiones, mejoramiento

---

<sup>13</sup> A/52/289. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/52/289>

en la recolección de datos, seguridad de los arsenales, destrucción de los excedentes y la promoción de los programas de entrega voluntaria de armas. El segundo esquema comprende aquellas medidas tendientes a la reducción de la violencia a niveles más localizados, persiguiendo no sólo medidas de control de armas, sino también influyendo en los motivos de su demanda y uso.

Estos dos esquemas se encuentran en relación directa al análisis que engloba las medidas tendientes a afectar la oferta y/o la demanda de las armas de fuego. Del lado de la oferta, mediante el control de las transferencias y restringiendo las distintas fuentes de armas y municiones. Para lograr eso, los gobiernos pueden actualizar las legislaciones sobre armas de fuego, implementar medidas de marcación y rastreo de armas de fuego, mejorar el control y seguridad de arsenales estatales y privados (Muggah y Aguirre, 2019), así como establecer controles en los flujos de armas en las fronteras. En el marco de los programa de entrega voluntaria de armas de fuego, las acciones destinadas a afectar la demanda son la recolección, inutilización y posterior destrucción con el fin de evitar el desvío y la no proliferación de armas.

El otro abordaje es del lado de la demanda, y las políticas enmarcadas en él persiguen la restricción de la demanda a través de estrategias para reducir los motivos y la necesidad de poseer armas por parte de los ciudadanos, afectando las motivaciones individuales y colectivas que justifican el acceso y uso de las armas (Muggah y Aguirre, 2019). Las campañas de sensibilización y concientización sobre uso de armas de fuego, sobre los peligros y riesgos de tenerlas en el hogar y/o para desmitificar ciertas percepciones que se tiene sobre las armas de fuego como instrumentos de estatus social (United Nations, 2018a) buscan crear un cultura de no violencia y son ejemplos de este tipo de abordaje (Fleitas, 2010; Laurence, 1996; Otamendi, 2011). A su vez, los gobiernos pueden reducir la demanda de las armas de fuego en manos de civiles facilitando la participación política y promoviendo la resolución no violenta de los conflictos. Frecuentemente, para lograr estas tareas de manera exitosa es necesario involucrar activamente y cooperar con otros actores no estatales como la sociedad civil (Faltas, McDonald, y Waszink, 2001). Otras de las medidas para afectar la demanda también pueden incluir los incentivos, tanto monetarios como no, de los programa de entrega voluntaria de armas de fuego.

Tal como se señaló, el caso de los planes de recolección voluntaria de armas como política de control de armas apunta a afectar tanto al lado de la oferta como de la demanda, ya que por un lado

restringen la circulación y proliferación mediante su recolección y posterior destrucción, y por el otro lado afectan la demanda a través de las campañas de sensibilización que buscan incidir sobre los motivos para poseer armas y mostrar los riesgos de su posesión (Fleitas, 2010). A continuación, se verán las características principales de estos programas, los antecedentes en la región y el caso argentino.

### 1.3. Los programas de entrega voluntaria de armas de fuego como política de control de armas

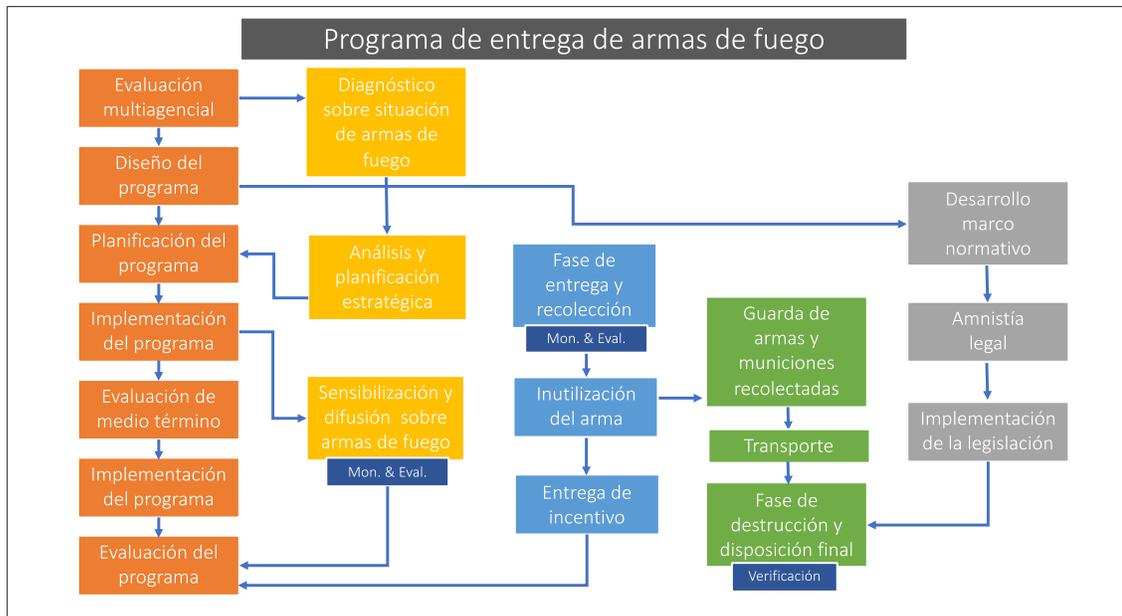
#### 1.3.1 Elementos claves de los programas de entrega voluntaria de armas de fuego

Los programas de recolección de armas como política de prevención de violencia armada tienen lugar en contextos donde se experimenta niveles crónicos de criminalidad armada o violencia interpersonal que involucre el uso de armas de fuego. Como se mencionó, esto se puede dar por una multiplicidad de factores como la prevalencia de narcotráfico, violencia entre pandillas, violencia políticamente motivada, ausencia de oportunidades económicas o sociales o ausencia de efectividad o confianza en las agencias encargadas de orden y seguridad públicas (United Nations, 2018a).

Un programa de recolección de armas de fuego por sí solo no soluciona las problemáticas relacionadas con la proliferación de armas de fuego en manos de civiles o la violencia armada, sino que debe tener lugar en un contexto en el cual también se desarrolle una política de control de armas más amplia, al cual aquel contribuirá (United Nations, 2018a). Esa política de control de armas más integral debe abarcar todos los aspectos del ciclo de vida completo de las armas de fuego y municiones, es decir, desde su manufactura hasta su disposición final.

Si bien cada programa de colecta de armas de fuego dependerá del contexto en el que se ejecuta, sociedades en situaciones de post conflicto donde se llevan a cabo programa de DDR o sociedad con criminalidad urbana, se pueden mencionar ciertos elementos y etapas básicos que estas políticas deberían comprender tal como se resume en el gráfico 2.

#### **Gráfico 2** – Proceso y elementos de un programa de recolección de armas



Fuente: Elaboración propia en base a MOSAIC 05.40 (United Nations, 2018a)

Antes de comenzar con la implementación de un programa de entrega de armas es necesario realizar una evaluación preliminar (Faltas, McDonald, y Waszink, 2001). Esta evaluación debería determinar el número aproximado y tipo de armas de fuego en las jurisdicciones donde se implementará el programa, los perfiles de quienes posean armas (desagregado por género, edad, grupo social, etc.), los impactos que la disponibilidad de armas están teniendo en la comunidad, los tipos de armas que son más frecuente de ser mal empleadas, las leyes aplicables al acceso de civiles a armas de fuego, el nivel de confianza de la sociedad en la instituciones estatales ligadas a la seguridad pública, la percepción de la comunidad sobre las armas de fuego, la capacidad de la sociedad de lidiar con los desafíos que conlleva la proliferación de armas de fuego, entre otros (United Nations, 2018a).

Los resultados de esta evaluación son fundamentales para el diseño y la planificación del programa, ya que permitirían tener una visión de qué tan factible es su implementación, cuáles serían los grupos demográficos más relevantes a los cuales apuntar, el tipo de armas a recolectar, el tipo de incentivo y una estimación de los recursos humanos y financieros para una implementación exitosa (United Nations, 2018a). En esta evaluación también se deben incluir la capacidad logística de la unidad ejecutora para cumplir con los requisitos de seguridad y control de las armas y municiones en sus diferentes etapas.

Asimismo, para lograr que estos programas sean relativamente exitosos deben contar con apoyo no sólo del sector político, sino también un amplio consenso por parte de los actores involucrados y del liderazgo de la sociedad civil (Fleitas, 2010). Según el MOSAIC 05.40, el diseño e implementación de un programa de entrega de armas de fuego debería estar basado en la consulta y participación activa de la comunidad. A su vez, la sociedad civil debe ser partícipe del diagnóstico para identificar los factores que conllevan a la demanda de armas de fuego y municiones por parte de los civiles, sensibilizar sobre los peligros asociados a la proliferación de armas de fuego y municiones y participar en la evaluación del programa.

Otro elemento clave es la elección de los incentivos para la entrega voluntaria, los cuales deben ser atractivos para motivar a la población. Se deben considerar tres criterios: su efectividad para cumplir con el objetivo inmediato del desarme, su contribución en el largo plazo (por ejemplo en términos de seguridad pública) y su costo (Faltas, McDonald, y Waszink, 2001). En los programas de entrega voluntaria de armas a cambio de un incentivo económico tienen la potencial ventaja de alentar a un gran número de individuos a entregar sus armas de fuego. Uno de los parámetros para considerar a la hora de implementar este tipo de programas es que las instituciones y servicios de seguridad pública deben ser robustos y deben existir otras infraestructuras funcionales como por ejemplo, instituciones bancarias (United Nations, 2018a). A su vez, los incentivos también deben ir acompañados de beneficios en términos legales, como la amnistía legal y/o el anonimato.

Asimismo, estos programas deben incluir como un elemento primordial la realización de campañas de sensibilización informando sobre los riesgos del uso de armas de fuego y la difusión del programa, junto con una importante visibilidad en los medios de comunicación (Fleitas, 2010). Como se mencionó previamente, las campañas de sensibilización son instrumentos que apuntan a afectar la demanda de armas de fuego por parte de los civiles. Estas también pueden contribuir a la prevención del mal uso y/o abuso de armas en contextos de violencia doméstica, violencia familiar o sexual, prevención y mitigación de la participación de niños, niñas y/o adolescentes en violencia armada y reducción de la visibilidad de las armas de fuego en la vida diaria (United Nations, 2018a).

Más allá de los objetivos perseguidos por un programa de recolección de armas de fuego, es esencial su efectiva disposición final. En aquellos casos donde las armas de fuego recolectadas pueden ser reincorporadas a las existencias gubernamentales, se corre el riesgo de pérdida o robo (Faltas, McDonald, y Waszink, 2001). En consecuencia, no sólo es necesario establecer medidas para la seguridad física de los arsenales para reducir riesgos, sino que la destrucción y disposición final se debería realizar en vista de reducir su proliferación (United Nations, 2018c). Los programas de recolección de armas y su destrucción suelen comprometer una cantidad de recursos financieros considerable, sin embargo, se han desarrollado y establecido diversos mecanismos a nivel mundial para asistir a los países en ese esfuerzo, en situaciones donde hay insuficientes dotación de recursos para llevarlos a cabo (Faltas, McDonald, y Waszink, 2001).

### 1.3.2 Antecedentes y experiencias previas de programas de entrega voluntaria de armas de fuego en la región

En su trabajo de tesis, Godnick (2010) destaca que a partir de los años 90 surgían programas de entrega voluntarias de armas de fuego en varios países en desarrollo, ya no sólo en contextos de DDR y post conflicto sino también en situaciones de violencia criminal. Entre ellos se pueden mencionar los llevados a cabo en Colombia a nivel municipal en varias oportunidades (Godnick, 2010), en Honduras en 2004, Guatemala en 1997 (Laurence y Godnick, 2000), El Salvador entre 1996 a 1999, el de Brasil entre 2005 y 2005 y en la provincia de Mendoza entre 2000 y 2001. A continuación, se describen las principales características y resultados de los programas de El Salvador, Brasil, Mendoza y Australia como ejemplo fuera de la región.

El Salvador llevó a cabo su programa de desarme de participación voluntaria, precedido por un proceso de DDR luego de varios años de conflicto donde la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) verificó el desarme del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (Laurence y Godnick, 2000). El programa de desarme voluntario fue implementado desde 1996 a 1999 conocido como “Bienes por Armas”, en el cual como incentivo se otorgaban cupones de comida, medicina o ropa. En el período en que se implementó el programa se recolectaron 9.500 armas de fuego y más de 120.000 municiones (Ronconi, Lenis y Schargrotsky, 2011). El programa

estuvo impulsado por el Movimiento Patriótico Contra la Delincuencia (MPCD), una coalición de ciudadanos salvadoreños, sectores de negocios en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y la iglesia católica (Faltas, McDonald, y Waszink, 2001).

La experiencia de desarme civil en Brasil es ampliamente reconocida en la región, el cual surge a partir de la reforma legislativa impulsada por el gobierno y asociaciones de la sociedad civil mediante la promulgación de la Ley 10.826 conocida como Estatuto de Desarme, en 2003. Esta legislación “incluía, entre otras medidas, la prohibición de portar armas y, por tanto, el arresto de los portadores (desde diciembre de 2003) y el Plan de Entrega Voluntaria de Armas, desde julio de 2004 hasta octubre de 2005” (Otamendi, 2011: 108). Esta legislación contempla “un riguroso control de todas las fases de la circulación de armas y municiones en Brasil, desde la producción hasta la destrucción de armas recogidas, pasando por los requisitos para la posesión y portación” (Mack, 2011: 94). Durante el programa de entrega voluntaria de Brasil se recolectaron 459.855 armas de fuego, la entrega fue voluntaria y los incentivos fueron económicos.

Un antecedente clave en el programa de desarme de Brasil es el trabajo de sensibilización realizado por la organización Viva Rio desde 1999. Además de trabajos de investigación que daban cuenta de las consecuencias de la proliferación de armas de fuego sobre la salud pública, llevaron a cabo campañas para promover medidas más estrictas en torno a la posesión de armas de fuego y para que principalmente los hombres entreguen sus armas en nombre de la paz (Dreyfus et al., 2003 citado en Godnick, 2010). Esta participación de la sociedad civil, que no sólo involucraba ONGs como Viva Rio y Sou da Paz sino también iglesias, fue fundamental en su implementación. Asimismo, desde los medios de comunicación como O Globo y Folha se difundía el programa y se logró la inclusión del tema en telenovelas y en eventos artísticos (Otamendi, 2011).

En Argentina, la provincia de Mendoza y su plan denominado “Canje de armas por mejores condiciones de vida” llevado a cabo entre 2000 y 2001 fue un antecedente al PEVAF. Las autoridades provinciales establecieron contactos con organizaciones como Viva Rio en Brasil o la internacional IANSA para conocer otras experiencias sobre programas de desarme. En 2000 se aprobó la ley provincial que creaba el programa de entrega voluntaria de armas de fuego y establecía que la ciudadanía podía entregar armas, municiones y explosivos, ya sea registrados o no, a cambio de un incentivo material (no

monetario) por un período de 180 días, con posibilidad de extensión. Este programa sólo permitía la entrega de armas de fuego permitidas para uso civil según la legislación nacional, por lo que no se recibían armas prohibidas (Godnick, 2010).

Durante el período en que estuvo vigente el programa, se recolectaron 2.566 armas y 8.262 municiones. Asimismo, a través de las campañas de difusión y concientización entre diciembre del 2000 y marzo del 2001 aumentó del 74% al 84% la cantidad de personas que consideraban que poseer un arma de fuego no es seguro (Appiolaza, 2001), evidenciando un efecto positivo de esas campañas. En cuanto al incentivo del plan de desarme mendocino, quienes entregaban las armas recibían entradas para partidos de fútbol o vales de comida<sup>14</sup>. Con las entradas para ver los partidos de fútbol lo que se buscaba era atraer a jóvenes que poseían armas para entregarlas (Godnick, 2010).

Finalmente, fuera de la región se puede destacar el programa de desarme en Australia entre 1995 y 1997, ya que también fue antecedente al que observaron los países de la región para la implementación de los propios. El programa australiano, que surge a partir de la masacre de Port Arthur, recolectó cerca de 644.000 armas, reduciendo el total de las existencias de armas de fuego en la Sociedad en más de medio millón. La totalidad de las armas recolectadas fueron destruidas, con excepciones de modelos raros que fueron donados a museos. El éxito del programa de entrega de Australia fue una combinación con el establecimiento de leyes más estrictas para el control de armas, incluyendo la prohibición de ciertos tipos de armas, como los fusiles de alto calibre (Faltas, McDonald, y Waszink, 2001; Godnick, 2010).

### 1.3.3 El contexto de surgimiento del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina (2007-2015) desde un enfoque *glocal*

Argentina se caracteriza por ser un país que no sólo es importador de armas de fuego, sino también productor y exportador. Las industrias nacionales existen desde los años 30, pero se nota su

---

<sup>14</sup> El plan canje de Mendoza cambia armas por fútbol, Página 12. URL: <https://www.pagina12.com.ar/2000/00-12/00-12-24/pag28.htm>

crecimiento a partir de los años 40, incluida la creación de la fábrica Dirección General de Fabricaciones Militares en 1941, bajo control estatal hasta la actualidad (Der Ghougassian, 2000; Godnick, 2010). En los años 80, el sector privado de la industria de armas estaba constituido por varias compañías que muchas de ellas desaparecieron en los años posteriores (Godnick, 2010). A su vez, existe una tradición de larga data de tenencia de armas de fuego por parte de civiles, generada por las inmigraciones europeas y transmitida a lo largo del tiempo, y de la existencia de considerable cantidad clubes y polígonos de tiro<sup>15</sup>.

Teniendo en cuenta que en Argentina el 80% de las 1.540.000 armas registradas está en manos de civiles, se han promovido políticas de desarme que apuntan principalmente a dicho público (ANMAC, 2017). Además, desde el ex RENAR estiman que otro millón y medio de armas circulan en el mercado ilegal, mientras estimaciones del sector civil elevan dicha cifra a 4 millones (Sinay, 2016). Es por ello que una de las políticas públicas de desarme ciudadano comúnmente implementada en diversos países son los programas de entrega voluntaria de armas con el fin de que una vez recolectada se inutilicen y destruyan, y por lo tanto se limite el acceso a las armas de fuego.

El caso de política de desarme civil implementado en Argentina y abordado en el presente trabajo es el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego que fue creado y promulgado por la Ley N° 26.216 en 2007 por el ex Registro Nacional de Armas (RENAR), hoy Agencia Nacional de Materiales Controlados (ANMAC)<sup>16</sup>. Para que ello fuera posible, fue necesaria la articulación de diversos actores, que permiten observar cómo los acuerdos globales como el de UNPoA repercuten a nivel local y nacional, y al mismo tiempo lo local y nacional influye a nivel regional e internacional (perspectiva *glocal*).

En ese sentido, se trata de una política pública que cobra impulso y adquiere un lugar en la agenda “*bottom-up*”, en el sentido de que la principal iniciativa provino desde la sociedad civil organizada. Sin embargo, también fue decisiva la comunidad internacional y en este sentido también es “*top-down*”

---

<sup>15</sup> Entrevista con funcionario del ex RENAR.

<sup>16</sup> La ANMAC es creada por la Ley 27.192 de 2015 como ente descentralizado en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

(Subirats et ál, 2008), en tanto los organismos multilaterales como la ONU, pero también los nuevos actores sociales globales como la red IANSA y las experiencias regionales aportaron con financiamiento y *know how*, mostrando los sistemas de gobernanza multinivel donde se conjuga lo global, con lo regional, nacional y local, entre actores estatales y no estatales, diferenciándose de manera notoria de la perspectiva realista de las relaciones internacionales, donde el Estado resulta ser el principal actor. Es por ello que esta política se engloba dentro del enfoque de “gobernanza multinivel”, el cual comprende dimensiones verticales y horizontales, y donde gobernanza alude a la interdependencia entre actores estatales y sujetos no estatales en los diferentes niveles, mientras que multinivel se refiere a los gobiernos actuando de manera interdependiente en los diferentes niveles (internacional, regional, nacional y local) (Bache y Flinders, 2015; Marks, 1993)

En efecto, en lo referente al contexto en el que surge el PEVAF, cabe recordar el impulso internacional dado por el UNPoA en el año 2001 al promover medidas a todo nivel (internacional, regional, nacional y local) e involucrar a la sociedad civil en cada fase del ciclo de las políticas públicas de control y desarme. Este impulso se tradujo en cooperación internacional financiera y técnica con el consiguiente surgimiento de ONGs y redes en distintas regiones del mundo. En particular, para el caso argentino es probable que haya tenido un peso decisivo el trabajo pionero en Mendoza (2000-2001) y en Brasil de un grupo de organizaciones, entre las que se destacan Viva Rio y Sou da Paz, que lograron la aprobación del Estatuto de Desarme en diciembre de 2003. Asimismo, IANSA logró articular sus actividades con otras organizaciones a nivel local como la Red Argentina para el Desarme (RAD), pero también con otras a nivel regional como Viva Rio, Fundación Arias de Costa Rica y CLAVE (Coalición Latinoamericana para la Prevención de la Violencia Armada) (Appiolaza y Godnick, 2003; Conte y Vetrugno, 2018).

Luego, en 2004 se creó la Red Argentina para el Desarme (RAD), al agrupar diferentes organizaciones<sup>17</sup> con la finalidad de trabajar temas relativos a la problemática de armas y participar en la promoción de políticas públicas relacionadas a ello. En algunas instancias, ONGs como Amnistía Internacional Argentina, Madres del Dolor y Red Solidaria acompañaron el trabajo de la RAD (Concaro

---

<sup>17</sup> Las asociaciones que integran la RAD son INECIP, APP, Fundación Espacios, Fundación Lebensohn, La Comuna y La Casa del Sur, Asociación Alfredo Marcenac e ILSED (Concaro y Olaeta, 2011) y familiares de víctimas de violencia armas como la familia Marcenac y Piccioli. Más información en: <https://www.redparaeldesarme.org/ideas-y-definiciones>

y Olaeta, 2011). De forma pionera en Sudamérica, en la provincia de Mendoza se había implementado el primer programa de entrega voluntaria de armas (2000-2001) (Godnick, 2010).

Sin embargo, recién pudo ser expandido a nivel nacional cuando distintos familiares de víctimas del uso de armas de fuego se sumaron a la RAD. En efecto, una serie de homicidios violentos causados por armas de fuego (Masacre de Carmen de Patagones en 2004<sup>18</sup>, Asesinato de Dante Piccioli en 2005<sup>19</sup>, Alfredo Marcenac en 2006<sup>20</sup>) despertaron mayor preocupación por la violencia armada en la sociedad, llevando a que los familiares de víctimas se acercaran e impulsaran el plan de desarme que promovía la RAD. Un hecho fundamental que se dio a partir de las demandas de la RAD ante las autoridades fue la recepción en Casa Rosada de los referentes de la red para hacer visible y formal su reclamo. Como consecuencia, el expresidente Néstor Kirchner dará un discurso el 9 de agosto de 2006<sup>21</sup>, en el cual anuncia cambios en las políticas de control de armas del país, evidenciando la necesidad de abordar el problema de la proliferación de las armas de fuego y su desvío a los circuitos ilegales desde políticas del estado. El poder ejecutivo nacional no sólo apoyó la política pública, sino que fue la clave para lograr el apoyo en el congreso para la posterior sanción de la Ley N° 26.216.

Así, la RAD participó activamente en varias campañas de sensibilización, incluida la campaña nacional de sensibilización junto con el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en 2006 (Concaro y Olaeta, 2011). Junto con ello se destaca un hecho fundamental a nivel orgánico de la institución que es el paso del ámbito del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior en 2006, lo cual también marcaba una nueva visión de cómo abordar las políticas de control de armas y la problemática de violencia armada, en sintonía con el nuevo paradigma de seguridad democrática descrito anteriormente. Y de esta manera, el tema fue instalándose en la agenda pública hasta que finalmente en enero de 2007 se promulgó la Ley 26.216 que crea el PEVAF.

---

<sup>18</sup> Sangre después del saludo a la bandera. Página 12. 29/09/2004. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-41678-2004-09-29.html>

<sup>19</sup> Comienza el juicio por el crimen en un peaje, La Nación. 19/03/2007. En: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/comienza-el-juicio-por-el-crimen-en-un-peaje-nid892713>

<sup>20</sup> Una tarde de locura y tiros en Belgrano. Página 12. 7/07/2006. En: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-69554-2006-07-07.html>

<sup>21</sup> Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el Acto de presentación de Políticas Públicas de Control de Armas. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24962>

El diseño del PEVAF, según lo pautado en dicha ley y su Decreto reglamentario 07/07, contempla características propias del modelo democrático de seguridad mencionado previamente. En él las herramientas de control, transparencia, dirección política y debate público, útiles en la construcción de paz comunitaria (Binder, 2012) fueron consideradas y plasmadas como parte de sus objetivos. En ese sentido, la herramienta del debate público también queda evidenciada en el amplio apoyo de varios sectores de la sociedad, incluido un gran espectro del sector político. Ello ilustra el carácter participativo del proceso de diseño, permitiendo la negociación e intercambios entre diversos actores y se vincula el proceso de toma de decisiones con el establecimiento de objetivos y curso de acción (Franco Chuaire y Scartascini, 2014). Como se señaló, en el enfoque de la seguridad ciudadana la participación de la ciudadanía en las diferentes etapas de la política pública ocupa un papel fundamental (Otamendi, 2015), y en el caso estudiado puede evidenciarse el rol clave de ONGs y Asociaciones Civiles, en su mayoría nucleadas en la RAD, quienes visibilizaron la problemática, logrando que ésta pase a ocupar un lugar significativo en la agenda pública.

#### 1.3.4 Características del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina

Como lo señala dicha ley, el principal objetivo del PEVAF es reducir la proliferación y uso de armas de fuego en la sociedad a través de la entrega voluntaria de armas por parte de los ciudadanos, quienes reciben un incentivo económico a cambio. A su vez, en la mencionada legislación se hace referencia al objetivo de reducir “accidentes, hechos de violencia y delitos ocasionados por el acceso y uso de armas de fuego” (Art. 4.2), sensibilizar acerca de los riesgos y promover “una cultura de la no tenencia y no uso de las armas de fuego” (Art. 4.4). Asimismo, y resaltando la relevancia de la problemática, dicha ley declara la emergencia nacional en materia de armas de fuego, municiones, explosivos y demás materiales controlados, registrados o no registrados (Art. 3).

Según lo establece en su Art. 5, el PEVAF “consiste en la entrega voluntaria y anónima de armas de fuego y municiones a cambio de un incentivo, en puestos de recepción donde serán inmediatamente inutilizadas, para luego ser destruidas”. Contempla la recepción de armas de cualquier tipo y calibre, ya sea que estén registradas o no y cualquier tipo de municiones. Los incentivos económicos se otorgan en

virtud del tipo y las características del arma entregada. No es necesario presentar documentación, ya que su entrega es anónima, y lo pueden hacer usuarios tanto registrados como no registrados. Dentro de los beneficios legales que se les ofrece a quienes entreguen voluntariamente el arma se destaca la amnistía, ya que aquellas personas que efectivizaren la entrega no tendrán consecuencias legales por la tenencia ilegal de armas de fuego de uso civil y de guerra previstos en el artículo 189 bis del Código Penal (Art. 8) condonándose además, las deudas que registraran los legítimos usuarios ante el RENAR (Art. 9).

Una vez que el arma es recibida en un centro de recepción o puestos móviles del ex RENAR, ésta se identifica y codifica, se otorga el cupón (antes de 2015 era un cheque) como incentivo económico a cambio y se inutiliza el arma con una prensa hidráulica (ANMAC, 2017). Luego, las armas recibidas son transportadas a un depósito del ANMaC, o a depósitos judiciales ubicados en las provincias<sup>22</sup>. Finalmente, se dispone la destrucción de las armas depositadas, las cuales son destruidas por un molino y, una vez separado el hierro, éste es fundido en un horno y de la fundición se extrae acero aleado (Sinay, 2016). La Ley N° 26.216 en su Art. 6 prevé que todas las armas y municiones recibidas deberán ser destruidas en un plazo no mayor de 60 días de finalizado el PEVAF.

Asimismo, con el objetivo de promover una cultura de no violencia y reforzar la cohesión social, el PEVAF contempla actividades de sensibilización respecto a los riesgos que implica tener un arma de fuego en el hogar, así como también la promoción de campañas a favor de abandono del uso de armas de fuego de juguete, como por ejemplo la iniciativa entre el ex RENAR y UNICEF<sup>23</sup>. De esta manera, se busca además desincentivar la demanda o conservación de las armas de fuego en los hogares, reduciendo los riesgos de poseer o acceder a éstas y que sean utilizadas de manera inapropiada, entendiendo que este objetivo del programa es tan importante como la reducción de la oferta de armas (Fleitas, 2010).

---

<sup>22</sup> Desde su creación en Abril de 2015, las armas recibidas son transportadas al Banco Nacional de Materiales Controlados (BANMAC), en la localidad de San Martín, Provincia de Buenos Aires.

<sup>23</sup> El Renar y Unicef impulsan una campaña de desarme en los hogares para proteger a los niños. Télam. 29/10/2014. URL: <http://www.telam.com.ar/notas/201410/83460-renar-unicef-armas-desarme-ninos-campana.html>

Desde su puesta en marcha y durante el período estudiado, la implementación del PEVAF fue de manera continua. Una vez finalizados los ciento ochenta días de extensión, el Programa fue prorrogado a través de la promulgación de distintas Leyes (Ley N° 26.919; Ley N° 26.792; Ley N° 26.644; Ley N° 26.520; Decreto N° 560/2008). Por su parte, el alcance del programa en términos geográficos comprende todas las provincias de la República Argentina, aunque al inicio del mismo se ejecutó sólo en 11 de éstas para finalmente extenderse a las demás (Ronconi, Lenis y Schargrotsky, 2011: 4).

Al comienzo, las primeras experiencias donde se llevó a cabo el PEVAF fueron exitosas: la cantidad de armas de fuego y municiones recolectadas a nivel nacional durante julio de 2007 y diciembre de 2008 fue de 104.789 y 750.000, respectivamente (Fleitas, 2010). En las ciudades donde la participación de la sociedad civil fue mayor, se obtuvieron resultados destacados. Por ejemplo, en la ciudad de Necochea, de donde era la familia de Alfredo Marcenac, se recolectaron 899 armas de fuego (una tasa de 10,1 sobre 1000 habitantes) durante la ejecución del programa en 2007, donde fue clave la movilización de la sociedad civil, principalmente a través del liderazgo de Adrián Marcenac, padre de Alfredo (Fleitas, 2010). Según información aportada a la autora por INECIP, en el siguiente gráfico se pueden observar la cantidad de armas recolectadas por el PEVAF en el período estudiado<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> En cuanto al año 2009 sólo se implementó por 2 meses por error en la prórroga, razón por la cual no hay cantidades significativas (Concaro y Olaeta, 2011). No se encontraron datos disponibles para 2010 y la prórroga del PEVAF recién se promulga en noviembre de ese año mediante la Ley N° 26.644.

**Gráfico 3 – Armas de fuego recolectadas por el PEVAF (2007-2015)**



Fuente: elaboración propia en base a datos de INECIP y RAD

Incluso, el PEVAF tuvo un importante reconocimiento en 2013, cuando la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos de Desarme (UNODA), el Consejo Mundial del Futuro y la Unión Interparlamentaria (UIP) premió al Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego como ganador del premio de plata de “Políticas del Futuro para el Desarme Sostenible”<sup>25</sup>. Este reconocimiento internacional demuestra que el diseño de este se encuentra en consonancia con los objetivos de una política de desarme y que las experiencias nacionales también influyen a nivel regional e internacional.

Sin embargo, se han puesto en evidencia algunos elementos que dificultaron la implementación del PEVAF. Algunos de ellos están relacionados con la gestión de riesgos que implica la implementación de un programa de entrega voluntarias de armas y que deben ser previstos en la planificación. La recolección, custodia y transporte de las armas de fuego y municiones requiere establecer medidas

<sup>25</sup> UNODC, “Programa de desarme de Argentina gana premio de la ONU”, 4 de noviembre de 2013. URL: <http://www.unodc.org/lpo-brazil/es/frontpage/2013/11/04-programa-de-desarmamento-da-argentina-ganha-premio-da-onu.html>

premeditadas respecto a la seguridad de las comunidades donde se realizan, el personal a cargo y de las armas y municiones en sí (United Nations, 2018a).

Entre varios ejemplos, uno de ellos está relacionado con la infraestructura disponible para el depósito de armas. Se evidenció que los depósitos judiciales y depósitos en sedes del ex RENAR no cumplían con las exigencias de seguridad requeridas o con la infraestructura para resguardar determinada cantidad de armas (Sinay, 2016). Es por ello que en abril de 2015 se inaugura el Banco Nacional de Materiales Controlados del Registro Nacional de Armas (BANMaC), manifestando así que era necesario prever una infraestructura específica para la implementación del programa.

Otros de los objetivos fijados en el PEVAF referían a la transparencia, es decir, que aquellas armas entregadas eran codificadas y sistematizadas. Esto permitía no sólo un ordenamiento de las armas registradas sino también registrar aquellas que no lo estaban y podrían ser parte de la circulación ilícita. La transparencia asimismo debería verse reflejada en estadísticas disponibles sobre el Programa, con fácil acceso por parte de la sociedad civil. Sin embargo, se detectaron dificultades para acceder a las estadísticas del ex RENAR (Sinay, 2016).

A su vez, la ley preveía la creación Comité de Coordinación de las Políticas de Control de Armas de Fuego y un Consejo Consultivo de las Políticas de Control de Armas de Fuego, lo cual pone en evidencia el objetivo de que el PEVAF funcione de manera multiagencial e interjurisdiccional. Asimismo, estos organismos incorporaban la participación de instituciones de la sociedad civil, como la RAD, en la implementación del Programa. No obstante, resulta difícil encontrar registros sobre actividades de dichas instituciones, poniendo en duda si realmente se han puesto en funcionamiento según lo previsto.

De igual manera, se destaca que en el caso de Argentina, a diferencia de lo ocurrido con los programas en Australia y Brasil, el programa de entrega voluntaria no era parte de una política pública de control de armas más amplia, que implicara cambios en la leyes y regulaciones sobre tendencia de armas (Ronconi, Lenis y Schargrotsky, 2011).

Por todas estas dificultades en la implementación y teniendo en cuenta que el programa sigue vigente, parece necesario evaluar no sólo los resultados o impacto como ya se hizo en otras publicaciones mencionadas, sino más bien las capacidades estatales para llevar a cabo el programa que explicarían los resultados obtenidos. Para hacerlo, primero se repasarán las principales evaluaciones realizadas por otros autores, y luego se operacionalizará el concepto de capacidades estatales empleado para el presente estudio.

### 1.3.5 Las evaluaciones del Programa Nacional de Entrega Voluntarias de armas de fuego y municiones de Argentina. Breve *racconto* de resultados e impactos

En general en los países en donde hubieron planes de entrega voluntaria de armas de fuego tales como Australia, Nueva Zelanda, El Salvador, Colombia y Estados Unidos, se suele focalizar su evaluación en el impacto que tuvieron principalmente en términos de “vidas salvadas”, tanto mediante la reducción de las tasas de suicidios y de homicidios con armas de fuego en particular, y sin armas en general, entendiendo que si bien los motivos por los cuales se producen los conflictos no desaparecen por la ausencia del arma de fuego, pero el reemplazo por medios menos letales, reduciría la mortalidad de dichos conflictos (ver Laurance y Godnick, 2001, para casos de América Central; Chapman et ál., 2006, y Reuter y Mouzos, 2003, para Australia, y Beautrais et ál., 2006, para Nueva Zelanda; Villaveces et ál., 2000, para Colombia; Callahan et ál., 1996; Ludwig y Cook, 2003; Makarios y Pratt, 2008; Rosenfeld, 1995; Sherman, 2001, para Estados Unidos; Faltas et ál., 2001, para un relevamiento internacional).

Para el caso argentino, existen también algunos antecedentes de este tipo, que buscan evaluar tanto los resultados (armas y municiones recolectadas) como el impacto del programa en función de su propósito de reducir el problema de la violencia armada. Una de estas evaluaciones fue realizada por William Godnick (2010) quien llevó a cabo una investigación exhaustiva del impacto sobre la seguridad ciudadana de los programas de entrega voluntaria de armas en América Latina, tomando como caso la provincia de Mendoza, aunque se limita sólo al Plan de Desarme implementado en dicha provincia entre

2000 y 2001 (Godnick, 2010). Para dicho análisis el autor desarrolla un marco de evaluación de impacto de los programas de entrega voluntaria de armas.

Respecto del PEVAF, muchos estudios se han concentrado en los primeros años de aplicación del mismo, como el análisis realizado por Concaro y Olaeta (2011), donde describen y evalúan los resultados del Plan, pero sólo en sus primeros años (2007-2008) y no siendo una evaluación de impacto en sentido estricto. Los autores evalúan la eficacia del PEVAF en esos años sobre “el impacto del desarme en el mercado legal e irregular y el impacto en el volumen de armas históricamente destruidas en el país” (Concaro y Olaeta, 2011: 70), demostrando la eficacia del plan en esos dos aspectos. Sin embargo, destacan las dificultades de evaluar los impactos del plan en mayor profundidad debido a la ausencia de estadísticas consistentes.

Otros ejemplos como el texto de Ronconi, Lenis y Schargrotsky (2011), realizan una evaluación del impacto del PEVAF durante 2007 y 2008 y en relación a índices como homicidios, suicidios, robos de autos y muertes accidentales. Sobre el análisis hecho, los autores resaltan que encontraron “que el PEVAF no ha sido efectivo a la hora de reducir el número de muertes por accidentes, suicidios y homicidios con armas de fuego, ni tampoco la cantidad de robos de autos a mano armada” (2011: 19).

Luego, también cabe mencionar el trabajo realizado por Fleitas (2010) donde hace un análisis de los planes de entrega voluntaria en Brasil y Argentina, y del último extrae datos para la evaluación de los resultados de los primeros años (2007-2008), del cual se destacan una baja del 20% de los suicidios cometidos con armas de fuego en el caso argentino, y particularmente un descenso del 26% de muertes por armas de fuego en la ciudad de Santa Fe.

Sin embargo, como este último autor lo advierte, resulta muy complejo evaluar el impacto del PEVAF, ya que “la violencia armada es un fenómeno multicausal y la proliferación de armas de fuego sólo una parte de éste” (Fleitas, 2010: 4). Asimismo, otro de los obstáculos a enfrentar al momento de evaluar los resultados del programa está relacionado con la disponibilidad de datos. La naturaleza de las armas de fuego y la manera en que éstas son acumuladas son por definición turbia (Laurence, 1996), lo cual dificulta establecer una línea de partida en cuanto a la disponibilidad de armas en un espacio determinado.

No obstante, otro problema más estructural son las estadísticas de mortalidad y de delito, especialmente en Argentina, que cuenta con registros muy deficientes de las fuentes sanitarias, policiales y judiciales, tanto porque no siempre se identifica el uso de armas de fuego (ni el tipo de arma, calibre, marca y si estaba registrada), ni aún el motivo de la muerte por arma de fuego (homicidio, suicidio o accidente), ni necesariamente el perfil de la víctima y menos aún del victimario (Otamendi, 2019). Además, hay serias divergencias entre las fuentes nacionales y fuentes locales, y varios años donde no hubo publicación de datos a nivel nacional. Si la situación es compleja para los datos de mortalidad, los datos referidos a otro tipo de delitos con armas de fuego como podrían ser los robos armados son aún de peor calidad, ya que dependen del registro y de la denuncia de sus víctimas, siendo menor el subregistro en el caso de robo de autos por el requisito de las aseguradoras de contar con una denuncia previa, pero aún así no siempre se informa si se utilizaron armas de fuego para ello y de qué tipo.

Más allá de todos estos problemas metodológicos, como se ha señalado, se han realizado algunas evaluaciones de impacto del Programa, aunque focalizándose en sus resultados y en la reducción de la violencia armada, y sólo en los primeros años, pero no así en el proceso de implementación ni en la duración del programa entre el 2007 y 2015. Por esa razón, el presente estudio abarca desde el comienzo de 2007 hasta 2015, año en que RENAR pasa a ser ANMAC y hay un cambio de gobierno nacional. Además, como se verá a continuación, no se enfoca en los resultados y el impacto (últimas fases del ciclo de la política pública), sino en los problemas del diseño y de la implementación debido a las brechas en las capacidades del estado para lograrlo.

## **2. Capítulo II: Aproximaciones teóricas de las capacidades estatales en la implementación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina**

### 2.1 Las aproximaciones teóricas del concepto de capacidad estatal

En el presente trabajo, el análisis de la política pública seleccionada se focalizará en las capacidades estatales, ya que “las políticas públicas implementadas son una manifestación de las capacidades estatales existentes” (Chudnovsky, 2014:17). Al momento de realizar un análisis de las capacidades estatales, varios autores (Freigedo et Al, 2015; Repetto,2004) destacan que es preciso hacerlo en función de “para qué” son necesarias esas capacidades. El debate académico sobre las capacidades estatales comienza a cobrar énfasis a fines de los 80s y durante la década de los 90s, cuando en la academia se renovó el interés sobre el Estado como actor capaz de formular políticas. Más tarde este debate pasará a centrarse en las definiciones y en cómo medir las capacidades estatales (Chudnosky, 2015).

Dado que el concepto de capacidad estatal ha sido ampliamente debatido por diversos autores, en el presente trabajo se abordan y utilizan aquellas aproximaciones que se engloban dentro de un enfoque neoinstitucionalista, el cual hace énfasis en el papel de las estructuras organizativas. Este enfoque “permite superar las concepciones totalmente abstractas acerca de la autonomía estatal y centrar la atención en los atributos más concretos de las estructuras, instituciones y procedimientos del Estado que gravitan en las políticas resultantes” (Sikkink, 1993: 1).

Asimismo, tal como sostiene Repetto (2004), es a través de las instituciones como entramado normativo en el cual se enmarcan las interacciones políticas en el espacio público, donde se cristaliza la capacidad estatal. A su vez, “las instituciones constituyen un aspecto central de la construcción de la “capacidad estatal” bajo el prisma de los ciclos de políticas públicas, ya sea para identificar problemas como para diseñar y gestionar una política pública con la participación de multiplicidad de actores” (Repetto, 2004: 10). Por ello, las instituciones son claves dentro de este enfoque, ya que son las que rigen las interacciones entre los actores, quienes a su vez pueden transformarlas en virtud de sus intereses. En ese sentido, permite tener como niveles de análisis la agencia como la estructura, esto es, tanto a los actores como a las instituciones y factores más amplios que los trascienden, pero que también

son constituidos por ellos. De esta manera, el neoinstitucionalismo sostiene que las instituciones y los actores se influyen de manera recíproca (Subirats et Al, 2008).

Entre los autores que trabajan la noción de capacidad estatal desde un enfoque institucionalista se encuentra Repetto (2004) quien sostiene que la “capacidad estatal” refiere a la “posibilidad que tienen las instancias gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas” (2004: 12). Asimismo, dentro de este enfoque institucionalista, autores como Lattuada y Nogueira (2011: 32), definen a la capacidad estatal como “las posibilidades de acción que tiene este complejo institucional a través de diferentes políticas públicas, programas, marcos institucionales y demás instrumentos”.

En línea con este análisis, Sikkink (1993: 3), sostiene que la capacidad es entendida como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales”, y en este sentido destaca el carácter “relacional” del concepto ya que sólo puede ser medida en virtud “de las tareas que se le fijan o que éste se impone a sí mismo” (1993: 3). Nuevamente aquí se percibe este diálogo entre el aparato y los actores para el análisis de las capacidades estatales. Además, como Bertranou (2015: 39) también lo entiende, las capacidades remiten a “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente”, coincidiendo en esta perspectiva relacional entre el adentro y el afuera estatal. En síntesis, los autores previamente citados coinciden en que la capacidad estatal es una aptitud o capacidad de acción y eficacia de una institución para alcanzar los objetivos asignados tanto interna como externamente, a través de políticas, programas y otros instrumentos.

## 2.2 Operacionalización del concepto de capacidad estatal

A continuación, y a fin de avanzar en el análisis empírico de las capacidades estatales en el caso del PEVAF y el ex RENAR como institución implementadora, se plantea la necesidad de la operacionalización de dicho concepto en dimensiones, subdimensiones, criterios o indicadores que permitan su observación directa. En efecto, en el análisis de las capacidades estatales se evidencia lo que Chudnosky (2015) denomina como uno de los problemas de este debate, esto es, el carácter multidimensional del concepto. Así, en el debate se puede distinguir a aquellos autores “maximalistas”,

que enumeran diversos atributos, y por otro lado los “minimalistas”, que tienden a restringir las dimensiones del concepto de capacidad estatal.

Una de estas caracterizaciones es la que elabora Grindle (1997), quien hace una desagregación entre capacidades administrativas, institucionales, técnicas, y políticas. La capacidad administrativa está relacionada con la habilidad estatal para la provisión de bienes y servicios; la institucional se relaciona con la habilidad de hacer efectivas el conjunto de reglas que regulan las interacciones; la capacidad técnica con la habilidad de gerenciar políticas y la capacidad política con la habilidad de canalizar las demandas de la sociedad para la consecución de un fin (Grindle, 1997 citado en Bertranou, 2015: 43).

Fabián Repetto (2004) retoma la caracterización de capacidades elaborada por Grindle para dar respuesta al interrogante de “dónde se pone de manifiesto la capacidad estatal”. Sin embargo, desde una perspectiva minimalista, el autor restringe las dimensiones a sólo dos de ellas como componentes fundamentales de la capacidad estatal: administrativas y políticas. Las primeras son “limitadas al aparato organizacional, haciendo énfasis en el apartamiento y aislamiento de sus cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés, su entorno y la ciudadanía” (Repetto, 2004: 14), mientras que la segunda, esto es, la capacidad política, es interpretada como “la capacidad de los gobernantes de ‘problematizar’ las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública” (Repetto, 2004: 16).

Para definir la capacidad administrativa, Repetto (2004) destaca la existencia de organizaciones administrativas con coherencia interna, presencia de cuadros burocráticos de expertos con motivaciones. En línea con ello, Bertranou (2013: 7) retoma otros autores (Painter y Pierre, 2005) y resalta su definición de capacidad administrativa como “habilidad para gerenciar eficientemente los recursos físicos y humanos requeridos para la producción de bienes y servicios gubernamentales”.

Por su parte, la dimensión política de la capacidad estatal también va a estar vinculada con los recursos de poder que, según Repetto (2004), se encuentran distribuidos entre los diversos actores que intervienen en la esfera de las políticas públicas. Estas interacciones políticas están enmarcadas por reglas, normas y costumbres, instituidas por los diversos actores estatales, por el régimen político y por su relación con los sectores socioeconómicos y el contexto internacional. Repetto considera a la

capacidad política sumamente relevante por el peso de las interacciones políticas que, a su vez, se encuentran reguladas por los entramados normativos de las instituciones. La capacidad política a su vez está relacionada con la recepción por parte del estado de las demandas sociales, es decir, en cómo ingresan los asuntos a la agenda de gobierno (Lattuada y Nogueira, 2011).

Asimismo, cabe agregar que la capacidad política que se intenta analizar en el presente trabajo adquiere un papel esencial, ya que permitirá dar cuenta del peso que tiene la relación entre el estado y otros actores no estatales para la política pública analizada, tal como ya se mencionó que fue el rol de las ONGs y familiares de la RAD. En este sentido, lo que se pretende dar cuenta es de un esquema de interacciones, que difiere de un esquema de control jerárquico, en el que se evidencia “un mayor grado de cooperación y por la interacción entre los actores públicos y actores no gubernamentales, articulando redes de decisiones mixtas entre lo público y lo privado para la definición e implementación de políticas públicas” (Freigedo et Al, 2015: 69). Para Repetto (2004: 19) la articulación de intereses entre estado y actores no estatales está vinculada a la construcción de capacidades estatales. Es en esa relación donde se pone de manifiesto si el aparato estatal es capaz de articular los intereses en juego y, a la vez, se ponderarán atributos como la legitimidad, el *accountability*, y autonomía, tal como se verá posteriormente.

Ambas dimensiones previamente definidas, la administrativa y la política, son componentes claves para el análisis del concepto de capacidad estatal. Ello puede reflejarse en lo argumentado por Bertranou (2013: 12) quien sostiene que la capacidad estatal se manifiesta “no sólo a partir del accionar de las funciones administrativas de ejecución, sino a partir de cómo se interrelacionan todos los órganos estatales en la producción de las políticas”. Por ello, agrega que se debe “tomar como referencia el entramado completo de instituciones que participan de algún modo en el proceso de toma de decisiones y su implementación” (2013: 13) y se agrega, de su articulación con actores no estatales.

En el presente trabajo se tomará entonces la clasificación de dimensiones abordada por Repetto (2004), ya que se entiende que las capacidades institucionales y técnicas a las que refiere Grindle están comprendidas en las políticas y administrativas, respectivamente. Esta caracterización pone al estado como aparato institucional y como sujeto relacional que, en coincidencia con otros autores, lleva a analizar las capacidades estatales en tanto “administración puertas adentro del Estado”, así como también

el juego político de los actores en determinados contextos (Lattuada y Nogueira, 2011). En efecto, la dimensión administrativa es relevante, ya que quiere dar cuenta de una faceta “interna”, donde se prioriza el interior del aparato estatal, mientras que la dimensión política, definida en términos relacionales, permitirá dar cuenta de la cara de la capacidad que mira “hacia fuera” (Chudnosky, 2014; Bernazza y Longo, 2014).

En breve, para analizar las capacidades estatales puestas de manifiesto durante la implementación del PEVAF se focalizará en la dimensión administrativa y en la política. Estas dos grandes dimensiones comprenden, como se dijo, a diversas subdimensiones que dan cuenta del carácter multidimensional del concepto de capacidad estatal (Chudnosky, 2015). De esta manera, las subdimensiones definidas en el presente trabajo permitirán que el concepto de capacidad estatal sea empíricamente observable y que puedan dar cuenta tanto de lo que ocurre “puertas adentro” como “puertas afuera”, desde una perspectiva neoinstitucional relacional.

Es por ello que para analizar el PEVAF se abordarán, por un lado, las siguientes subdimensiones de la dimensión administrativa:

1.a) El “marco legal específico” que remite al acervo normativo en el cual se enmarca el funcionamiento del ex RENAR (actual ANMAC). Esta subdimensión se observará a partir de la presencia de “autorizaciones legales” (Bertranou, 2013), es decir, los recursos legales que facultan las competencias de la autoridad de jurisdicción nacional para llevar a cabo el programa de recolección de armas (United Nations, 2018a). Asimismo, comprende la presencia de protocolos y resoluciones para procedimientos específicos que rigen la implementación de procesos ligados al programa.

1.b) La “técnico-administrativa” intenta dar cuenta de la estructura (relación entre las distintas unidades al interior) y los procesos organizacionales de la agencia (Bertranou, 2015). Ello se podrá observar a través de la existencia de procesos administrativos pautados necesarios para la ejecución de programa (circuitos administrativos necesarios y unidades intervinientes) y si se contemplan procesos de transparencia de la información.

1.c) “Recursos financieros” está relacionado con la capacidad presupuestaria de la agencia en cuestión y alude a los montos disponibles y su organización (Chudnosky et al, 2018) así como a la

autonomía burocrática reflejada en el manejo de esos recursos financieros (Bertranou, 2015). Para el presente trabajo, esta subdimensión será observada a través de la disponibilidad de presupuesto anual destinado a la Agencia y del acceso a la recaudación a través de tasas y aranceles por sus servicios, y la posibilidad de acceder a fuentes externas de financiamiento, principalmente de organismos internacionales.

1.d) Los “recursos humanos” que refiere a la dotación y calidad del personal con el que cuenta la agencia ex RENAR. Esta subdimensión se observará a partir de la cantidad de empleados destinados en el programa en relación al total del RENAR; si dicho organismo estatal cuenta con instancias de formación para llevar a cabo una política específica como el PEVAF e instancias de orientación respecto a la importancia de dicho programa (United Nations, 2018a), y si cuenta con empleados con perfiles técnicos específicos para el programa.

1.e) la subdimensión de “Infraestructura y tecnología” apunta a la existencia y acceso a recursos para recolección, inutilización, pago de incentivos, registro, transporte, almacenamiento, acceso a equipamiento tecnológico específico y sistemas de información y registro, y la existencia de medidas de seguridad en todo el desarrollo del programa.

Por otro lado, para el análisis de la dimensión política, se abordarán diferentes subdimensiones:

2.a) el “impulso normativo”: esta subdimensión propone dejar de lado la visión que pretende encuadrar los marcos regulatorios exclusivamente en el espectro de las capacidades administrativas, e intenta dar cuenta de la participación que tienen otros actores (estatales y no estatales) en la orientación de éstas (Freigedo et Al, 2015). Sobre el recurso normativo o jurídico, se pretende enfocar en dos aspectos: por un lado, lo que Subirats y otros autores (2008) denominan “recursos de mayoría”, es decir el apoyo político que se tiene al momento de aprobación de una base normativa, dando cuenta de una “aceptabilidad potencial de la política pública” (2008: 86); y por otro lado, a través de la identificación de la “iniciativa externa”, como modalidad de inclusión de un tema en la agenda pública, ya sea desde un proceso «de abajo a arriba» (“*bottom-up*”) o «de arriba a abajo» (“*top-down*”) que llevan a la agenda (infra) nacional problemas colectivos que inicialmente se discutieron a nivel internacional” (Subirats et Al, 2008: 141), y consecuentemente cómo éstas impactan en la base normativa. Ello podrá ser observado a través de tres criterios: 1) la presencia de apoyo político para la aprobación de las bases normativas del

programa, 2) el impulso “*bottom-up*”, reflejado en las modalidades de acción que tienen sujetos no estatales para incluir el tema en la agenda y asegurarse un lugar clave, y 3) la implementación de la agenda global, lo cual permite reflejar cómo un tema de la arena internacional pasa a ser tema de agenda nacional.

2.b) la “relación actor estatal/actores no estatales”, lo cual alude al grado de relaciones y sinergias que los sujetos estatales establecen con los actores no estatales (Bertranou, 2015). Se hará énfasis en un esquema donde se crea una “coalición de apoyo que garantice la sustentabilidad de sus iniciativas de política pública” (Freigedo et Al, 2015: 82). La importancia de crear estas coaliciones de apoyo está dada por la necesidad de limitar el poder de veto de los detractores de la política pública en cuestión, incluyéndolos a través de la negociación. Ello podrá ser observado a través de diversos criterios: existencia de mecanismos de control externo (*accountability* vertical) y existencia de instancias formales e informales de interacción (en diferentes etapas del programa).

2.c) el “capital de acción interorganizacional” definido como “el uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones” estatales (Bertranou, 2015: 45). A su vez, este autor lo clasifica en dos tipos de acciones: 2.c.1.) interorganizacional gubernamental dentro de la misma jurisdicción y 2.c.2.) interorganizacional interjurisdiccional para las acciones entre diferentes niveles (nacional, provincial y municipal) y jurisdicciones (ejecutivo, legislativo y judicial) (Bertranou, 2015). Dicha subdimensión podrá ser observada a través de la existencia de acuerdos formales e informales y de la presencia de instancias de coordinación de acciones en ambos tipos.

2.d) la “legitimidad” que, según Repetto (2004: 21), está vinculada a los “consensos básicos que establecen los principales actores involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión” y a la credibilidad, entendida ésta en términos de creer al estado (y en particular un organismo específico) como actor capaz de llevar adelante la implementación de una política pública (Freigedo et Al, 2015). Esto podrá ser observado a través de la aceptación de la política en cuestión por parte de la ciudadanía y en las repercusiones reflejadas en la opinión pública, incluso a través de los medios de comunicación.

<p><b>Tabla 1. Matriz de operacionalización de las capacidades estatales para el análisis del PEVAF (2007-2015)</b></p>
---

<b>Dimensiones</b>	<b>Subdimensión</b>	<b>Criterios</b>
<i>Administrativa</i>	<b>Marco legal específico</b>	Autorizaciones legales
		Presencia de protocolos y resoluciones para procedimientos
	<b>Técnico-administrativo</b>	Existencia de procesos administrativos pautados
		Procesos de transparencia de la información
	<b>Recursos Financieros</b>	Presupuesto anual disponible destinado al programa
		Acceso a recaudaciones propias por medios de tasas y aranceles
		Posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento externo
	<b>Recursos Humanos</b>	Cantidad de empleados destinados al programa
		Instancias de formación y orientación específica
		Existencia de personal con perfiles técnicos específicos para el programa
	<b>Infraestructura y tecnología</b>	Capacidad logística (recolección, inutilización, pago de incentivos, registro, transporte, almacenamiento)
		Equipamiento tecnológico y sistemas de información y registro
		Existencia de medidas de seguridad
<i>Política</i>	<b>Impulso normativo</b>	Apoyo político para bases normativas del programa
		Existencia de un impulso “ <i>bottom-up</i> ” para incluir tema en agenda legislativa
		Implementación de agenda global

	<b>Acción interorganizacional (en la misma jurisdicción o interjurisdiccional)</b>	Existencia de acuerdos formales e informales
		Instancias de coordinación de acciones
	<b>Relación Estado/Sujetos estatales</b>	Existencia de mecanismos de control externo ( <i>accountability</i> vertical)
		Presencia de instancias formales e informales de interacción
	<b>Legitimidad</b>	Aceptación de la política por parte de la ciudadanía
		Repercusiones en la opinión pública

Fuente: elaboración propia en base a Andrenacci (2018), Bernazza y Longo (2015), Bertranou (2013, 2015), Chudnosky (2014), Freigedo et Al (2015), Repetto (2004) y United Nations (2018a).

### 2.3 Las capacidades estatales y la implementación de la política pública

Ahora bien, estas capacidades estatales deben ser tenidas en cuenta para los diferentes momentos de la política con el fin de asegurar que un programa sea ejecutado con éxito. En este sentido, Andrenacci (2018) detalla cómo se articulan en los diferentes momentos de la política pública. El primer momento es el problema, donde se define la cuestión política en el marco de las relaciones político-institucionales. Esta cuestión es tenida en cuenta a la hora del diseño, donde pasan a ser considerados temas de agenda de gobierno y surgen los planes de acción. Lo que sigue es el momento de la ejecución (o implementación) de esos planes de acción, “que activan flujos de recursos más o menos sustanciales; en el marco de reglas -leyes, protocolos- más o menos limitantes” (Andrenacci, 2018: 11). Y finalmente el autor habla de “efectos”, que comprende los resultados e impactos de un programa.

Por su parte, Subirats y otros (2008) sostienen que la política pública tiene 4 etapas y su correspondientes productos: 1) la primera etapa es la de inclusión en la agenda cuyo producto es la definición política del problema, en la cual se decide intervenir sobre el mismo, 2) la segunda etapa es la de decisión-programación y comprende el producto que hace referencia al programa de actuación, es

decir, decisiones legislativas y/o reglamentarias necesarias para la intervención, y el producto vinculado al acuerdo político-administrativo, mediante el cual se establecen las competencias de los actores públicos que van a intervenir, 3) la tercera etapa es la de la implementación en la cual entran en juego los planes de acción, estableciendo prioridades en términos geográficos y social, y los actos de implementación o outputs, incluidas las actividades y decisiones administrativas aplicadas y 4) la cuarta etapa es la evaluación donde se observan los efectos de la política pública.

Dentro de estos diferentes momentos de la política pública, en este trabajo, siguiendo a otros autores ya mencionados, se considera que es en la implementación donde realmente se ponen de manifiesto las capacidades estatales. Ello también se sostiene en consonancia con el concepto de capacidad estatal definido para este trabajo, la capacidad de acción y eficacia de una institución para alcanzar los objetivos fijados, y con la idea del aspecto relacional de Sikkink (1993: 3), ya que según la autora “la capacidad del Estado no puede medirse, pues, en términos absolutos, sino según la adecuación o inadecuación de esa capacidad respecto de las funciones que debe cumplir”. Asimismo, y como se considera que la capacidad está vinculada con la dotación, de recursos de los actores, no sólo estatal, sino también de otros actores involucrados en la política pública, la gestión, producción e intercambio de aquellos repercute en los resultados de la política. En ese sentido, “la distribución y la gestión de los recursos de una política pública deben considerarse como decisiones políticas que no pueden depender exclusivamente de la voluntad de los poderes públicos (lo que haría dudar de su carácter democrático)” (Subirats et Al, 2018: 49).

En conexión con lo mencionado, Alonso (2007) sostiene que la existencia del aparato burocrático “es una precondition básica para la realización de las capacidades estatales” (2007: 5), pero también requiere la presencia de una red de relaciones con otros actores relevantes para llevar a cabo la implementación, esto es, de la dimensión política. Esto demuestra que para la implementación de un programa son requeridas las dos dimensiones de la capacidad estatal descritas previamente, pero también tener en cuenta los procesos decisorios y acciones que se dieron en las dos etapas precedentes a la implementación, ya que influirán en los resultados de ésta (Subirats et Al, 2008).

#### 2.4. Las brechas de implementación de la política pública

Cuando se hace referencia a la tarea de implementación se intenta establecer un vínculo que permita que los objetivos de la política pública sean realizados como resultados de la actividad gubernamental (Grindle, 2017). Aquellos problemas no resueltos o no previstos durante el proceso de planificación de la política surgirán durante la implementación. Según Subirats et al (2008: 118), la implementación es “un proceso sociopolítico cuyo desarrollo y resultados sustantivos e institucionales son frecuentemente imprevisibles, y que por tanto, es muy importante seguir dando la importancia que requieren los actores en los procesos de formulación y puesta en práctica de las políticas”. En este contexto, pueden existir con frecuencia ciertos “desacoples” entre lo que la institución gubernamental pretende lograr y lo que efectivamente se alcanza. Esos “desacoples” u obstáculos pueden ser identificados como déficit o brecha de capacidad cuando existe una brecha visible entre lo que la tarea implica y lo que el actor efectivamente realiza (Oslak y Orellana, 2001).

Asimismo, Bertranou (2013), retoma autoras como Grindle y Tobelem, y también define el concepto de brecha de capacidad, donde se refleja el desajuste entre el diseño de un programa y la implementación, señalando que se constituye en “un déficit de dotación de capacidad para afrontar alguna tarea a cumplir” (2013: 10). Cuando se identifican estos déficits o brechas en los procesos de gestión, habrá repercusiones en la eficacia y eficiencia de las políticas públicas que la institución estatal pretende concretar (Completa, 2016). En ese sentido, es menester resaltar que se entiende por eficiencia a “la asignación óptima de recursos en un contexto de restricciones de diversa índole”, mientras que eficacia está asociada al “grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar sus costos” (Repetto, 2004: 21).

En línea con ello, Tobelem (1992) desarrolla el concepto de brecha de capacidad (*capacity gap*) a través de su metodología de análisis, Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (*Institutional Capacity Analysis and Development System*), y detalla los tipos de brechas que surgen en la implementación de las políticas públicas. En principio elabora dos grandes categorías que se vinculan con la subdimensión política y administrativa de las capacidades estatales: 1) las brechas vinculadas al contexto macroinstitucional, es decir, aquella que “se relacionan con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto

político y macroeconómico y a las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores que integran su entorno” (Completa, 2016: 69), y 2) las brechas asociadas al contexto microinstitucional, que se relacionan con “la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos); con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas” (Completa, 2016: 69).

Por su parte, los autores Oslak y Orellana (2001) también retoman el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional de Tobelem y elaboran una caracterización de las brechas de capacidad en 6 tipos:

a. Déficit relacionados con leyes, reglas, normas y “reglas de juego”: en esta categoría se engloban las “trabas normativas” que impiden a una agencia realizar sus tareas, y también las interacciones “socialmente aceptadas”.

b. Déficit relacionados con relaciones interinstitucionales: ya sea por casos de colaboración o de superposición de funciones de agencias, organizaciones y otros actores.

c. Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones: relacionado con las responsabilidades que debe cumplir cada unidad dentro de la estructura organizativa para realizar una tarea.

d. Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras: asociado a la disponibilidad de recursos físicos y financieros de una institución para cumplir con sus tareas.

e. Déficit relacionados con políticas de personal y sistema de recompensas: vinculado al manejo del personal tanto técnico como gerencial y las motivaciones de éstos.

f. Déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto: hace referencia a la capacidad individual de las personas a cargo de implementar determinada tarea.

En esta tesis, se abordará justamente si durante la implementación del Programa existieron brechas en cada una de las capacidades y sus subdimensiones que impidieron una mayor eficacia y eficiencia de dicha política pública.

## 2.5 La estrategia metodológica

### 2.5.1 Estudio de caso: selección del caso y justificación del recorte espacio-temporal

Para el presente estudio se adoptó un diseño metodológico cualitativo, partiendo de la base que la realidad investigada es subjetiva y múltiple (Sautu et Al, 2005) y con el objeto de interpretar las nociones subjetivas que le otorgan los actores a una cuestión social, en este caso a la violencia armada y las políticas de control de armas, más específicamente aquellas vinculadas con el desarme civil. La investigación cualitativa también permite dar cuenta de prácticas, discursos y la naturaleza dinámica de un fenómeno social (Meo y Navarro, 2008).

Para la estrategia metodológica se recurrió al estudio de caso con el objeto de dar cuenta específicamente de los eventos, las relaciones y procesos ocurridos en una instancia en particular. En las realidades sociales, las relaciones y los procesos suelen estar interconectados y interrelacionados, por lo que resulta clave entender cómo se da dicha conexión y cómo cada parte afecta a las demás. La importancia de optar por el estudio de caso reside en que este ofrece la oportunidad de explicar cómo ocurren ciertos resultados, más que en identificar y dar cuenta cuáles serían esos resultados en sí (Denscombe, 2010: 53).

Por esta razón, el estudio de caso permite analizar en mayor profundidad las capacidades estatales puestas de manifiesto en el proceso de implementación del PEVAF, en lugar de sus resultados o impactos. Particularmente, el caso abordado puede enmarcarse en un estudio de caso instrumental (Stakke, 2003) de brechas de capacidades estatales, ya que se pretende responder a una problemática que excede una experiencia singular, pero que buscará optimizar el entendimiento de un caso en lugar de la generalización y que, a su vez, “requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento” (Barzelay y Cortazar, 2004: 8). En efecto, analizar las capacidades estatales y brechas de implementación

del PEVAF de Argentina es una herramienta útil para contribuir al campo de los estudios sobre las capacidades estatales, en general, y al de las políticas de desarme, en particular.

En cuanto al recorte espacio-temporal, el período estudiado de esta política pública es desde el comienzo de 2007, primer año de la implementación del plan, hasta el año 2015 cuando el RENAR por Ley N° 27.192 pasa a ser la ANMaC. Esta Ley modifica la jerarquía de la agencia estatal de ser un organismo dependiente del Ministerio a un ente descentralizado en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y privado. El año de corte a su vez coincide con el cambio de administración del gobierno nacional luego de las elecciones generales de 2015. Por lo tanto, durante 2007 a 2015 el gobierno nacional pertenece al mismo partido político, con la administración de Néstor Kirchner hasta diciembre de 2007 y luego la de su sucesora, Cristina Fernández de Kirchner hasta diciembre de 2015. Sin embargo, cabe destacar que para analizar la implementación desde el 2007, ha sido necesario hacer referencia al año 2006, ya que es el cuando se aprobó la Ley N° 26.216, pero la ejecución del PEVAF comenzó en julio de 2007.

### 2.5.2 Estrategia de recolección de datos: análisis documental y entrevistas semiestructuradas

Una de las ventajas del estudio de caso es la posibilidad de recurrir a multiplicidad de recursos para recolectar datos (Descombe, 2010). La primera estrategia de recolección de datos utilizada en la presente tesis fue el análisis documental de fuentes secundarias. Se realizó un análisis de las normativas (leyes nacionales y provinciales, decretos reglamentarios, resoluciones de RENAR), de documentos e informes oficiales de organismos del RENAR, Ministerio de Seguridad de la Nación y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Asimismo, se recurrió a artículos académicos relativos al tema y artículos periodísticos sobre el caso estudiado.

El segundo recurso de recolección de datos fue la realización de entrevistas semiestructuradas individuales. En ese sentido, la entrevista semiestructurada resulta la técnica de obtención de la información adecuada para captar la complejidad de intereses de grupos e individuos involucrados en la política pública estudiada (Descombe, 2010). Particularmente, para este caso la recolección de datos de

diferentes intereses de grupos reconoce que la articulación de la política pública en cuestión no ha sido exclusiva desde el estado, sino que implicó el involucramiento de otros actores no estatales como la sociedad civil y organismos internacionales.

En las entrevistas, los entrevistados y entrevistadas dan consentimiento para que se hicieran las preguntas y se siguió una agenda de discusión y guía de preguntas (ver Anexo) establecidas por la autora de este trabajo. Asimismo, la entrevista permite acceder a información sensible, dinámicas, emociones, opiniones y experiencias (Descombe, 2010), que no se encuentran en el análisis documental.

Se realizaron un total de 8 entrevistas semiestructuradas, que incluían bloques temáticos y preguntas pre configuradas siguiendo como base de la matriz de operacionalización del concepto de capacidad estatal, pero con cierta flexibilidad (Descombe, 2010) sobre cuestiones generales como nociones de política armada o descripciones de contextos. El total de las entrevistas se realizó de manera virtual, ya que coincidió con el período de pandemia de COVID donde la presencialidad se dificultó. Sin embargo, ello no fue un impedimento para llevar adelante entrevistas a través de videollamadas.

A su vez, las entrevistas se armaron en base a tres perfiles: para funcionarios estatales, integrantes de la sociedad civil y funcionarios de un organismo internacional. Los perfiles seleccionados para las entrevistas incluyeron diferentes actores que ocuparon y/o ocupan roles en el ex RENAR tanto en la sede central en Ciudad de Buenos Aires como en otras jurisdicciones, organismos internacionales pertenecientes a Sistema de Naciones Unidas, asociaciones nucleadas en la RAD donde se destacan familiares de víctimas de violencia armada, investigadores y consultores. Las entrevistas permitieron profundizar en los temas abordados a través de los testimonios construidos por los entrevistados e incluso recopilar relatos sobre experiencias particulares valiosas e información sensible sobre procesos políticos e institucionales y discusiones con autoridades estatales o legislativas.

### 2.5.3 Estrategia de análisis: análisis temático de los datos

En esta subsección se describe con mayor detalle cómo se realizó el análisis de la evidencia empírica obtenida y producida, en base a la teoría que guía la presente investigación (Sautu et Al, 2005). El análisis temático de los datos se realizó siguiendo los ejes utilizados en la codificación de la matriz.

La elaboración de esta matriz, a su vez, está basada en el concepto de capacidad estatal, analizada a partir de los trabajos de varios autores (Alonso, 2007; Bertranou, 2013; Chudnosky, 20015; Freigedo et Al, 2015; Repetto, 2004, Subirats et Al, 2008), quienes abordan el concepto desde un enfoque institucionalista. La codificación de la matriz se dividió en dos grandes dimensiones, política y administrativa, y estas a su vez en un total de 9 subdimensiones y 22 criterios para su observación. Esta codificación sirvió de base para el armado de las guías de entrevistas y de la posterior sistematización de los relatos, manteniendo siempre una conexión con la teoría.

El uso de un análisis temático para la interpretación de las entrevistas permitió encontrar patrones interpretativos entre los testimonios de los entrevistados y establecer tipos de trayectorias (Sautu et Al, 2005). Para facilitar la sistematización y codificación del material cualitativo recopilado en las entrevistas, se utilizó el programa de software AtlasTi. En base a una codificación siguiendo los ejes de la matriz, se sistematizaron las transcripciones de las entrevistas realizadas. A su vez, se crearon códigos adicionales que no pertenecían a los criterios de la matriz, pero que hacían referencia a otras cuestiones vinculadas a la implementación de la política, así como el contexto en el cual se gesta la misma. Ello, facilitado por la flexibilidad de la entrevista semiestructurada, permitió recopilar datos para todas las dimensiones de los objetivos de esta investigación.

### **3. Capítulo III. Análisis de las capacidades estatales políticas en la implementación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (2007-2015)**

En el presente capítulo se llevará a cabo el análisis de la dimensión política de las capacidades estatales para la implementación del PEVAF siguiendo la operacionalización de la matriz elaborada en el capítulo II, mientras que en el siguiente capítulo se analizarán las capacidades administrativas. Tal como se mencionó anteriormente, la dimensión política de las capacidades estatales permite dar cuenta de las interacciones entre diferentes actores y los recursos de poder distribuidos en las diferentes etapas de la política pública (Repetto, 2004). Asimismo, el análisis de esta dimensión y de cada una de sus subdimensiones permitirá dar cuenta de la “habilidad de los estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos” (Grindle en Repetto, 2004: 13).

Tal como se indicó en la sección metodológica, a través de la revisión documental y de entrevistas semiestructuradas realizadas a diferentes actores pertenecientes a organismos estatales (ex RENAR), sociedad civil, familiares de víctimas de la violencia armada, academia y organismos internacionales, que participaron en las etapas de diseño, planificación e implementación del Programa se recolectó material cualitativo para ser analizado en base a la codificación elaborada. En ese sentido, se analizan las siguientes subdimensiones de las capacidades políticas y sus correspondientes criterios:

1. Impulso normativo
  - a. Apoyo político para bases normativas del programa
  - b. Existencia de un impulso “*bottom-up*” para incluir tema en agenda legislativa
  - c. Implementación de agenda global
2. Acción interorganizacional (en la misma jurisdicción o interjurisdiccional)
  - a. Existencia de acuerdos formales e informales
  - b. Instancias de coordinación de acciones
3. Relación Estado/Sujetos no estatales
  - a. Existencia de mecanismos de control externo (*accountability* vertical)
  - b. Presencia de instancias formales e informales de interacción
4. Legitimidad
  - a. Aceptación de la política por parte de la ciudadanía

## b. Repercusiones en la opinión pública

### 3.1 Impulso Normativo

Como se mencionó previamente, esta subdimensión refiere a la creación de los marcos regulatorios que sustentan la política pública estudiada, pero desde la perspectiva relacional, es decir, analizando no sólo la participación que tienen otros actores (estatales y no estatales) en la orientación de éstas (Freigedo et Al, 2015), sino también cómo, ya sea desde un proceso «de abajo a arriba» (“*bottom-up*”) o “«de arriba a abajo» (“*top-down*”), llevan a la agenda (infra) nacional problemas colectivos que se pudieron discutir inicialmente a nivel internacional (Subirats et Al, 2008: 141). Este análisis dará cuenta que “el Estado no es el único constructor de reglas, más allá de su papel estelar en la conformación de la institucionalidad legal, y, por excelencia, como ejemplo de las reglas de juego formales” (Repetto, 2004: 13), sino que intervienen varios actores.

De esta manera a lo largo del análisis de los tres criterios que componen esta subdimensión, se destaca que, para el caso del PEVAF, el impulso normativo del principal marco jurídico que es la Ley N.º 26.216 que da origen al programa, era necesario que se articularan en tiempo y forma los ejes que se analizan a continuación.

#### **3.1.a) Apoyo político para bases normativas del programa**

El apoyo político o lo que Subirats y otros autores (2008) denominan “recursos de mayoría”, refiere al apoyo político que se tiene al momento de aprobación de una base normativa, dando cuenta de una “aceptabilidad potencial de la política pública” (2008: 86). Este elemento es clave para la puesta en marcha de las políticas públicas, y en particular para la estudiada, no sólo para poner el tema en la agenda pública, sino también para dotarlo de legitimidad<sup>26</sup>, expresada en la aprobación de las bases legales que

---

<sup>26</sup> Subirats y otros (2008) abordan dos tipos de legitimidades: a) legitimidad primaria proveniente del soberano y, b) legitimidad secundaria que procede de sus beneficiarios directos e indirectos.

sustentan los objetivos de la política pública y las reglas de juego que regirán para los actores involucrados en la implementación (Subirats et Al, 2008: 83).

En relación al PEVAF y cómo el tema de la violencia armada y el control de armas de fuego logra entrar en la agenda pública, a través de los testimonios de los entrevistados se destacan varios elementos que dan cuenta de la presencia del apoyo político para la sanción de la ley:

*“En ese momento Néstor Kirchner [presidente] toma la decisión de pasar el organismo [RENAR] a la órbita del Ministerio del Interior y, poco tiempo después, se propicia la sanción de lo que será la Ley N° 26.216, que es una Ley que por supuesto no contiene solamente el Plan de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (...) básicamente la sanción de la Ley N° 26.216 implicó la voluntad ya no solamente de un gobierno, sino del pueblo argentino a través de sus representantes de establecer las políticas de control de armas, y en este caso de desarme, de entrega voluntaria de armas, en forma precisamente voluntaria, como una estrategia de alcance general que nunca había existido”* (representante de ex RENAR).

Por lo tanto, para los entrevistados, el discurso del expresidente Néstor Kirchner el 9 de agosto de 2006<sup>27</sup> constituyó un hito en las políticas de control de armas del país, dando cuenta de la necesidad de abordar el problema de las armas de fuego y su desvío a los circuitos ilegales desde políticas del estado, en este caso desde el ámbito nacional. El discurso no sólo fue hacer pública la decisión desde el poder ejecutivo de apoyar la política pública, sino que fue la clave para lograr el apoyo en el poder legislativo para la posterior sanción de la Ley N° 26.216. En ese sentido, representantes de la sociedad civil nucleados en la RAD resaltan esa decisión:

*“Tuvimos una primera reunión con Aníbal Fernández, una segunda reunión donde aparece Néstor Kirchner por la puerta lateral, nos escuchó, dijo que se iban a poner a trabajar, se trabajó en el proyecto de ley”* (integrante de la RAD).

---

<sup>27</sup> Palabras del Presidente Néstor Kirchner en el Acto de presentación de Políticas Públicas de Control de Armas. Disponible en: <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24962>

Una vez logrado el apoyo político en el poder ejecutivo fue necesario lograr el recurso de mayoría en el poder legislativo, es decir, en el Congreso Nacional. Y aquí también se evidencia la movilización de la sociedad civil, encargados de armar el proyecto de Ley que da origen al programa. A continuación, un referente y familiar víctima de violencia armada remarcó lo siguiente:

*“Fui a ver a todos los bloques y a todos los diputados y senadores de todos los bloques que participan en el congreso. Algunos estaban en contra, otros a favor. Se va viendo en los resultados de las votaciones, en ese momento Margarita Stolbizer era presidente del bloque del radicalismo [partido político] y ella garantizó el apoyo del radicalismo en las dos cámaras. (...) Pero realmente la votación fue unánime, así que ese trabajo de base de convencer y explicar y explicitar los objetivos del programa generó este acompañamiento permanente de todos los bloques”.*

Mientras que otra referente de la RAD remarcó lo siguiente sobre el apoyo recibido en las cámaras:

*“(...) cuando se discutió el plan de entrega que se aprobó por unanimidad, dentro de los legisladores, el que más estaba en contra del plan era un legislador cazador, armero que era Baglini, bastante conocido dentro del bloque radical, pero después fue siempre todo por unanimidad”.*

En la primera fase donde se define el problema de la política pública, el apoyo político resulta un elemento clave (Subirats et Al, 2008). Incluso se resalta que ese mismo apoyo político y una virtual unanimidad en las votaciones en las cámaras fue un elemento que se repitió en cada una de las prórrogas de la Ley, lo que evidencia de cierta manera que el consenso en el ámbito legislativo se mantuvo en torno a la política a través del tiempo.

### **3.1.b) Existencia de un impulso “*bottom-up*” para incluir tema en agenda legislativa**

El segundo criterio que se considera para analizar la subdimensión del impulso normativo es la existencia de un impulso “*bottom-up*” para incluir el tema de la violencia armada y control de armas en la agenda legislativa.

En primer lugar, es necesario definir el proceso de inclusión en la agenda pública como una “lucha de poder cuyo objetivo fundamental es el reconocimiento, o la imposición, de una primera «hipótesis causal» que de alguna manera (pre)estructura la futura intervención pública” (Subirats et Al, 2008: 135). En este proceso las interacciones entre los actores son definitorias de la modalidad de dicho proceso y de cómo se formalizará en política pública.

Para el caso de PEVAF, las demandas sociales articuladas por la sociedad civil son plasmadas y estructuradas a través de la agenda política mediante una “iniciativa externa”, cuyo propósito ha sido lograr el apoyo del poder ejecutivo y, consecuentemente, lograr iniciativa legislativa o el impulso normativo “*bottom-up*” (Subirats et Al, 2008).

Además, y según las guías de mejores prácticas elaboradas por Naciones Unidas en los MOSAIC 05.40, se sugiere que la participación de la comunidad sea activa durante las consultas sobre el diseño, la implementación y evaluación de los programas de entrega voluntaria de armas de fuego. En este caso, fue determinante lograr la visibilidad pública de la RAD y principalmente de los familiares de víctimas a partir de los hechos particulares de las muertes por violencia armada. Los diferentes testimonios de referentes de la RAD dan cuenta de ello:

*“Cuando supimos la noticia de que habían matado a Alfredo Marcenac<sup>28</sup>, dijimos que era una locura lo que estaba pasando y nos pareció que era la oportunidad para meter el tema en agenda política”.*

*“A partir de ese hecho es cuando la Red comienza a ser escuchados, a ser recibidos, es una oportunidad, más allá de la circunstancia y del dolor, lo vimos como una oportunidad. Y dijimos vamos a llevar un petitorio a la Casa Rosada y vamos con el petitorio con el punto 1 que el RENAR salga de defensa y pase a la órbita civil, punto 3 que haya programas de educación, punto 4 que se incluya en la agenda de salud, todo un petitorio de 10 puntos (...) Entonces te iba a recibir el presidente que no sucede todos los días. Y finalmente así comenzó todo. Y después de eso es el acto de Néstor Kirchner anunciando el traspaso de*

---

<sup>28</sup> Un hombre empezó a disparar contra la gente en la avenida Cabildo: un muerto y 6 heridos, Clarín, 07/07/2009. Disponible en: [https://www.clarin.com/policiales/hombre-empezo-disparar-gente-avenida-cabildo-muerto-heridos\\_0\\_BytzPPNkRY1.html](https://www.clarin.com/policiales/hombre-empezo-disparar-gente-avenida-cabildo-muerto-heridos_0_BytzPPNkRY1.html)

*RENAR a la órbita de justicia, y después Aníbal Fernández se va a Interior y él se lo lleva a Interior. Y vamos a implementar un plan de entrega voluntaria de armas. Así es como se gesta el plan. Y empezamos a trabajar con quien en ese momento era el director del RENAR, que era Andrés Meiszner”.*

*“La foto que tenemos con Néstor Kirchner fue lo que nos abrió el lugar real. Eso también es un problema de definición de lo político, adónde tenés que llegar para definir qué, quién se tiene que morir para que alguien haga algo, es algo que habla más de una democracia no participativa y más vertical”.*

Esta modalidad de inclusión del problema en la agenda pública y del impulso “*bottom-up*” para ser luego plasmado en la normativa puede notarse en varios testimonios de referentes de estos grupos de la sociedad civil, quienes consideran que sin ese impulso no se hubiera logrado la política pública en cuestión:

*“El programa de desarme fue una decisión política importante en ese momento que se tomó en avanzar, pero si no fuera por la red argentina y por todo el esfuerzo que hicimos junto a las organizaciones, el programa no salía, se quedaba nada más que en un anuncio”.*

*“Para que llegara al Congreso hubo un trabajo fuerte de lobby del gobierno, pero también de la sociedad civil (...) para facilitar la aprobación, así como también el trabajo en las comisiones. Incluso las prórrogas siempre fueron por unanimidad, lo que es un indicador de impacto a nivel de consenso que se logró.”*

*“Si nosotros lo logramos fue con un esfuerzo importante, no solamente para que se aprobara la ley, sino para que se reglamentara, porque esa fue otra gran pelea; que el Ejecutivo la reglamentara. Pero ponerlo en marcha fue el trabajo genuino, una decisión política del Estado junto con el esfuerzo de las organizaciones”.*

*“Gracias al know-how técnico que teníamos en particular en la APP es lo que permitió estructurar una política bien hecha, tanto el know-how técnico como el know-how legislativo”.*

Asimismo, se destaca la situación particular de la casi ausencia de grupos organizados en contra de la Ley: si bien existieron algunas voces de asociaciones pro-armas que se oponían al inicio de las discusiones en el congreso, éstas no fueron un obstáculo real en la promulgación de la ley según la opinión mayoritaria.

Por otro lado, el impulso desde las organizaciones civiles para lograr apoyo político no sólo se limitó al poder ejecutivo y legislativo nacional, sino que también buscaron sumar adeptos a nivel ejecutivo subnacional (gobiernos provinciales y municipales) .

*“Empezamos a tomar contacto con los diferentes referentes a nivel gobierno local, en Ciudad de Buenos Aires empezamos a trabajar, después en nación y de a poco se van dando lugar a la posibilidad de pensar en una Ley que fue la Ley 26.216 que da lugar al programa”.*

Es a través de los testimonios recolectados donde se da cuenta que gracias al impulso “de abajo a arriba” por parte de las asociaciones e individuos agrupados en la RAD, la problemática logró instalarse en la agenda pública. Eso fue el puntapié inicial para ganar el apoyo del ejecutivo nacional que luego fue clave para alcanzar los consensos necesarios para sancionar la Ley N° 26.216, con aval cuasi unánime del Congreso Nacional.

### **3.1.c) Impulso normativo: implementación de agenda global**

Mediante el tercer criterio de la subdimensión de impulso normativo se propone analizar cómo un tema de la agenda global logra insertarse en la agenda nacional. Para Subirats y otros (2008), estos procesos “de arriba a abajo” mediante “iniciativa externa” buscan que un *issue* internacional comience a discutirse a nivel nacional. Y aquí particularmente tuvieron un papel fundamental las asociaciones civiles que hicieron de enlace entre lo global y lo nacional, logrando trasladar la problemática de la violencia armada y la necesidad del control de las armas de fuego al ámbito político nacional.

Como se describió previamente, el contexto en el que se sancionó la Ley que da origen al Programa, coincide no sólo con un contexto internacional donde la problemática venía siendo discutida desde fines de los años 90’, sino también con experiencias de programas similares que tenían lugar en

otros países, como el caso de Brasil y Australia. Tal como lo indican abajo, varios referentes de la RAD participaron en diversas instancias de debates y negociaciones internacionales, principalmente en el ámbito de Naciones Unidas, lo que permitió no sólo conocer de primera instancia qué se discutía, sino también lograr alianzas con otras asociaciones de otros países que también participaron en esos foros como Viva Río y Sou de Paz, o incluso IANSA, que a través de su red tenía una fuerte presencia en los foros de decisión internacionales:

*“Teníamos aliados técnicos, que nos han abierto la puerta a la hora de acceder a la información, bueno toda la instancia diplomática que nos permitía ver esta digresión, una posición progresista diplomática en una Asamblea General y otra posición sorda en lo local, y ese es un desafío, adecuar la legislación local a la legislación internacional”.*

*“Me acuerdo de que nosotros habíamos empezado a trabajar con una red internacional para la alianza, algunos chicos habían ido a Río de Janeiro para ver cómo habían desarrollado el programa allá, y nosotros fuimos a Nueva York a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Plan de Acción”.*

A través de los diferentes testimonios de referentes de la sociedad civil nucleados en la RAD, se evidencia cómo su papel de observadores y partícipes de las experiencias de Brasil y Mendoza significó un proceso de aprendizaje que fue plasmado en las diferentes etapas del programa, pero principalmente en los inicios de la planificación de esta política pública cuando se establecieron los objetivos y elementos claves mediante la Ley N° 26.216.

*“Nosotros además del diseño hicimos un seminario con Cancillería e invitamos gente de Australia, de Brasil para conocer los detalles técnicos del plan como parte del proceso de apoyo, para ese entonces ya teníamos apoyo del gobierno de Holanda, conseguimos un apoyo bastante importante para lo que es la Argentina, un proyecto importante vinculado al control de armas” (Referente de la RAD).*

Lo que se puede observar en este sentido es que no es casual que la problemática de la violencia armada y el control de armas de fuego se haya debatido a nivel de agenda nacional cuando este tema ya resonaba en los altos foros de organismos internacionales, donde incluso Argentina ha tenido una participación activa. En este sentido, por un lado, el accionar de la sociedad civil fue clave para transmitir

lo que sucedía a escala internacional al nivel nacional y, por el otro, por la capacidad estatal de canalizar ese *issue* en la agenda local. En síntesis, la política contó con impulso normativo tanto *top-down*, como *bottom-up*, e incluso desde una mirada *glocal*, donde lo global impulsó a lo local, en especial a la sociedad civil organizada.

### 3.2 Acción interorganizacional (en la misma jurisdicción o interjurisdiccional)

En esta subdimensión de la dimensión política de capacidad estatal se analiza el “capital de acción interorganizacional”, es decir, “el uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones” estatales (Bertranou, 2015: 45). Para arribar a esta definición es menester resaltar nuevamente el sujeto de análisis, que en el caso estudiado es el Estado-Nación y su capacidad estatal de implementar la política pública y que, por lo tanto, es “necesario contemplar el funcionamiento de toda la institucionalidad productora de políticas” (Bertranou, 2015: 41), es decir, las acciones en los diferentes poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y en los diferentes niveles (nacional, provincial y local).

Esta subdimensión podrá ser observada a través de la existencia de acuerdos formales e informales, y de la presencia de instancias de coordinación de acciones tanto inter como intrajurisdiccional y en diferentes niveles. Para el caso de la política pública analizada, las acciones interorganizacionales pueden notarse desde el inicio y a través de las diferentes etapas del programa. Para empezar, de manera similar a lo descrito en la subdimensión del impulso normativo, fue notoria la acción organizacional entre el poder ejecutivo y el legislativo nacional para la discusión y posterior sanción de la Ley.

#### **3.2.a Acción interorganizacional: Existencia de acuerdos formales e informales**

El primer criterio para analizar dentro de la subdimensión de la acción interorganizacional de la capacidad estatal es la existencia de acuerdos formales e informales con otras instituciones estatales, ya sea a) dentro de la misma jurisdicción y/o b) interorganizacional interjurisdiccional para las acciones entre diferentes niveles (nacional, provincial y municipal) y jurisdicciones (ejecutivo, legislativo y judicial) (Bertranou, 2015).

En primer lugar, cabe destacar que la Ley N° 26.216 que crea a través de su Art. 18 el Comité de Coordinación de las Políticas de Control de Armas de Fuego cuyo objetivo es coordinar los esfuerzos para el éxito del PEVAF, describe en su Art. 19 cómo debe ser su composición:

“estará integrado por representantes de los MINISTERIOS del INTERIOR, de JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, de DEFENSA, de RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO, de EDUCACIÓN, de SALUD, de DESARROLLO SOCIAL, de la SECRETARÍA DE INTELIGENCIA de la PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, y de otros organismos del PODER EJECUTIVO NACIONAL que tengan alguna competencia en la materia. Asimismo, se invitará a participar a miembros del PODER LEGISLATIVO, del PODER JUDICIAL, del MINISTERIO PÚBLICO, y a representantes de las Provincias” (Art 19, Ley 26.216).

Por lo tanto, ya desde la misma ley estaba previsto un mecanismo de coordinación formal interorganizacional dentro del Poder Ejecutivo Nacional, pero también con los otros poderes, dejando abierta la puerta también para la articulación con el nivel subnacional, las provincias.

Como ejemplo concreto de estos acuerdos formales y de su implicancia para la implementación, se establecieron acuerdos con las Fuerzas de seguridad, tanto federales como provinciales, y con las Fuerzas Armadas (y por lo tanto con los respectivos ministerios a cargo de su conducción) para coordinar y colaborar en ciertas instancias del programa. Estos acuerdos y la cooperación estrecha con las fuerzas de seguridad fueron relevantes por la sensibilidad y seguridad del material en cuestión, es decir, armas de fuego y municiones. Incluso sus roles han sido claves en algunas fases del ciclo de vida de las armas de fuego y municiones, como el caso del transporte y custodia. Esta cuestión será abordada en más detalle en el siguiente capítulo sobre dimensión administrativa.

*“Cuando se retiran armas, ya sea de los puestos móviles o de nuestras delegaciones [de RENAR] en el interior del país, se hace con bastante tiempo de anticipación y generalmente interviene la policía provincial, también siempre hay fuerzas federales, o sea Prefectura o Gendarmería o Policía Federal, siempre participan en estos procesos. Y generalmente los medios logísticos eran provistos por el Ejército (...) El apoyo que se requirió de las fuerzas de seguridad básicamente fue a un efecto logístico que tiene que ver con el apoyo a nuestra*

*gente en el transporte de esos materiales, pero no en cuanto a la recepción, es decir nosotros no hemos habilitado puestos con personal policial a recibir armas en el PEVAF. Eso siempre lo hicimos con gente propia y no habilitamos esas posibilidades. Personal de seguridad, ya sea de fuerzas federales o provinciales, siempre estuvo abocado a tareas de apoyo logístico, nunca a la ejecución en sí mismo del plan". (referente del ex RENAR)*

Por su parte, se destaca el accionar interorganizacional a través de la existencia clara de acuerdos formales también entre distintos niveles (nación/provincias). Un ejemplo de ello es la provincia de Córdoba, mediante la sanción de la Ley Provincial 9.400 "Córdoba sin armas" y de adhesión provincial al Programa voluntario de entrega de armas de fuego en 2007<sup>29</sup>. Esta normativa menciona de manera explícita en su Art. 7 "Coordinar operativos de recolección y entrega voluntaria de armas de fuego y municiones", "Suscribir convenios con la Nación, provincias, municipios y comunas tendientes a lograr el cumplimiento del objeto y los fines de la presente Ley", y "Celebrar acuerdos de cooperación con organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, fundaciones o cualquier otra entidad que persiga similares finalidades que las previstas en la presente Ley". En los testimonios a funcionarios del ex RENAR se destaca además que:

*"El Estado provincial proveía de cuatro bocas más, en Córdoba que es la capital había una, el gobierno sumaba dos más, y cuatro más en otras localidades importantes también como en Villa María, San Francisco y en Río IV".*

También la Provincia de Santa Fe adhirió a PEVAF mediante un acuerdo con el ex RENAR en 2008<sup>30</sup>, que también tenía como objetivo multiplicar las bocas de recepción para la entrega voluntaria

---

<sup>29</sup> Adhesión provincial al Programa Nacional de Entrega Voluntaria de armas de fuego, Ley N° 9.400, Provincia de Córdoba. URL: <http://www.saij.gob.ar/9400-local-cordoba-adhesion-provincial-al-programa-nacional-entrega-voluntaria-armas-fuego-lpo0009400-2007-06-27/123456789-0abc-defg-004-9000ovorpyel?&o=20&f=Total%7cfecha%7cestado%20de%20Vigencia%7ctema/Defensa%20y%20seguridad/armas/tenencia%20de%20armas%7corganismo%7cautor%5B25%2C1%5D%7cjurisdicci%fn%5B5%2C1%5D%7ctribunal%5B5%2C1%5D%7cpublicaci%fn%5B5%2C1%5D%7ccolecci%fn%20tem%eltica%5B5%2C1%5D%7ctipo%20de%20Documento/Legislaci%fn&t=44>

<sup>30</sup> "Hoy empezamos a cumplir algunas de las cosas que habíamos propuesto", Página 12, 18/03/2008. URL: <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-12772-2008-03-18.html?mobile=1>

de armas de fuego, principalmente en las ciudades de Rosario y Santa Fe, y replicar la política nacional en la provincia:

*“El municipio de Santa Fe y el de Rosario fueron los que más acompañaron, fundamentalmente el municipio de Santa Fe (...) en un momento se hicieron distintas asambleas donde participaron distintos credos, del sistema educativo, otras organizaciones civiles, es decir justamente con el objetivo del programa de entrega, eso fue de mucho éxito”.*

Asimismo, dentro de estos acuerdos multinivel, se buscó acompañamiento desde los municipios donde se llevaban los puestos móviles para la entrega de armas de fuego y municiones. En este punto en particular, se buscó afianzar el vínculo nación-municipio para reforzar la capacidad estatal en ese sentido, tal como señala un representante de la RAD:

*“Lo que se hacía desde nación se iba directamente a los municipios, el vínculo era nación-municipio, a veces nación-provincia, Córdoba, Buenos Aires, pero la verdad que era mucho más directo laburar con municipios. Entonces el municipio ponía el área, un espacio público que tenía que tener todos los condicionantes, espacios separados, vincular con la policía en términos de seguridad”.*

Además de los acuerdos mencionados, se destaca el plan de puestos móviles acordado para el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, específicamente en 27 municipios<sup>31</sup> donde se requirió justamente establecer ese vínculo nación-provincia-municipio.

Como se ha podido observar, la existencia de los acuerdos, en este caso formales, para establecer el accionar intra o interjurisdiccional son elementos necesarios para reforzar la capacidad estatal en este sentido. No obstante, se verá a continuación que esos acuerdos requerirán de instancias de coordinación en esos diferentes niveles y jurisdicciones para hacer efectivo ese accionar interorganizacional.

### **3.2.b Acción interorganizacional: instancias de coordinación de acciones**

---

<sup>31</sup> Arrancó en el Conurbano la segunda etapa del desarme, 11/07/2011. URL: <https://www.24con.com/nota/56042-arranco-en-el-conurbano-la-segunda-etapa-del-desarme/>

A través de este criterio se intenta observar la acción interorganizacional a través de instancias de coordinación. Tal como sugiere la literatura especializada, las intervenciones descoordinadas impactan negativamente en la capacidad y eficacia del Estado (Repetto, 2014 en Bertranou, 2015). Es por ello que, si bien la existencia de los acuerdos formales y/o informales mencionados en el criterio anterior son necesarios, no aseguran por sí solos la coordinación de acciones en la implementación de la política pública.

Se destacan varias instancias de coordinación de acciones que eran necesarias por una cuestión orgánica. En primer lugar, dentro de la misma institución ejecutora, es decir, el Ministerio del Interior en primera instancia y luego el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, ya que el ex-RENAR en ese momento dependía de dicha órbita ministerial y por lo tanto requería de cierta coordinación que fue relatada por funcionarios del ex-RENAR:

*“La relación era una relación jerárquica (...) nosotros no teníamos servicio administrativo y financiero propios, hoy sí tenemos y ejecutamos nosotros el presupuesto, antes no lo hacíamos, lo ejecutaba el Ministerio (...) no teníamos una unidad de auditoría interna como sí tenemos ahora desde que somos ANMaC, sino que había una unidad de auditoría interna en el propio Ministerio de Justicia que era la que auditaba al RENAR como un órgano más del Ministerio. En el proceso de destrucción teníamos auditorías del ministerio y de la sociedad civil”.*

Otro ejemplo puntual del tema fue que durante la implementación del PEVAF, se identificó que para el pago de incentivos fuera efectivo era necesario establecer una articulación y cooperación entre las instituciones afectadas, es decir, ex RENAR, Ministerio del Interior y Banco Nación para resolver la mejor manera de cómo se efectuaba el pago. En ese sentido, un referente de la RAD destaca cómo fue necesario llevar adelante esas instancias de cooperación:

*“En Argentina hay poca articulación entre las agencias, entonces propuse una reunión con el Banco Nación y le planteamos los problemas técnicos, cómo teníamos que articularnos con el Ministerio del Interior y con el RENAR, para que funcionara el mecanismo de pago”.*

Asimismo, también era central que los acuerdos formales se tradujeran en instancias de coordinación operativa, incluso a nivel de nación-municipios. En ese sentido, varios referentes de la

sociedad civil resaltaron que en aquellas situaciones en la que sí existió un trabajo conjunto y coordinado con las instituciones locales, ya sea municipio, concejos deliberantes e incluso desde provincias, el programa logró relativo éxito en términos de números de armas de fuego y municiones recolectadas, como fue el caso de Necochea<sup>32</sup> al inicio del programa en 2007. A modo de ejemplo, uno de los referentes de la sociedad civil relata cómo fue este episodio y cómo se intentó integrar las diferentes jurisdicciones en todos los niveles del estado para tener un mayor impacto local:

*“La campaña se largó básicamente con una frase que decía “municipios sin armas”. Buscando distinta información fuimos viendo en los distintos países cómo se trabajaba la temática. Lo que quisimos hacer fue involucrar a los tres poderes del estado a nivel local y a la organización civil con el objetivo claro de reducir el stock de armas y principalmente el daño que generan las armas en la sociedad. Este programa lo iniciamos incipientemente en Necochea donde hicimos una reunión, convocamos al RENAR, vino el director del RENAR de ese momento, la idea era que participara también la procuradora, el ministro de seguridad de la provincia, donde la idea era capacitar a los fiscales en el tema de las armas, cómo recepcionarlas, los protocolos para hacerlo. Esa fue la idea, poder sentarnos todos en una mesa y determinar cuál era el aporte local y provincial para una política de control de armas”* (Referente de la RAD).

Sin embargo, a través de los testimonios se observó también que en ciertas situaciones no existieron instancias de coordinación articuladas y planificadas, por ejemplo, al momento de decidir a qué municipios tenían que llevarse los puestos móviles para la entrega voluntaria:

*“Tomaban decisiones de poner un puesto móvil de acuerdo a las cuestiones de amiguismo político con distintos funcionarios. Entonces pasaba que hoy estaba en Necochea, la semana que viene en Misiones, al otro día en Mendoza y después en Formosa, lo que generaba que se desperdiciaran los esfuerzos de comunicación enormemente”* (Referente de la RAD).

El ejemplo anterior muestra cómo también entraban en juego otros motivos que no necesariamente generaban la coordinación más eficiente inter e intrajurisdiccional, lo cual conllevaba a

---

<sup>32</sup> El PEVAF inició en Necochea ya que la familia Marcenac es oriunda de esa ciudad. URL: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/anuncian-el-inicio-del-plan-de-desarme-voluntario-nid917363/>

cierto impacto negativo como se señaló al comienzo de este apartado. Por lo tanto, a través de este criterio se observa que, si bien existieron esfuerzos para lograr mejor coordinación de acciones interorganizacionales, esto no sucedió de manera efectiva en todo momento. La falta de coordinación de acciones de manera articulada pudo incluso repercutir en otras dimensiones y/o subdimensiones de las capacidades estatales, como se podrá observar luego en cuestiones de logística y medidas de seguridad.

### 3.3 Relación Estado/Sujetos no estatales

A través de esta subdimensión, dentro de la dimensión política de las capacidades estatales, se busca analizar el grado de relaciones y sinergias que los sujetos estatales establecen con los actores no estatales (Bertranou, 2015). Siguiendo a Freigedo y otros (2015: 82), la existencia de una “coalición de apoyo” garantiza la sustentabilidad de la política pública, a través de negociaciones, inclusión en los debates e incluso en instancias de regulación y control. Ello no es visto en término de posibilidad de vetar las decisiones que tomen los actores estatales, sino para fortalecer el proceso de toma de decisión en torno a una política pública.

A su vez, Bertranou (2015) destaca que, si bien el Estado tomará un rol protagónico, la cooperación con otros actores del ámbito no público fortalecerá la capacidad estatal. Esto sucede en el caso de la política pública estudiada donde el rol que ha tenido la sociedad civil desde su inicio ha sido fundamental no sólo en el acompañamiento y visibilidad del programa, sino también en el diseño, implementación y monitoreo del plan, incluyendo cuestiones como la toma de decisiones y el *accountability* vertical, tal como se abordará en los dos criterios a continuación.

#### **3.3.a Relación Estado/Sujetos no estatales: instancias formales e informales de interacción**

Según las buenas prácticas de los MOSAIC (United Nations 2018a) y en las recomendaciones de UNPoA, el diseño e implementación de un programa de entrega de armas de fuego debería estar basado en la consulta y la participación activa de la comunidad. En el caso de Argentina, la comunidad estuvo representada en grupos de la sociedad civil que participaron en algunas instancias del programa. Su rol se vio reflejado principalmente en el impulso normativo como se mencionó previamente, pero

también en el armado y ejecución de las campañas de sensibilización, en la creación de alianzas con diferentes sectores de la sociedad e incluso en las instancias de evaluación y monitoreo del programa, como se verá luego.

La participación de los actores de la sociedad civil durante el diseño e implementación del PEVAF fue un elemento distintivo de esta política pública que en ciertos momentos del período estudiado tuvo un efecto directo en sus resultados e incluso potenció la capacidad estatal para ejecutar la política en cuestión. En ese sentido, cabe mencionar por un lado el hecho de que esta política pública haya sido premiada mediante el “Future Policy Award”<sup>33</sup>, premio otorgado por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA), donde se destaca el activo involucramiento de la sociedad civil, entre otros elementos. Y, por otro lado, esto también se observa a través del testimonio de una funcionaria de Naciones Unidas donde también resalta esta característica:

*“Argentina siempre ha sido líder en este tipo de iniciativas por dos motivos: el involucramiento directo de la sociedad civil en la formulación del programa de entrega de armas realmente fue un trabajo entre las asociaciones civiles y las autoridades nacionales, cosa que no hemos visto siempre en todos los Estados (...) Creo que este hecho fue uno de los más fuertes en las campañas de entrega voluntaria de armas en Argentina”.*

Existieron diversas instancias, tanto formales como informales, que propiciaban la interacción entre el Estado y la sociedad civil, aunque no siempre fueron implementadas. Desde lo formal, se destaca que la Ley N° 26.216 en su Art. 20 establece la creación del Consejo Consultivo de las Políticas de Control de Armas de Fuego que “estará compuesto por representantes de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, centros académicos o expertos con reconocida trayectoria y experiencia”. La mencionada Ley sólo establece su composición y, en 2013 mediante Resolución N° 894/2013 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se conforma dicho organismo y se establecen formalmente que su objetivo es “colaborar con las autoridades competentes en el diseño, implementación

---

<sup>33</sup> “Argentina’s National Programme: Surrender of Firearms”, Future Policy. URL: <https://www.futurepolicy.org/culture-of-peace/argentinan-national-programme-for-the-voluntary-surrender-of-firearms/>

y evaluación de las políticas de control y prevención del uso de armas de fuego y municiones”<sup>34</sup>. Sin embargo, este consejo nunca funcionó con el objetivo para el que fue creado:

*“Dos veces se reunió [el Consejo] en toda su historia y nos invitaron, pero nunca funcionó. Si sirvió para otra cosa que no tiene nada que ver con el plan, sirvió para que el poder ejecutivo, Cancillería y el RENAR en su momento firmaron un convenio sobre otro tema, pero no sirvió para los objetivos que fue creado.”*

Otros testimonios destacan que, si bien el Consejo Consultivo nunca funcionó, sí hubo otras instancias que permitieron a los integrantes de la RAD sentarse en la mesa con funcionarios del RENAR a discutir ciertas cuestiones de la implementación del PEVAF:

*“La Ley crea el Consejo consultivo y el comité interministerial. En el consejo consultivo se armó, de hecho, formalmente se arma mucho tiempo después y se desarma porque quedó ahí agarrado de internas, pero la Red se sentaba muy a menudo en la mesa de asesoramiento con respecto a la implementación del plan. Se pensó cómo distribuir los puestos móviles, el mapa, dónde ir primero, cronogramas de trabajo, la idea siempre era que nosotros pudiéramos acompañar porque trabajamos en conjunto”.*

En línea con ello, otro referente de la RAD relata lo siguiente:

*“Participé en el diseño, que se considera parte de la aprobación, en discusiones técnicas y en la redacción directa de las distintas resoluciones, la facilitación de reuniones con el Banco Central, con provincias y municipios, hacíamos acciones de facilitación con gobiernos locales para que se pudieran sumar, a veces el gobierno nacional se resistía a que se implemente el plan en distintas jurisdicciones. Trabajamos con los medios, continuar haciendo investigaciones que sirvieran, reuniones y seminarios.”*

En efecto, a través de los diferentes testimonios se ha observado la existencia de diversas instancias, tanto formales como informales, que permitieron la interacción entre el Estado y la sociedad

---

<sup>34</sup> Resolución N° 894/2013 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, URL: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-894-2013-216073/texto>

civil, representada por la RAD principalmente. En ese sentido, un funcionario del ex RENAR destaca lo siguiente:

*“Las reuniones (...) y el diálogo con la sociedad civil eran bastante frecuentes. En esos años existió un ida y vuelta en estos aspectos de corresponder con la sociedad civil. Ahora a partir del 2015 esos mecanismos te diría que pasaron a ser informales”.*

Según representantes de la sociedad civil, otro momento de cambio en los mecanismos de la interacción Estado/Sujetos no estatales se produjo por el reemplazo del director a cargo del RENAR, cuando en diciembre de 2011 Andrés Meiszner fue reemplazado por Matías Molle, lo cual determinó el tipo de dicha cooperación:

*“Con RENAR, en una época cuando estaba Andrés Meiszner en el organismo siempre fue de puertas abiertas (...) No hubo una periodicidad estricta, pero sí cada vez que hemos solicitado una reunión, la obteníamos al instante. No hubo ninguna restricción en ese aspecto. Nos reuníamos un montón de veces con Andrés y con su equipo, de hecho, siempre la participación y acompañamiento de ellos fue permanente.”*

*“Y la gente de [Matías] Molle empezó a manejar gente de su grupo que tenían otra visión: que el programa era del Estado. Y como consecuencia las organizaciones no tenían actividad, podían acompañar si querían, pero el programa era del Estado. Por lo cual a nosotros nos fueron dejando de lado (...) El hecho de que el organismo creyó que el programa era del Estado, lo debía llevar adelante el Estado sin el acompañamiento, como si fuéramos chicos que acompañamos, pero no tenemos voz ni voto, entonces el programa se vino abajo”.*

En cuanto al papel concreto de la RAD durante la planificación e implementación del programa, se puede hacer referencia a varios elementos que evidencian su activo involucramiento, incluso desde la redacción de la misma Ley tal como se describió anteriormente, tomando en cuenta las experiencias internacionales al respecto:

*“Si no la redactamos en totalidad nosotros, faltan un par de artículos, pero sí, en el conjunto de personas que formaban la red en su momento. Había un conjunto de abogados que tuvieron mucha más injerencia ellos, no sólo de la [Ley] 26.216 sino de la [Ley] 25.938, de*

*la Ley de decomisados. Ellos tuvieron mucha más participación que el resto quienes no somos abogados. Sin embargo, todos participamos de los consensos básicos de las cuestiones que tenían que ver con la experiencia brasileña y qué era lo que nosotros habíamos sacado para la implementación del plan, un montón, inclusive la mendocina en su momento que era la que más cerca que teníamos. Pero desde el medio de intercambio por armas si tenía que ser plata, si tenía que ser vales, cheques, hasta lo que deberían ser la áreas de recepción, la comunicación, muchas de esas cosas surgen de la experiencia comparada”.*

Otro de los aspectos donde la participación de la sociedad civil fue central en la implementación del plan tuvo que ver con su rol en las campañas de sensibilización previas al despliegue de los puestos móviles de recepción de armas, algunas veces de manera independiente y otras de manera más coordinada con el Estado. A modo de ejemplo, uno de los entrevistados describe una situación en la que sí se logró articular una acción coordinada entre el órgano ejecutor del PEVAF y la RAD durante la implementación del programa y principalmente para las campañas de sensibilización:

*“El RENAR definía que íbamos con los puestos móviles a Mar del Plata del 1 de junio al 15 (...) la Red en principio, en el mejor de los casos si contábamos con ayuda que nos podía dar el Estado, era te pago los pasajes, te pago la nafta o te pago el hotel. Entonces la Red viajaba antes para hacer una sensibilización con los actores que nosotros nos íbamos encontrando con los que trabajaba el RENAR para empezar a trabajar en la sensibilización de la gente, niños, para la semana del desarme previo”.*

*“Trabajamos acompañando las definiciones del Estado, por ejemplo, en las campañas recuerdo trabajar con la gente en sus inicios, quien llevaba la parte de comunicación y campaña que era del Ministerio del Interior. Entonces los primeros spots publicitarios tanto en tele como en radio sobre todo, había gráfica también, pero apuntábamos tanto a radio como en tele, lo pensamos en conjunto con una buena ida y vuelta.”*

Incluso una referente comenta sobre el activismo que lograron desde la RAD para conseguir financiamiento propio y llevar adelante sus propias campañas de sensibilización, para fortalecer la capacidad estatal en ese sentido:

*“El financiamiento vino recién de la mano de la ejecución del programa de entrega voluntaria que nosotros como Red lanzamos un programa paralelo con una campaña que se llamaba “basta de armas” paralela, y conseguimos financiamiento internacional de la cooperación sueca”.*

A su vez, se hace referencia al intento de traer a otros actores a la mesa de negociación y discusión sobre esta política pública como es el caso de las cultos e iglesias, impulsado por la RAD, aunque no se logró con éxito:

*“Nosotros hicimos un acuerdo con la secretaria de culto y con las cabezas de los distintos cultos, más allá de lo creíamos que lo mejor por la inserción que tenían era trabajar con los evangelistas, nos imaginábamos que el pastor les dijera y eso no sucedió y eso era una de las cosas que nos habían dicho los chicos de Brasil que habían trabajado el tema y otra cosa que acá también se intentó, pero se ve que todavía no era el momento, (...) hicimos trabajos con iglesias, pero ahí siempre había internas en la sociedad civil que nunca se llegó a cuajar del todo la participación de las iglesias y de los distintos cultos”.*

Sin embargo, y a pesar del activo involucramiento e impulso de la sociedad civil, el Estado no siempre respondió de la misma manera, haciendo que la interacción estado/sociedad civil muchas veces quedara desarticulada:

*“Hubo un momento que se pretendía cambiar la ley de armas, entonces se amplió y se invitó a distintas organizaciones. No se avanzó nunca (...) pero era imposible avanzar porque no había interés, o por lo menos las visiones en cuanto a las políticas que se querían lograr eran totalmente disímiles, entonces no se podía avanzar si no había coordinación. El consejo no funcionó. Fuimos invitados a alguna que otra charla, pero no generó nada. Una vez pusimos presión al Ministerio y decidieron convocar oficialmente al consejo consultivo, y nos llenaron de organizaciones que no conocíamos, no habíamos visto nunca, nos coparon las reuniones con organizaciones de las iglesias, que si bien nosotros habíamos reclamado que participaran, no en una primera reunión donde no conocían el tema. Y además nos metían gente de los organismos del Estado que no tenían por qué estar ahí”.*

*“También hemos logrado reuniones cuando las pedíamos, no hemos logrado avanzar mucho porque nos escuchaban y no tenían problema en recepcionar lo que decíamos, y bancarse todas las críticas que les hacíamos que eran bastante duras a veces, pero después no cambiaban nada”.*

A partir de este análisis se observó que existieron diversas instancias formales e informales de interacción, que permitieron a la sociedad civil participar de manera activa en el diseño y la implementación del PEVAF (e incluso del monitoreo y evaluación como se verá a continuación), principalmente en los primeros años del período estudiado. No obstante, también se evidenció que estas interacciones hubieran requerido de mayor articulación y espacios para canalizar las demandas de la sociedad civil y de su sostenimiento en el tiempo, ya que se vieron afectadas por los cambios en la dirección del organismo ejecutor.

### **3.3.b Relación Estado/Sujetos no estatales: Existencia de mecanismos de control externo (*accountability* vertical)**

Bertranou (2015) describe que si bien no son comunes las modalidades de gobernanza estado/sujetos no estatales o público/privada, pueden existir casos donde se establecen mecanismos complementarios de rendición de cuentas o *accountability*, lo cual tiene la función de señalar déficits institucionales. Mientras que el *accountability* vertical resalta los problemas en el desempeño de las agencias estatales, el *accountability* horizontal implica forzar la activación de organismos sociales mediante denuncias y presión mediática por un déficit institucional (Peruzzotti, s.f.). En línea con ello, Repetto (2004: 21) define a *accountability* como el “valor y mecanismos que deben guiar la acción de gobierno en la rendición de cuentas ante la sociedad y el equilibrio de poder de los gobernantes en términos de *check and balances*”. Para hacer efectiva la capacidad estatal, deben existir formas de control. Una de ellas es el control político, proveniente del propio aparato estatal. La segunda es un tipo de control societal, como una manera de disminuir esa brecha entre estado y beneficiarios (Freigedo et Al, 2015).

Como ya se indicó, el Consejo Consultivo creado por la Ley N° 26.216 podría haber funcionado como un mecanismo de control externo, aunque no fue el caso por su falta de sostenimiento. De todas

maneras, a través de los testimonios de los entrevistados se ha podido observar diversas situaciones en las que actores no estatales, en este caso las asociaciones y referentes de la RAD, han participado en algunas instancias como una figura de “contralor”, principalmente en momentos claves como la implementación de puestos móviles de recepción de armas y en la misma destrucción de las armas de fuego.

En efecto, algunos referentes participaron de manera activa durante el despliegue de los puestos móviles, monitoreando cómo se llevaba a cabo la recepción de armas de fuego y municiones:

*“Nuestra presencia en los puestos de recepción estaba más vinculado quizás a un lugar de contralor que a un lugar de participación, los Marcenac en Necochea tuvieron una participación diferente porque ellos además se instituyeron con cierta simbología”.*

En el siguiente testimonio, se observa también cómo advirtieron sobre la importancia a la hora de decidir el lugar de despliegue de los puestos móviles y sobre la necesidad de planificar dicho despliegue en base a parámetros objetivos, cumpliendo la sociedad civil con la función de alertar a las autoridades sobre ciertos elementos que podrían haber tenido un impacto negativo en la implementación del programa:

*“Ese tipo de asistencia fue definitoria para el programa, incluso en algunas instancias había puestas de freno, porque había quizás necesidad por parte del estado de cubrir y venían con si lo hacemos un puesto móvil en la Comisaría 33, no la comisaría no y ahí tenías que explicar por qué la comisaría no, cuando en términos objetivos hubiese sido un lugar ideal, pero no en términos de recepción”.*

*“Este fue un tema que siempre reclamamos al ANMAC y al RENAR en ese momento, porque ellos tomaban decisiones de poner un puesto móvil de acuerdo a las cuestiones de amiguismo político con distintos funcionarios”.*

Además de los puestos de entrega, en otro momento clave del programa también se hizo sentir la presencia de la sociedad civil: en las destrucciones de las armas de fuego recolectadas, tal como lo sugieren las buenas prácticas internacionales establecidas por MOSAIC 05.40. Ello se puede observar en varios de los testimonios de los entrevistados:

*“Las ONGs que participaban en el día de la destrucción, venían y coadyuvaron a verificar lo que realmente estaban pidiendo en la apertura de bolsas, bolsas testigo, que se hacían en forma aleatoria, que realmente se correspondiera con lo que estaban en las actas. En el proceso de destrucción teníamos auditorías del ministerio y de la sociedad civil.”* (Referente de ex RENAR)

*“Lo único que hacíamos nosotros de manera random, íbamos al depósito de armas antes de las destrucciones, lo que chequeabas eran los datos del cheque con los datos del acta y los datos del arma. Hubo tres o cuatro destrucciones grandes porque las armas no eran sólo de la entrega voluntaria, sino eran del registro de armas decomisadas de la Ley N° 25.938, nosotros íbamos al depósito, nos daban todos la información de las armas que se iban a destruir, entonces con todos esos cuadernillos íbamos al depósito y las armas estaban en bolsas (...) Tenaris hacía un acta de destrucción con toda esta información y uno de nosotros firmaba el acta como testigo.”* (Referente de la RAD)

Finalmente, como parte del rol en la rendición de cuentas, referentes de la sociedad civil (ya sea desde las ONGs y/o desde la academia) elaboraron informes y análisis sobre el programa como parte de las tareas de monitoreo y evaluación.

A través de los testimonios de los entrevistados, se puede observar que los criterios de interacción sí estuvieron presentes en varias instancias. Sin embargo, lo que también se evidencia es que desde el estado no se ha facilitado la institucionalización de mecanismos externos para que la participación de la sociedad civil fuera efectiva y formal, sino que se ha notado que el involucramiento fue más bien impulsado por el lado de los sujetos no estatales. Esto, si bien no impidió una interacción entre las partes, sí repercutió en la implementación y en el control, y por lo tanto en la capacidad estatal de realizar ajustes sobre potenciales brechas.

### 3.4 Legitimidad

En esta subdimensión de la capacidad estatal se propone analizar la legitimidad que, según Repetto (2004: 21), está ligada a los “consensos básicos que establecen los principales actores

involucrados, la ciudadanía, en general, y los propios beneficiarios, en particular, en torno al modo en que se enfrenta la problemática en cuestión” y a la credibilidad, entendida ésta en términos de creer al estado (y en particular a un organismo específico) como actor capaz de llevar adelante la implementación de una política pública.

La legitimidad también estará influenciada con otras subdimensiones que se mencionaron antes, como el impulso normativo “*bottom-up*”, la relación Estado/Sujetos no estatales, ya sea a través de la presencia de instancias formales y/o informales de interacción como de la existencia de mecanismos de control externo, como se describieron anteriormente. A través de estos criterios puede notarse el tipo de interacciones que hay entre gobernantes y gobernados o entre benefactores y beneficiados, y de qué manera el estado logra o no canalizar sus demandas y si su manera de hacerlo es creíble y aceptable.

Para el caso del PEVAF, se resalta la presencia de elementos esenciales como el incentivo económico, la amnistía legal y el anonimato, que se describirán a continuación y que coadyuvaron a darle legitimidad a la política pública, tanto desde el punto de vista de la ciudadanía y de la opinión pública.

### **3.4.a Legitimidad: Aceptación de la política por parte de la ciudadanía**

Tal como se sugiere en la literatura internacional, en general, los programas de colectas de armas de fuego y municiones en manos de civiles tendrían menos chances de ser exitosas salvo que los ciudadanos confíen que esa política traerá beneficios a su seguridad y la de su comunidad. Estas condiciones para generar confianza entre civiles deben ser creadas previa a la entrega de las armas y mantenidas durante el periodo que dure la colecta, afectando de esa manera la demanda de estas (United Nations, 2018a).

La legitimidad de la intervención estatal desde la perspectiva de los grupos-objetivos, beneficiarios finales y terceros estará vinculada a procesos donde exista cierta “coproducción” de políticas públicas (Subirats et Al, 2008). Además, para el presente caso, también se hace referencia a ciertos elementos claves que se incorporaron en la normativa base y que garantizaron mayor legitimidad al programa por parte de la ciudadanía. La mayoría de los entrevistados han hecho mención a la amnistía

legal, el incentivo económico, el anonimato y la destrucción como pilares de esa legitimidad. A continuación, un referente de la RAD resalta esos elementos:

*“La estrategia de haber ido por una entrega voluntaria y anónima, creo que coadyuvó sobre todo a un éxito inicial del Plan, sobre todo en los primeros años de funcionamiento (...) La amnistía, el anonimato y el incentivo económico son tres cosas fundamentales, ha tenido mucho que ver porque lo veo en la gente que las va a entregar”.*

A su vez, los procesos de inutilización en el momento de la entrega y la posterior destrucción de la que participaba la sociedad civil brindaron mayor credibilidad y aceptación entre quienes entregaban sus armas. La destrucción implica el fin último del PEVAF que es quitar las armas de fuego y municiones de circulación:

*“Las armas se inutilizaban en presencia de la persona que lo entregaba y después se destruían permanentemente. Y lo que ayudó a que el programa funcionara no fue precisamente el incentivo económico, el motivo principal fue justamente el anonimato, que el Estado le permitiera a los ciudadanos desarmarse de manera anónima, sin necesidad de preguntarles nada del arma, ese fue uno de los principales motivos [del éxito del plan] en nuestro país” (Funcionario de ex RENAR).*

Cabe hacer mención especial a la amnistía y anonimato, y cómo al ser éstas garantizadas por Ley permitió reforzar aún más la legitimidad y el alcance del PEVAF:

*“la amnistía tenía que ver justamente con no criminalizar la entrega, más allá de la eficiencia a la hora de pensar la entrega, de llegar a un universo más grande (...) En términos de legitimidad del programa creo que le dio sustento y legitimación a nivel social no tener posibilidad de ser perseguido ni ser perjudicado, más allá de que al comienzo en los primeros puestos de recepción en Necochea, donde en lugares más chicos la gente se conoce y eso era un problema, qué hacemos, esperamos afuera, no decimos que fuiste (...) Tanto la condonación de deuda como la amnistía tuvo que ver con la legitimidad” (Referente de la RAD).*

Asimismo, la presencia de la sociedad civil en el armado de las campañas de sensibilización y en los puestos móviles legitimó aún más la política. Las campañas de sensibilización constituyen un

elemento relevante para reforzar la legitimidad que se le da al programa y tienen como objetivo desmitificar la percepción que se tiene sobre las armas de fuego como instrumentos de estatus social, lo cual si no se atiende repercute de manera negativa sobre estos programas (United Nations, 2018a). En ese sentido referentes de la sociedad civil resaltan el papel que tienen las campañas y su vínculo con la legitimidad:

*“Las campañas no sólo se tratan de dar charlas de concientización, sino con trabajar a nivel de bajar territorialmente y generar formadores en nuestros cursos que puedan replicarse en los centros de jubilados, clubes, colegios primarios y secundarios, etc.”*

*“Donde fue el Estado solamente con un puesto móvil con alguna charla de un funcionario público en algún medio de comunicación, que es lo que vemos todos los días, eso no genera acción en la gente, lo que genera acompañamiento es el trabajo de base, y eso es lo que no se ha hecho y lo que siempre hemos reclamado, que es lo que hemos hecho siempre en cada una de las oportunidades en las que hemos participado. Así que nuestro trabajo es básicamente difundir el programa, la información que teníamos en cada uno de los momentos para tratar de generar ese acompañamiento que después se notaba en la recepción de armas”.*

Para evaluar la legitimidad del PEVAF, desde la sociedad civil se elaboraron instrumentos como las encuestas donde se buscaba conocer las motivaciones de la entrega:

*“Eran pocas preguntas porque en anonimato había que generar confianza, hacer muchas preguntas no estaba bueno. Entonces eran pocas preguntas, edad, sexo, instrucción, motivación, era un cuestionario muy sencillo. Si han hecho público la desconfianza, porque vos con la prensa hidráulica lo que haces es anular la capacidad de disparo al arma, pero después le pueden sacar las otras partes del arma y volver a reutilizarla, entonces no había completa confianza con respecto a que realmente las armas eran destruidas. Por eso era importante la publicidad de las destrucciones, que se sepa que las armas si fueron destruidas”.*

Sin embargo, el programa no estuvo exento de crítica por algunos grupos sociales que se percibían como afectados por esta política pública. Los principales reclamos provenían de grupos de

legítimos usuarios agrupados en el Foro “Por una Argentina sin armas ilegales”<sup>35</sup>, espacio integrado por instituciones de Caza, entidades de Tiro Deportivo, Cámaras Empresarias, Deportistas, Coleccionistas y Aficionados en general y también de la Asociación de Legítimos Usuarios y Tenedores de Armas de la República Argentina (ALUTARA)<sup>36</sup> que comenzaron a movilizarse cuando la Ley N° 26.216 era tratada en el Congreso. Estos grupos veían al PEVAF como un instrumento para “desarmar a la sociedad” y se proponían “actuar en defensa de la Ley de Armas y del derecho ciudadano a poseer armas de fuego para cualquiera de los fines lícitos previstos en la legislación actual”<sup>37</sup>. Incluso surgieron críticas a la capacidad del estado de almacenar y custodiar las armas de fuego entregadas de manera voluntaria. En un testimonio se destacan quiénes eran los grupos que no legitimaban esta política:

*“la “asociación del Rifle argentina” (...) Están reunidos en una asociación de caza y pesca que se llama AICACYP<sup>38</sup> que casualmente era la que tenía la administración de los fondos del ente cooperador del RENAR (...) ellos por supuesto estaban completamente en contra del plan. Hay como una fantasía de que el plan era para sacarle las armas a todos”*

Como se puede observar a través de testimonios tanto de referentes de la RAD como de funcionarios del ex RENAR, la presencia de procesos garantizados por la Ley N° 26.216 como la amnistía legal, el anonimato, la voluntariedad, el incentivo económico, la inutilización en el momento, la posterior destrucción, entre otros puntos del diseño de la política pública, proporcionaron mayor legitimidad desde la perspectiva ciudadana, mientras que la presencia de la sociedad civil en diferentes instancias contribuyó a fortalecer aún más ese atributo de la intervención estatal.

### **3.4.b Legitimidad: repercusiones en la opinión pública**

---

<sup>35</sup> Foro por una Argentina sin armas ilegales, Declaración de principio. URL: <http://www.aicacyp.com.ar/armaslegales/principios.htm>

<sup>36</sup> ALUTARA es una asociación civil sin fines de lucro que representa a los poseedores legales de armas, ya sean tiradores deportivos, cazadores, coleccionistas, o aquellos que las poseen por razones de seguridad. La asociación se creó en 2004. Más información en: <https://www.alutara.org/>

<sup>37</sup> Foro por una Argentina sin armas ilegales. URL: <http://www.aicacyp.com.ar/armaslegales/principios.htm>

<sup>38</sup> AICACYP es la Asociación de Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca, que integra el Foro por una Argentina sin armas ilegales. URL: <http://www.aicacyp.com.ar/armaslegales/quienes.htm>

El otro criterio de la subdimensión de la legitimidad tiene que ver con las repercusiones en la opinión pública, ya que permite observar la aceptación de la intervención estatal desde una perspectiva ampliada y de beneficiarios indirectos. Por otro lado, el papel de la prensa y su opinión sobre la política pública tiene impacto sobre la visibilidad, no sólo de la problemática, sino también de las soluciones que se plantean desde el estado.

En un inicio, se destacó el papel de los medios de comunicación para visibilizar el problema cuando éste comenzaba a instalarse en la agenda pública, y luego cuando se comenzaba a implementar el programa. Según un relevamiento elaborado por INECIP en el primer año de implementación del PEVAF (2007) se menciona que los miembros de la RAD y familiares de víctimas eran quiénes los medios periodísticos solían citar como expertos y que el estado también aprovechó para posicionarse como referentes del tema en sus campañas de difusión, dotando de legitimidad al programa. Ello no sólo favoreció la visibilidad, sino que al posicionarse a la RAD como referente en el tema, se abrió un espacio de reflexión y debate (Darraidou, Godínez Galay y Toro, 2008).

En ese sentido, algunos referentes de la RAD resaltan el impacto positivo que han tenido las repercusiones y difusión en la opinión pública:

*“Los periodistas fueron grandes aliados, estaban de nuestro lado, es muy difícil no estar cuando vos tenes alguien que le mataron un familiar con un arma autorizada por el estado (...) el periodismo estaba de nuestro lado y esa es una gran ventaja cuando estás promocionando una política”.*

Tanto el informe de INECIP como los testimonios dan cuenta que los medios periodísticos se encargaron de difundir el PEVAF, sus objetivos, cómo participar, lugares de puestos móviles, etc. La prensa resaltó como un hecho novedoso y exitoso a las primeras destrucciones de armas recolectadas por el programa, lo cual “generaba credibilidad y estimulaba el apoyo y la participación ciudadana” (Darraidou, Godínez Galay y Toro, 2008: 15).

*“Durante la época previa a la llegada del puesto había campañas de la sociedad civil para difundir el plan en las escuelas, y de la escuela llegaba a la casa, lo que llamó la atención de la prensa, que empezó a difundir no sólo la campaña sino la entrega misma”.*

*“Hubo un acompañamiento enorme por la gran difusión que dieron los medios de comunicación, con lo cual el trabajo conjunto del estado con las organizaciones y los medios de difusión masivos que explicaban el objetivo, más allá de la presencia nuestra que muchas veces la visibilidad de los padres de las víctimas siempre conmueve, fue lo que ayudó en ese primer periodo del programa”.*

Por su parte, cabe rescatar que el estado también visualizó la oportunidad que brindaba la difusión del PEVAF en los medios de comunicación, principalmente en los inicios del programa, difundiéndolo a través de pautas de TV y radio, y gráficas en la vía pública, aunque con ciertas críticas sobre sus sustentabilidad en el tiempo por parte de representantes de la RAD:

*“En la primera etapa del plan, en las canchas de fútbol tenías el aviso, porque era Fútbol para Todos en ese momento. Eso lo había conseguido el ministerio, lo había conseguido Aníbal Fernández, se hablaba del plan, había artículos, los periodistas se interesaban, íbamos a los programas de TV. Toda la primera parte del plan tuvo bastante repercusión y después no lo podés sostener, y eso es algo que dijimos muchas veces y parece que no entienden, no lo podés sostener siempre. La comunicación no la podés sostener siempre”*  
(Referente de la RAD).

En cuanto a este criterio, se pueden enfatizar dos cuestiones observadas. Por un lado, el impacto positivo que puede tener la visibilidad pública de la problemática y de la política pública y su credibilidad, para lo cual la sociedad civil ha tenido un accionar esencial. Por otro lado, ello se refuerza aún más cuando desde el estado se difunde el programa, movilizand recursos que muchas veces la sociedad civil carece o no tiene acceso. Sin embargo, también se destaca que la difusión y visibilidad de la problemática y su política no puede ser sostenida en el largo plazo, razón por la cual deben primar en el momento clave de la implementación del programa.

#### **4. Capítulo IV: análisis de las capacidades estatales administrativas en la implementación del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (2007-2015)**

En el presente capítulo, se analizarán las subdimensiones de la capacidad estatal administrativa y sus respectivos criterios, siguiendo la operacionalización del concepto realizado en el capítulo II. La capacidad administrativa del estado es entendida en términos de la “administración puertas adentro del Estado” (Lattuada y Nogueira, 2011: 34) y definida como “habilidad para gerenciar eficientemente los recursos físicos y humanos requeridos para la producción de bienes y servicios gubernamentales” (Bertranou 2013: 7).

Como ya se indicó en la metodología, a través de documentos y de entrevistas semiestructuradas realizadas a diferentes actores pertenecientes de organismos estatales (ex RENAR), sociedad civil, familiares de víctimas de la violencia armadas, academia y organismos internacionales, que participaron en las etapas de diseño, planificación e implementación del Programa, se recolectó material cualitativo para ser analizado en base a la codificación elaborada. A continuación, se analizan las siguientes subdimensiones administrativas y sus correspondientes criterios:

1. Marco legal específico
  - a. Autorizaciones legales
  - b. Presencia de protocolos y resoluciones para procedimientos
2. Técnico-administrativo
  - a. Existencia de procesos administrativos pautados
  - b. Procesos de transparencia de la información
3. Recursos Financieros
  - a. Presupuesto anual disponible destinado al programa
  - b. Acceso a recaudaciones propias por medios de tasas y aranceles
  - c. Posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento externo
4. Recursos Humanos
  - a. Cantidad de empleados destinados al programa
  - b. Existencia de personal con perfiles técnicos específicos para el programa
  - c. Instancias de formación y orientación específica

## 5. Infraestructura y tecnología

- a. Capacidad logística (recolección, inutilización, pago de incentivos, registro, transporte, almacenamiento)
- b. Equipamiento tecnológico y sistemas de información y registro
- c. Existencia de medidas de seguridad

### 4.1 Marco legal específico

Esta dimensión refiere al acervo normativo en el cual se enmarca el funcionamiento del ex RENAR (actual ANMAC), es decir leyes, decretos y normas que otorgan competencia funcional y administrativa a la organización ejecutora (Bertranou, 2015) para lograr los objetivos de la política pública.

Esta subdimensión se observará a partir de la presencia de “autorizaciones legales” (Bertranou, 2013), es decir, los recursos legales que facultan las competencias de la autoridad de jurisdicción nacional para llevar a cabo el programa de recolección de armas (United Nations, 2018a). Asimismo, comprende la presencia de protocolos y resoluciones para procedimientos específicos que rigen la implementación de procesos ligados al programa y que cubren diferentes ciclos de las armas de fuego y municiones.

#### **4.1.a Marco legal específico: autorizaciones legales**

Con este criterio se propone analizar las autorizaciones legales que otorgaron competencia funcional y administrativa al ex RENAR para llevar a cabo el programa. Asimismo, el marco jurídico faculta a otras organizaciones para participar en ciertas instancias del PEVAF que son mencionadas en la Ley N°26.216, como por ejemplo el Ministerio de Interior (que luego pasa a ser Ministerio de Justicia y Derechos Humanos).

Cabe resaltar que antes del inicio del programa y como se resaltó en el capítulo I, hay un hecho fundamental a nivel orgánico de la institución que es el paso del ámbito del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior en 2006. En ese sentido, un funcionario del ex RENAR menciona lo siguiente:

*“Hubo una decisión del presidente Néstor Kirchner de traspasar de órbita el organismo. Nosotros teníamos una dependencia orgánica del Ministerio de Defensa, desde la creación del organismo hasta 2006. Obviamente las visiones también en los cuales se enmarcaba la dependencia orgánica del RENAR en el ámbito de Defensa tiene que ver con una concepción en materia de seguridad y defensa que, en la década del 70 y aún hasta mediados de los 80 era bastante difusa, y se entendía como una sola cuestión. (...) Entonces las funciones de seguridad y defensa estaban muy confundidas”.*

La Ley 26.216 es una norma que tiene varios elementos que no sólo tienen relación con el Programa, sino también en su artículo 1° declara la emergencia nacional por el término de un año en materia de armas de fuego, municiones, explosivos y demás materiales controlados y otras medidas adicionales a la creación del PEVAF. Esto pone de manifiesto que con la Ley se propone una política de control de armas de fuego:

*“Es una norma que contiene en su 1er Art. declara una emergencia en todos los actos registrales en materia de armas de fuego, pero por el término de un año, crea el Programa de Entrega Voluntaria de armas de fuego, prohíbe las réplicas de armas de fuego, crea Comités en materia de políticas con armas de fuego con una fuerte participación de la sociedad civil, que eso también fue novedoso. Y esas fueron las bases para que en el año 2007 empezará a funcionar el Plan de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego (...) es un sistema que se mantuvo hasta el año 2015 con diferentes reformas, pero básicamente el núcleo, los rasgos arquetípicos que de alguna manera definen el Programa de Entrega Voluntario vienen de la Ley N° 26.216 y el decreto reglamentario [483/07<sup>39</sup>].*

Previo a la sanción de la Ley N°26.216, se promulgó otra norma que refiere a la creación del “Registro Nacional de Armas de Fuego y Materiales Controlados, Secuestrados o Incautados”, Ley N°

---

<sup>39</sup> Decreto reglamentario 483/07 de la Ley N° 26.216. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-483-2007-127904/texto>

25.938 de 2004 y su Decreto Reglamentario 531/05. Además, la sanción de la Ley N° 25.938 tendrá impacto en los procesos que se contemplan en el programa como registro, secuestros y almacenamiento de armas de fuego. Esta normativa “prevé informar y registrar los datos de identificación del material incautado y decomisado, instruir la destrucción de todo material decomisado una vez concluido el procedimiento judicial y gestionar la seguridad de los depósitos y arsenales de armas de fuego, públicos y privados” (Concaro y Olaeta, 2011: 74). Si bien esta normativa es previa a la Ley que crea el PEVAF, el contexto en el que se crea, cuando ya empiezan a discutirse los temas de violencia armada y políticas de control de armas coincide con el contexto en el que de la Ley N° 26.216. Por esa razón, la normativa previa ha sido igualmente impulsada por la sociedad civil:

*"Se identificó que el mercado ilegal se nutría de las armas decomisadas, de depósitos de la justicia o de aquellos que quedaban en la comisaría o incluso en los arsenales de las fuerzas de seguridad que podría ser por varias razones. Podía ser porque tenía gente corrupta que las vendía o podía ser un tema administrativo de descontrol entonces se filtraban por ahí. Eso dio origen al proyecto de registro de armas encontradas y decomisadas, que fue iniciativa de la sociedad civil y se sancionó y que ayudó a poner orden a lo que eran los arsenales de la justicia, para identificar qué era lo que se tenía o donde estaban las armas de las causas” (Referente de la RAD).*

En línea con ello, un funcionario del Ex RENAR resalta cuáles son los elementos que se consideran en el propósito de poner en práctica una política de control de armas de fuego que va más allá del objetivo mismo del PEVAF:

*“Por un lado, el control de arsenales estatales, entrega voluntaria de armas de fuego, disminución del circulante, y fuerte influencia e integración en los comités de control de políticas de armas de fuego de la sociedad civil.”*

Anterior a la aprobación de la Ley N° 26.216, el RENAR recibía armas de fuego bajo el Art. 70 del decreto reglamentario 395/75<sup>40</sup>, en el cual no se establecía la obligación de quitarla del circuito para

---

<sup>40</sup> “ARTÍCULO 70.- El Poder Ejecutivo Nacional dispondrá, a propuesta del Ministro de Defensa, la forma en que se distribuirá el material expropiado, incautado, abonando o decomisado. Serán beneficiarios de tal distribución las Fuerzas Armadas, Policías de Seguridad, Asociaciones de Tiro reconocidas o Museos conforme a las características del material. En

su posterior destrucción. Es por esa razón que este nuevo marco normativo incluye un nuevo paradigma y que garantiza que esas armas no vuelvan a circulación mediante desvío, hurto o robo luego de la entrega a través de la destrucción:

*“Se preveía legalmente retirar circulante de armas de fuego. De hecho, la Ley nuestra la N° 27.192<sup>41</sup> prevé entre sus objetivos la reducción del circulante de armas, y eso tiene su origen en esta Ley, en la 26.216 que tiene todo un paradigma”* (Funcionario del ex RENAR).

Por otro lado, uno de los elementos claves que establece la Ley es el incentivo económico, el cual debe ser dictado por el Poder Ejecutivo Nacional, en virtud de lo establecido en su Art. 6 y reglamentado por resolución del Ministerio del Interior N° 1308/07 y disposición de RENAR N°250/07<sup>42</sup>. En relación con ello, un referente de la RAD resalta su relevancia y cuáles fueron los objetivos de contar con un incentivo económico establecido en el marco normativo:

*“El incentivo arrancó en un buen nivel, porque en ese momento se consultó a la Justicia y a las PDI<sup>43</sup> de las policías, para que nos informaran los valores que estaban en el mercado negro las armas principales, de las armas chicas que son las que más circulan entre la gente, y la idea fue siempre poner el valor del incentivo un poco más alto que el valor en el mercado negro, para poder sacar armas del mercado (...) Esta también fue una pelea con los armistas porque decían que estábamos pagando lo que las armas principales valían en el mercado negro (...) Esa fue la política en ese momento porque las armas que generaban más muertes en nuestro país son estas armas de bajo calibre, y son las que tienen mayor circulación (...) En periodo de inflación alta quedaban desvalorizados enseguida, pero siempre se intentó ir acompañando las subas de la inflación con el valor del incentivo. Cada una de las renovaciones donde se implementaba de nuevo el programa, se arrancaba de cero y se fue tratando de actualizar el monto del incentivo. Eso siempre se mantuvo, hoy capaz esté desactualizado, ha quedado desfasado con la inflación de los últimos años”.*

---

caso de que así lo aconsejara el Registro Nacional de Armas, y a propuesta del Ministerio de Defensa, el Poder Ejecutivo Nacional podrá disponer la destrucción del material”.

<sup>41</sup> La Ley N° 27.192 crea la Agencia Nacional de Materiales Controlados.

<sup>42</sup> Disposición N° 250/07 del RENAR. URL: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/disposicion\\_250-07\\_renar.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/disposicion_250-07_renar.pdf)

<sup>43</sup> Policía de Investigación.

Además del incentivo económico, el marco normativo prevé y garantiza el anonimato y la amnistía legal, otros dos elementos fundamentales de esta política. Las autorizaciones legales establecen que el individuo que efectúe la entrega en el marco del PEVAF queda amnistiado “por la tenencia ilegal de armas de fuego de uso civil y de guerra previstos en el artículo 189 bis del Código Penal” según Art. 8 de la Ley N° 26.216 y el Decreto N° 483/07. Sobre ello, varios testimonios de referentes de la RAD destacan su relevancia y cuestiones ligadas a ello:

*“Creo que ha sido una cuestión sine qua non el tema de la amnistía porque es uno de los incentivos, la garantía legal es un incentivo, es parte del manual, vos tenés que asegurar la anonimidad de quienes vayan a entregar las armas”* (Referente de la RAD).

*“La amnistía además tiene que ver con no criminalizar la entrega, tiene que ver con desconocer toda actividad delictiva en el caso de que le quepa a alguien, no es algo que le quepa al poder ejecutivo. Entonces en el caso de que el arma hubiese tenido un pedido de captura se recogía el arma y se entregaba a la justicia mientras la investigación seguía. Son caminos completamente independientes. Pero no se iba a perseguir a quien lo entregaba, vos podías traer un arma manchada y no haber sido quien haya utilizado ese arma en un delito por decir algo. Las pruebas se constituyen como pruebas, entonces esto es una respuesta más fina, pero para aclarar en término de política pública con la responsabilidad que se tenía a la hora de ejecutar un programa, tener una amnistía generalizada”* (Referente de la RAD).

Y por otro lado se destacan algunas dificultades que podrían surgir en cuanto a la amnistía y su implementación en el PEVAF:

*“Cómo tener un verdadero anonimato y no vulnerar el anonimato (...) qué pasaba en el traslado de tu casa al puesto de entrega, si en ese recorrido te paraba la policía, había una amnistía, pero tenía un límite (...) En un principio se había pensado, pero después se terminó descartando, una planilla de transporte donde vos entrabas a la página, la imprimías, completabas los datos del arma e ibas a la entrega con la planilla. Pero no funcionó porque tenías que imprimir, tenías que tener PC, era hacerlo más complejo. Ese fue uno de los temas que quedó pendiente. Estaba la amnistía, pero eso era difícil de resolver, difícil de*

*sostener públicamente que estás amnistiando a aquellos que en su poder tienen un arma ilegal, es un argumento difícil de sostener”.*

El análisis de este criterio y los elementos que se enmarcan en él contribuye a entender unos de los pilares de la política pública estudiada. Si bien este análisis se realizó desde la dimensión administrativa, es decir, observar las autorizaciones legales necesarias para que estado pueda ejecutar sus recursos para la implementación de la política, es menester resaltar cómo en el marco legal específico queda plasmado el entramado de actores sociales que participaron en su creación, lo cual se explicó con mayor detalle en la subdimensión del impulso normativo, dentro de la dimensión política de la capacidad estatal.

#### **4.1.b Marco legal específico: presencia de protocolos y resoluciones para procedimientos**

Además de las autorizaciones legales que refieren a las leyes, decretos y normas, dentro del marco legal específico creado para ejecutar el PEVAF, se encuentran otros elementos jurídicos que aluden a la presencia de protocolos y resoluciones para procedimientos. Ello no sólo resulta necesario y relevante en el marco del derecho administrativo procesal<sup>44</sup>, sino que por la naturaleza que implica la gestión de armas de fuego y municiones se requiere contar con un marco legal específico para ello. En ese sentido, Subirats y otros (2008) destacan que una decisión administrativa se constituye en un documento y será un recurso jurídico del titular que lo facultará frente a otros organismos y/o frente a la sociedad.

Sobre lineamientos internacionales que sirven de guía para las autoridades nacionales que busquen establecer protocolos y procedimientos sobre gestión de arsenales (incluido su almacenamiento, seguridad física, inventario, determinación de stocks y transporte) y destrucción de armas de fuego, se recurrió a los Compendios de Implementación Modular de Control de Armas Pequeñas (MOSAIC) de

---

<sup>44</sup> Acorde con la Ley de Procedimiento Administrativo N° 19.549.

Naciones Unidas. El MOSAIC 05.20<sup>45</sup> hace referencia a la gestión de arsenales y todos sus aspectos contemplados, mientras que el MOSAIC 05.50 a la destrucción de armas de fuego<sup>46</sup>.

En ese sentido, el Decreto reglamentario N°483/07 faculta al Ministerio del Interior, a través del RENAR, “para establecer los procedimientos de entrega, recepción, inutilización y destrucción pública de armas de fuego y municiones” y “para establecer los procedimientos y documentación para llevar a cabo el inventario”. En virtud de ello, un funcionario de RENAR destaca lo siguiente:

*“Los protocolos se aprobaron por una disposición del RENAR. Hubo una que reguló precisamente (una disposición muy larga) todo el proceso de recepción y entrega del material (...) básicamente el procedimiento era que el usuario venía, se controlaba que el material estuviera descargado, se tomaban los datos del material, se verificaba en la base de datos que no hubiera un impedimento en orden, por ejemplo, que el arma tuviera un secuestro, en cuyo caso el material no se inutilizaba en el momento. Si no tenía un secuestro, al material se le inutilizaba el cañón, se hacía un acta que, por supuesto, no contenía la identidad de la persona, se incluían los datos del material, y además en el mismo acta se volcaba el número de los cheques que se le entregaban al usuario. Ese material posteriormente era trasladado, dependiendo del momento histórico, pero en aquel momento teníamos depósitos propios en la propia sede central de ANMAC, entonces el material todos los días se depositaba, y luego en forma semestral más o menos se hacían las destrucciones de armas, que implicaban generar una serie de expedientes administrativos en el cual se volcaran los datos del material, se hacían lotes de destrucción para poder hacer un seguimiento. Eso se hacía en bolsas, las cuales también se enumeraban, el material se precintaba, es decir se le ponía un precinto con un número de inventario independientemente del número de serie que también se cargaba. Luego se llevaba a cabo la destrucción que consistía en la trituración y fundición del material. El procedimiento era*

---

<sup>45</sup> MOSAIC 05.20 “Stockpile management: Weapons”. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2019/05/MOSAIC-05.20-2012EV1.0.pdf>

<sup>46</sup> MOSAIC 05.50 “Destruction: Weapons”. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2019/05/MOSAIC-05.50-2012EV1.0.pdf>

*igual, ya sea cuando el arma se recibía en la sede central, como cuando se recibía en las delegaciones o puestos móviles”.*

La disposición a la que se hace referencia en el testimonio citado es la Disposición 246/2007<sup>47</sup> del RENAR donde en su ANEXO I se detalla los procedimientos para la entrega de armas de fuego y municiones, cómo debe consignarse el Acta de recepción de entrega y municiones, la inutilización del arma de fuego, el procedimiento de remisión de materiales y documentación, controles y destrucción. Algunas de estas cuestiones serán abordadas en mayor detalle en el análisis de la subdimensión de infraestructura y tecnología.

En dicha normativa también se hace referencia a cuáles serán los Centros de Recepción y las características que deben cumplir. Si bien esta cuestión se mencionará con más detalles en otras subdimensiones, al respecto se destaca el siguiente testimonio de un integrante de la RAD donde da cuenta de la importancia de establecer dichas características y requisitos:

*“Y se comenzó una de las cosas que habíamos pedido que era que no fuera en comisarías, porque lo que tenías que generar esa confianza para el tema de la entrega y entonces fueron en las delegaciones del RENAR y después hubo algunos acuerdos con algunos municipios que se hicieron las entregas en los municipios que tenías los policías, porque estabas manipulando armas, pero estaban vestidos de civil, que no estuvieran de uniforme, que no estuvieran adentro, que estuvieran en el perímetro. Es decir, hubo toda una serie de requerimientos para generar confianza y para ampliar lo más posible la entrega que fueron todos atendidos.”*

La presencia de protocolos y resoluciones para procedimientos necesarios para la implementación de la política pública resultó ser un requisito que debió ser garantizado y pautado por un marco normativo. Ello también se relacionó con una cuestión mencionada previamente y es la naturaleza sensible y seguridad que requiere el manejo de armas de fuego y, finalmente, su destrucción para quitar definitivamente las armas del circuito, que es fin último que se planteaba el PEVAF.

---

<sup>47</sup> Registro Nacional de Armas, “ARMAS DE FUEGO”, Disposición 246/2007. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/disposici%C3%B3n-246-2007-129881/texto>

## 4.2 Técnico-administrativo

En esta dimensión se pretende observar la presencia de dos criterios que intentan dar cuenta de la estructura (relación entre las distintas unidades al interior) y los procesos organizacionales de la agencia, que en parte dan cuenta de la calidad del aparato burocrático (Bertranou, 2015). La existencia de estos criterios indica una formalización de la actividad administrativa con el fin de objetivar, transparentar (Subirats et Al, 2008) y hacer más eficiente al aparato estatal para la implementación de una política pública en particular. Asimismo, se destaca que el análisis de la capacidad de un aparato estatal debe incluir “los requisitos procedimentales de un estado democrático, a saber, su funcionamiento en el marco de la ley y de manera transparente y abierta al escrutinio público” (Bertranou, 2013: 11).

Por ello, esta subdimensión se podrá observar a través de la existencia de procesos administrativos pautados necesarios para la ejecución de programa (circuitos administrativos necesarios, procedimientos y unidades intervinientes) y si se contemplan procesos de transparencia de la información.

### **4.2.a Técnico-administrativo: existencia de procesos administrativos pautados**

Para la ejecución de una política pública se requiere de la existencia de procesos administrativos pautados para establecer qué unidades de la autoridad competente intervienen, cuáles son los procedimientos organizacionales específicos y ciertos requerimientos procedimentales técnicos. Es por ello que “los servicios administrativos y las autoridades que intervienen en el marco de las políticas deben hacerlo respetando ciertas formas específicas de interacción, tanto entre ellos como en su trato con los grupos-objetivo, los grupos beneficiarios y los representantes de ambos” (Subirats et Al, 2008: 159).

En la subdimensión de marco normativo específico, se hizo referencia a los protocolos y resoluciones que establecían algunos procedimientos que tenían que ver con la naturaleza sensible y la seguridad que requiere el manejo de armas de fuego y municiones. Se observará cómo algunos de esos

procedimientos fueron complementados con procesos administrativos pautados que se dictaron en el marco del PEVAF, pero también en un ámbito más macro del funcionamiento del RENAR como autoridad ejecutora, algunos de los cuales se mencionan a continuación.

Uno de los elementos que está ligado con el proceso de registros y gestión de armas de fuego y municiones es el Sistema de Gestión Integral de Materiales controlados (SIGIMAC) el cual se creó mediante Disposición 643/2012 del RENAR en 2012, con el objetivo de reforzar el control y la política registral por parte del estado. El SIGIMAC contiene un módulo, Módulo de Administración de Depósitos (ModADe) creado en 2012<sup>48</sup>, que “es la herramienta informática que permite la conectividad integrada de la información sobre las ubicaciones físicas de las armas mientras éstas sean necesarias guardar como evidencia en los diferentes procesos, hasta su restitución o destrucción. Esta herramienta permite el cruzamiento de datos entre la red de depósitos existentes e incorpora en forma inmediata toda la información al Banco Nacional Informatizado de Datos” (RENAR, 2012).

Si bien en la subdimensión de infraestructura y tecnología se retomará el criterio referente a los sistemas informáticos de información y registro, en esta subdimensión se los aborda desde el punto de vista procedimental, ya que su uso implica un serie de requisitos y pasos a seguir por el usuario. Estos son establecidos por el “Manual de Usuarios del Sistema de Gestión Integral de Materiales controlados SIGIMAC - Módulo de Administración de Depósitos (ModADe)” (RENAR, 2012).

Mediante los testimonios, se puede recolectar referencia al ModADe por parte de un funcionario del ex RENAR:

*“Antes el material ingresaba basado en la Ley N° 25.938. Como no había entrega voluntaria de armas en realidad, y aun cuando era voluntaria, se cargaba en ese módulo. El material siempre se cargó, lo que se hacía era cargarlo como una suerte de depósito provisorio, para utilizar una analogía con lo que prevé la Ley N° 25.938 es la que crea el Registro Nacional de armas incautadas, decomisadas y secuestradas. El material se cargaba igual, pero no teníamos una herramienta perfeccionada como el ModADe que es una herramienta*

---

<sup>48</sup> El ModADe se crea en 2012 pero se prueba por Disposición del RENAR 410/15 en 2015. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/disposicion\\_410-15\\_renar.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/disposicion_410-15_renar.pdf)

*específica. Pero siempre lo que se recibía, se cargaba en los sistemas informáticos. A lo mejor no se visualizaba de la misma manera que el ModADe, pero siempre tuvo visualización”.*

Respecto a la importancia de establecer la funciones y competencias de las unidades intervinientes al interior del aparato estatal es otro elemento que requiere ser pautado y formalizado y que, como se observará, también está ligado a la transparencia. La existencia de una estructura intenta dar cuenta de interacciones ordenadas y funcionales entre decisores, así como también con el objetivo de organizar el acceso a los recursos (Subirats et Al, 2008). En ese sentido, a través de un testimonio de un funcionario del ex RENAR se evidencia una falencia en cuanto a esa división de competencia entre unidades decisoras:

*“Una gran debilidad del PEVAF entre el año 2007 y 2015 era la misma unidad organizativa que recepcionaba el arma, era la misma que entregaba el incentivo y que también la destruía. Eso, en términos de transparencia, es muy cuestionable. Entonces lo que nosotros hicimos para evitar estos problemas y generar un índice absoluto de transparencia en cuanto al manejo de dinero y armas es que dos direcciones nacionales son las que intervienen: la Dirección Nacional de Planificación Estratégica, Prevención Ciudadana y Cooperación Institucional, que se encargaba y todavía se encarga de la recepción de armas, y otra dirección es la [Dirección de] Fiscalización, Resguardo y Destrucción de materiales que es la que se encarga de resguardar y destruir el arma<sup>49</sup>. Pero que no sea el mismo órgano el que hace las tres cosas. De manera tal de mejorar la transparencia y trazabilidad del material, y evitar cualquier tipo de sospecha”.*

Por último, y como se mencionó previamente, desde el punto de vista procedimental, la Disposición de RENAR 246/07 establece una serie de procedimientos necesarios para la implementación del PEVAF, diferenciando los requisitos y documentación requerida de cada uno, en especial de la recepción y guarda temporaria.

---

<sup>49</sup> Estas direcciones son creadas con el nuevo organigrama de la ANMaC a partir de 2016.

*“Desde el punto de vista procedimental, una de las grandes reformas que se hicieron es básicamente distinguir entre la recepción y la guarda del arma”* (Funcionario del ex RENAR).

La existencia de procesos administrativos pautados necesarios para la ejecución de programa son elementos de naturaleza técnica-administrativa, pero también están vinculados con la capacidad estatal política ya que, como se mencionó, a través de ellos se formalizan y objetivizan interacciones, no sólo al interior del aparato estatal, sino también con los grupos objetivos y/o beneficiarios de la política pública. Por esa razón también se consideró a los procesos de transparencia de la información como el segundo criterio de la subdimensión técnico administrativo, el cual es analizado a continuación.

#### **4.2.b Técnico-administrativo: procesos de transparencia de la información**

La autoridad competente de ejecutar una política pública, no sólo está obligada a seguir los procedimientos administrativos pautados, sino también a brindar transparencia de intercambio de información (Subirats et Al, 2008) tanto al interior del aparato estatal como al grupo objetivo como público en general.

Si bien se ha considerado este criterio en el marco de las capacidades estatales administrativas, se observará, a través de su análisis, cómo la presencia de éste está vinculada también a la “faceta externa” del aparato estatal, es decir, a las relaciones con otros actores como la sociedad civil. Los procesos de transparencia de la información, no sólo permiten el acceso a la información por parte del público, sino que también facilitan el escrutinio de la sociedad para legitimar o no la ejecución de la política pública, y además constituye un derecho de los ciudadanos. En ese sentido, y respecto al PEVAF, el art. 11 de la Ley N° 26.216 establece que “Una vez concluido el PROGRAMA, la autoridad de aplicación deberá producir un informe final de carácter público en el que conste el detalle de los materiales entregados y destruidos”, garantizando, a través de este recurso jurídico, derechos y obligaciones de la partes implicadas sobre el acceso y transparencia de la información.

A través de los testimonios recolectados, tanto a funcionarios del ex RENAR como a referentes de la RAD, se observan varios elementos, algunos fortaleciendo la capacidad estatal en cuanto a la transparencia de la información, mientras otros mostraron ciertas falencias en ese sentido.

Por un lado, un funcionario del ex RENAR destaca de qué manera se difundió la información respecto a la implementación del PEVAF, principalmente a través de gacetillas de prensa y mediante la página web del RENAR:

*“Permanentemente hacíamos gacetillas de prensa porque en ese momento no había muchas redes sociales, en las gacetillas informábamos el número de armas recibidas por semana, por mes, en los puestos móviles también, tenían mucha difusión y prensa para que la gente pudiera llevar armas. No teníamos requerimientos de la sociedad civil sobre el acceso a la información, pero la transparencia fue ejercida a través de las comunicaciones con la prensa (...) Antes teníamos una página del programa de entrega voluntaria en la cual se iban actualizando los datos, así que desde ese punto de vista la gente tenía cierta accesibilidad en cuanto a cómo iba el plan. Por supuesto en tanto se iba actualizando la página, pero teníamos información”.*

Asimismo, se menciona el uso de encuestas anónimas y voluntarias realizadas al momento de la entrega de armas de fuego y municiones en los puestos móviles, realizadas tanto por el RENAR como por la RAD en ciertas oportunidades. Sobre las encuestas que realizó el RENAR se menciona lo siguiente:

*“El área de prevención ciudadana hace encuestas en los puestos móviles y en la sede central. Es una encuesta voluntaria, el que no quiere no la hace, pero nos dio varios indicadores interesantes: Ingreso, grado de educación formal, motivo por el cual entregaba el arma, varias cuestiones se preguntaban. También notamos que si se la atiende correctamente, hay una enorme mayoría, casi el 80% que contesta la encuesta”.*

Por su parte, dos referentes de la RAD destacan cómo ellos también lograron realizar algunas encuestas al inicio del programa, cuál era su rol en ese sentido y qué se pretendía con ellas:

*“Lo que hemos hecho en la medida de lo posible fue hacer encuestas personales y lo que hemos visto en las encuestas es que mucha gente que había venido por primera vez al programa no estaba en condiciones intelectuales de llenar la encuesta. De hecho, acá en las charlas que hemos dado ayudábamos de forma anónima a llenar las encuestas porque había quienes no sabían cómo hacerlo”.*

*“En general, nosotros las entregábamos al funcionario en el puesto y la hacían ellos directamente. Pero básicamente se entrega el papel cuando vos entras al puesto móvil, se supone que lo que tendría que haber sucedido es que alguien te recibe, revisa que el arma esté descargada y desarmada o con la carga aparte, y ahí te daban el papel mientras vos esperabas y llenabas voluntaria y anónimamente la encuesta que era auto administrada, cerrada”.*

En cuanto a las estadísticas y números sobre el desarrollo del PEVAF y más específicamente las relacionadas con la violencia armada, se detectaron algunas falencias sobre la disponibilidad de las mismas y la dificultad para su recolección. En este sentido, no sólo se le reclamaba al RENAR el acceso y producción de ellas, sino también a otros organismos estatales como el Ministerio de Salud de Nación, ya que ese tipo de datos son las que permiten luego evaluar el impacto de la política pública. Si bien desde el Ministerio de Salud de Nación hubo una iniciativa de producir este tipo de información, se detectaron algunas falencias en cuanto a ello y a su disponibilidad. Dos referentes de la RAD hacen referencia a esta cuestión:

*“[El Ministerio de] Salud tuvo mucho que ver porque fue el primero que empieza a sensibilizar en términos de estadísticas por la encuesta de factores de riesgo y dándole cierta institucionalidad a la participación también de la sociedad civil”.*

*“Siempre hemos solicitado que se especificara más en las estadísticas de los hospitales, lo que pasa es que es complicado porque las urgencias entran y los médicos nunca están capacitados, les tocan médicos de guardia y es muy difícil coordinar alguien que anote datos, se tome el tiempo de anotar los datos en un contexto de urgencias. Esa es una de las falencias que estamos notando, y esos datos del Ministerio de Salud marcan claramente el*

*problema que teníamos en la Argentina que nadie tenía en cuenta que ahora estamos resaltando.”*

Como se dijo previamente, la disponibilidad y acceso de estadísticas y números es fundamental para la transparencia del programa y por eso se observa dentro de las capacidades estatales. No obstante, para el caso del PEVAF en particular, el rol activo de las asociaciones nucleada en la RAD, algunos de ellas con experiencia en investigación académica, les permitió realizar sus propios informes, análisis de estadísticas y de datos recolectados de encuestas:

*“Nosotros teníamos mucho más fácil acceso a fuentes secundarias, a analizar estadísticas, datos que poder organizar un ejército de gente a salir a encuestar. Entonces lo hacíamos en el marco del programa o cuando uno trabajaba localmente para un municipio. Y algo importante que se hizo fue empezar con módulos de preguntas en encuestas de victimización, en factores de riesgo, sobre temas como violencia de género se laburó mucho en la última etapa. Y en la primera encuesta que se hizo a nivel local en Mar del Plata también se metió un módulo de armas. O sea que nosotros sí laburamos distribuyendo la herramienta, el dato no llega siempre porque es dato del estado”.*

La capacidad de brindar acceso a la información, tanto al interior del aparato estatal como a los beneficiarios de la política pública ha sido un elemento clave que contribuyó a la transparencia de la actividad estatal. Esto no sólo se ha convertido en una obligación por parte del Estado, sino también en un derecho de la ciudadanía a reclamar el acceso y disponibilidad de dicha información.

#### 4.3 Recursos Financieros

Esta subdimensión está relacionada con la capacidad presupuestaria de la agencia en cuestión y alude a los montos disponibles y su organización (Chudnosky et al, 2018) así como a la autonomía burocrática reflejada en el manejo de esos recursos financieros (Bertranou, 2015). El acceso de las dotaciones financieras repercute directamente en otras subdimensiones de la capacidad administrativa que tienen que ver con los recursos humanos y con la posibilidad de contratar personal, con la necesidad de infraestructura tecnológica, la capacidad logística, la organización de campañas de comunicación,

entre otras. Por lo tanto, y siguiendo el argumento de Bertranou (2015: 50) “la disponibilidad de recursos financieros por parte de una organización pública representa una dotación inestimable de capacidad estatal.” Esta disponibilidad tiene que ver con el tipo de instrumento que esta organización lleva adelante para el cumplimiento de sus fines.

Para el presente trabajo, esta subdimensión será observada a través de la disponibilidad de presupuesto anual destinado a la Agencia, del acceso a la recaudación a través de tasas y aranceles por sus servicios, y la posibilidad de acceder a fuentes externas de financiamiento, principalmente de organismos internacionales.

#### **4.3.a Recursos Financieros: presupuesto anual disponible destinado al programa**

Este criterio alude específicamente a la disponibilidad económica-financiera y acceso a recursos con la que contaba la agencia para cumplir con los objetivos del PEVAF. Durante el período estudiado, el presupuesto con el que contaba el RENAR para ejecutar el programa dependía del presupuesto del Ministerio del Interior en primera instancia y, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos cuando pasó bajo su órbita en diciembre de 2007, según Art. 3 de la Ley N° 26.338.

Generalmente, los recursos financieros provenientes del presupuesto suelen ser fáciles de observar y de medir por su carácter cuantitativo. Sin embargo, en este análisis se pretende observar las partidas del presupuesto en función de la producción de una política pública específica (Subirats et Al, 2008: 76).

Según la información disponible sobre política presupuestaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la información accesible en la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación<sup>50</sup>, se observa que dentro del presupuesto destinado a la administración central el PEVAF es incluido dentro del “Programa 30 Registro de armas secuestradas y decomisadas”, cuya unidad ejecutora es el RENAR y destinado para el cumplimiento de la Ley N°

---

<sup>50</sup> URL: <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos>

26.216 y a la Ley N° 25.938. Por lo tanto, la información disponible en el presupuesto anual en esta jurisdicción no es discriminado entre estas dos normativas citadas, lo cual ha limitado el análisis desde el punto de vista cuantitativo<sup>51</sup>.

Sobre la disponibilidad de recursos financieros destinados a la ejecución del programa, un funcionario del ex RENAR destaca lo siguiente:

*“Como RENAR desde el 2007 al 2015 podemos decir que el organismo dedicaba bastante más recursos que los que después dedicó. De manera que hubo, desde 2007 al 2015 una estrategia de captación de armas a través del PEVAF, mucho más consolidada que los últimos 4 años que vivimos. Esto es un hecho que es contrastable incluso económicamente y materialmente”.*

Asimismo, se destaca que el programa fue financiado enteramente por los recursos provenientes de presupuesto nacional:

*“Desde el comienzo del plan el financiamiento para sufragar los incentivos fue 100% estatal. Es decir, no hubo aportes de otro tipo (...) básicamente el manejo de los incentivos del PEVAF siempre fue, desde un principio e incluso después con Macri [desde 2015] con aportes estatales. No hemos tenido mayores problemas, por ahí algunas tardanzas, pero el dinero siempre estuvo presente para pagar los incentivos”.*

Como se mencionó anteriormente, uno de los elementos claves de esta política fue el incentivo económico que se entregaba a los individuos al momento de la recepción de las armas de fuego y municiones, el cual era relativamente competitivo en términos de mercado. Sin los recursos financieros disponibles para abonar los incentivos económicos, el PEVAF hubiese sido imposible de ejecutar. En relación a ellos, un funcionario del ex RENAR destaca lo siguiente:

*“Los valores en aquel momento, que se pagaban como incentivo, comparativamente si nosotros lo medimos en divisas era bastante más que ahora, diría que el doble actualizado*

---

<sup>51</sup> Los documentos de política presupuestaria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos se pueden buscar por año en el URL antes citado. En cada documento se discrimina por el "Programa 30 Registro de armas secuestradas y decomisadas" y luego por créditos por inciso: gastos en personal, bienes de consumo, servicios no personales y bienes de uso.

*al día de hoy (...) Considero que los montos que destinó el Estado argentino para sufragar la entrega voluntaria de armas en la cuestión estrictamente relacionada con los incentivos, la verdad que no constituyó una carga muy fuerte al legario público, y en términos de disminución del circulante, los resultados sociales son ampliamente compensados”.*

Por último, cabe destacar el hecho de la dependencia orgánica del Ministerio en el período estudiado, que limita la posibilidad de contar con cierta flexibilidad presupuestaria para cambiar o reajustar partidas. Sobre ello, un referente de la RAD menciona los siguiente:

*“Las dificultades hacían a la no posibilidad de ampliar el programa, que tenía que ver con la cuestión del presupuesto, se empezó a trabajar ahí con que vos no podías trabajar con la repartición de partidas, sino que el ex RENAR debía tener un presupuesto propio bajo la lógica que no es un registro meramente, sino que es un área de diseño de políticas públicas. Por lo tanto, debería tener un presupuesto para esto exclusivamente”.*

A través de los testimonios, se puede observar que la disponibilidad de recursos económico-financieros proveniente de las partidas presupuestarias estuvieron presentes, aunque con poca flexibilidad presupuestaria. Sin embargo, con la sola observación de este criterio no alcanza para realizar un análisis desde el punto de vista funcional, es decir, si éste se utilizó en virtud de los objetivos de la política pública. Para ello, el análisis deberá ser complementado con otras subdimensiones administrativas que se analizan en este capítulo.

#### **4.3.b Recursos Financieros: acceso a recaudaciones propias por medios de tasas y aranceles**

En el segundo criterio analizado de la subdimensión de recursos financieros se busca observar si la agencia ejecutora del programa ha tenido acceso a otros recursos, como las recaudaciones propias de tasas y aranceles. Esas tasas y aranceles para el caso de RENAR, provenían del Ente Cooperador para la asistencia técnica y financiera del RENAR a cargo de la Asociación de Industriales y Comerciantes de Artículos para Caza y Pesca (AICACYP), creado por Ley N° 23.979<sup>52</sup>. Parte de los fondos de AICACYP

---

<sup>52</sup> Esta norma hace remisión a la Ley N° 23.283, la cual establece que “Establécese que la Secretaría de Justicia podrá celebrar convenios con entidades públicas o privadas que tengan por objeto la cooperación técnica y financiera de éstas con la

se destinaban para el pago de diversas funciones del RENAR, como por ejemplo salario de empleados. En ciertas ocasiones, se recurrió por cuestiones de disponibilidad a utilizar los fondos del Ente Cooperador para financiar parte del PEVAF. En relación a ello, un funcionario del ex RENAR menciona lo siguiente:

*“Incluso muchas veces por cuestiones de disponibilidad económica del estado nacional, nosotros como RENAR tuvimos un ente de cooperación que estaba a manos de los comerciantes de armas de fuego, la AICACYP. En algunos momentos la AICACYP se hizo cargo del ente de cooperación del RENAR, de sufragar el plan de entrega voluntaria y después el estado nacional les reintegraba el dinero obviamente”.*

Sin embargo, se destaca que recurrir a esos fondos implicaba cierto conflicto de interés, ya que el AICACYP nucleaba a varios individuos y entes privados que se declararon en contra de esta política pública:

*“La alternativa que se le presentaba, antes de ser ANMaC, de organizar el estado, sus recursos, por qué se le pagaba un 10% a un tercero que además le generaba conflicto de interés, además del conflicto político, ya que el RENAR había decidido tener otra mirada respecto al problema”.*

Si bien se podría deducir que contar con los fondos provenientes del Ente Cooperador daba al RENAR cierta flexibilidad presupuestaria que las partidas del presupuesto anual no otorgaban, el hecho de que esos fondos provengan de un ente a cargo de una asociación opuesta al PEVAF y las políticas de control de armas, no sólo implicaba un conflicto de interés, sino también una posibilidad de “captura” o limitación de autonomía frente a otros intereses.

---

Dirección de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y de los Créditos Prendarios, previa autorización del Poder Ejecutivo”. La Ley N°23.979 queda derogada con la Ley N° 27.192, la cual crea “la Agencia Nacional de Materiales Controlados, ente descentralizado en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, con autarquía económica financiera, personería jurídica propia y capacidad de actuación en el ámbito del derecho público y privado” (Art. 1).

### 4.3.c Recursos Financieros: posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento externo

Respecto a la posibilidad de acceder a fuentes de financiamiento externo, se observa que esas fuentes llegaron más bien de forma indirecta para actividades relacionadas con el programa, según el testimonio de un funcionario del ex RENAR:

*“Hemos recibido mediante esa vía financiamiento colateral, si se quiere, para las tareas de prevención de la violencia armada”.*

Una de esas fuentes fue a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) mediante el proyecto ARG/14/007<sup>53</sup>, el cual comprendía la contratación de personal para las tareas de prevención armada, entre ellas la promoción del desarme voluntario. Por otro lado, también se recibió asistencia técnica por parte de Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC), en particular durante la destrucción llevada a cabo en 2013<sup>54</sup> en el marco del programa.

Por su parte, algunas de las asociaciones nucleadas en la RAD, sí lograron acceder a fondos provenientes de financiamiento externo, principalmente de otros países desarrollados, destinados a llevar a cabo las campañas de sensibilización en el marco del PEVAF y a algunas actividades de monitoreo:

*“Tuvimos uno bastante grande, pero fue para esa época del gobierno de Holanda para colaborar con el Plan y sobre todo con el monitoreo.”*

Si bien se demuestra que el estado no recibió financiamiento directo de partes de entes externos para financiar el PEVAF, esas fuentes llegaron de manera indirecta, ya sea para actividades relacionadas al programa, en forma de asistencia técnica o para la asociaciones que colaboraban en la implementación de algunas actividades en el marco del PEVAF. Todas estas formas de cierta manera impactan indirectamente en la capacidad que tiene la institución ejecutora para implementar la política pública y contribuye al análisis funcional de los recursos financieros que se pretende realizar. De todas maneras,

---

<sup>53</sup> Proyecto ARG/14/007 “Promotores del desarme. Apoyo a la campaña de promoción de desarme voluntario y la resolución pacífica de conflictos en municipios del Conurbano Bonaerense”. URL: [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/82020\\_prodoc.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/82020_prodoc.pdf)

<sup>54</sup> UNLIREC proporciona asistencia sobre destrucción de armas y manejo de arsenales en Argentina, Arms Trade Treaty. URL: <https://att-assistance.org/es/node/6659>

cabe advertir que el grueso del presupuesto dependió de la partida presupuestaria anual y de los fondos propios percibidos a través del ente cooperador, lo cual permitió la implementación del plan, incluso otorgando un incentivo económico por arma de fuego recolectada.

#### 4.4 Recursos Humanos

Esta subdimensión hace referencia a la dotación y calidad del personal con el que cuenta la agencia responsable de la ejecución de la política pública. Siguiendo el argumento de Bertranou (2015), uno de los factores que afecta negativamente el funcionamiento del estado es la ausencia de personas calificadas, haciendo ineficaz la administración de la institución.

Es por ello que esta subdimensión se observará a partir de la cantidad de empleados destinados en el programa en relación al total del RENAR; si dicho organismo estatal contaba con instancias de formación para llevar a cabo una política específica como el PEVAF e instancias de orientación respecto a la importancia de dicho programa, tal como se recomienda en la literatura internacional (United Nations, 2018a), y si contaba con empleados con perfiles técnicos específicos para el programa.

##### **4.4.a Recursos Humanos: cantidad de empleados destinados al programa**

Un programa de entrega voluntaria de armas de fuego debe contar con la cantidad suficiente de personal para llevar a cabo las siguientes funciones: gestión de proyecto, comunicaciones, registro y gestión de inventarios, contabilidad financiera, enlace comunitario y sensibilización (United Nations, 2018a).

A través de los testimonios recolectados en las entrevistas se pudo observar este criterio sobre la relevancia que se le atribuía a la dotación de personal destinado a la ejecución del PEVAF. En ese sentido, un funcionario del ex RENAR destacó el cambio que significó la puesta en marcha del programa en cuanto a los recursos humanos en el propio organismo:

*“Significó una merma importante porque el RENAR no tenía como tal esa función, la entrega voluntaria de armas, y de la noche a la mañana prácticamente te diría que cerca de*

*30 personas se abocaron estrictamente a las tareas que tienen que ver con la entrega voluntaria de armas en ese período, y podemos decir que la cantidad de gente en forma directa abocada al plan sufrió una merma de más o menos la mitad de las personas”.*

A las 30 personas que pasaron a estar involucradas en el programa, muchas realizando tareas operativas, se le sumó personal que además tenía conocimiento en armas de fuego, según informan fuentes del ex RENAR:

*“A propósito del plan de entrega voluntaria habrán ingresado cuatro o cinco personas con algún expertise en materia de armas (...) En general vos tenés personal que analiza trámites y personal más operativo que está en el depósito y maneja las armas. El personal que analiza trámites ni se mete con el plan de desarme porque lo ve como una cosa muy científica, pero el equipo del plan de desarme, los que están en el depósito, los que controlan la entrada y salida de armas de la delegación estaban muy comprometidos, con la camiseta puesta. Había dos o tres personas que iban siempre a los puestos, buscando nuevos lugares, haciendo un trabajo muy prolijo y serio. Requiere de mucha prolijidad recibir un arma, registrarla, calificarla, inutilizarla, relevar qué arma es. Quien lo hace, tiene que tener mucho conocimiento sobre armas”.*

Sin embargo, se destaca que ese auge en la dotación destinado al programa en sus inicios no se ha mantenido a lo largo del tiempo:

*“En la medida que el programa crece, el rebaño debe crecer, pero el programa también se fue acotando un poco a un poco a los recursos humanos que existieron”.*

La implementación de un programa como el PEVAF, con el alcance nacional que pretendía tener y las actividades comprendidas, no sólo requería una dotación relevante destinada al programa, sino también con cierta cantidad de personal cumpliendo funciones específicas como se mencionó previamente, cuyo crecimiento no logró acompañar la expansión del programa, limitando entonces su alcance.

#### **4.4.b Recursos Humanos: Existencia de personal con perfiles técnicos específicos para el programa**

En línea con el criterio anterior, para programas como el PEVAF se requiere de personal capacitado en ciertas disciplinas relacionadas con el manejo y gestión de armas de fuego y municiones, sino también con perfiles ligados a las ciencias sociales que aborden temas vinculados a la prevención de violencia armada y políticas públicas.

En los lineamientos técnicos referidos en el MOSAIC 05.40 se encuentra un modelo de perfiles necesario para el personal a cargo de la recepción de armas. En dichos términos de referencia se destaca que su función primordial es brindar asesoramiento y garantizar la seguridad durante la colecta de armas de fuego y municiones. Asimismo, se resalta la necesidad de contar con habilidades de comunicación, negociación y gestión.

Para elaborar perfiles técnicos, en primer lugar se debe establecer cuáles son los roles de cada persona involucrada en el PEVAF. En ese sentido, un funcionario del ex RENAR hizo referencia a ello:

*“Los roles están bien diferenciados y hay perfiles claramente para cada puesto, incluyendo el que realiza tareas administrativas que también tiene un perfil determinado, porque tiene que saber conciliar y buscar en la base de datos para ver si el armamento que traen tiene o no correspondencia con registros nuestros, y por otro lado quien técnicamente recibe el material, en el caso que lo tenga que hacer lo descarga y lo inutiliza, también tenga un expertise especial”.*

Como se mencionó previamente, una de las razones por las cuales es importante contar con personal con perfil técnico y conocimiento en armas está relacionado con el requisito de manipular las armas de fuego y municiones que se reciben en los puestos móviles con seguridad:

*“Lo que se quiere hacer en el programa es justamente que quien reciba un arma por lo menos sea capaz de manipularla en condiciones de seguridad, porque el material no se sabe si viene cargado o no, o sea hay gente que trae las armas cargadas, incluso pistolas con balas en la recámara, etc., por lo cual quien recibe eso tiene que tener un nivel de instrucción bastante bueno en lo que tiene que ver con la manipulación de armas”.*

El conocimiento que debe tener el personal técnico que recibe las armas de fuego y municiones debe abarcar, a su vez, experiencia en identificación y clasificación de ese material, lo cual constituye un elemento primordial para la tarea registral del RENAR en general y para el PEVAF en particular:

*“Puede haber a veces divergencia entre lo que el usuario declara y lo que el material realmente es. Y no porque eso sea en forma dolosa, porque el usuario lo declare falsamente, en algunos casos también puede pasar, pero en general muchas veces es por confusiones o falta de conocimiento de armas, de calibres, de modelos, de marcas, de mecanismos de disparo. Entonces eso puede generar ciertas divergencias”* (Referente del ex RENAR).

Por otro lado, también se destacó la presencia de personal con perfiles ligados a las ciencias sociales quienes se dedicaban a las actividades de sensibilización y concientización de las campañas contemplando en el marco del PEVAF. Algunos de estos profesionales ingresaron a través del Proyecto de PNUD ARG/14/007 y consistía de un equipo conformado y capacitado con el fin de llevar a cabo tareas de promoción de desarme voluntario. Si bien al inicio cuando se creó este equipo en 2014 fue para un fin específico vinculado al proyecto de PNUD, sentó un antecedente para establecer luego un área de prevención de la violencia armada, pero a partir de 2016. En ese sentido, se hace referencia a ello en palabras de un funcionario de ex RENAR:

*“Tenemos gente trabajando que antes no teníamos con cargo al programa PNUD que tiene que ver con la prevención de la violencia armada. Nosotros tenemos apoyo para las tareas de concientización con profesionales que están pagos por el PNUD. Contamos con un grupo de cinco sociólogos, también psicólogos y licenciados en ciencias políticas de forma tal que tenemos un equipo de prevención, y salvo dos profesionales, el resto están a cargo del PNUD”.*

Lo que se pudo observar es que se conoce cuáles deben ser los perfiles técnicos específicos para el personal que desempeña tareas en los puestos móviles, ya que requieren de conocimiento específico para el manejo de seguro de armas de fuego. Asimismo, respecto al equipo de personal para llevar a cabo las tareas de sensibilización, se ha podido crear que este fue creado recién en 2014 en el marco del proyecto mencionado, reconociendo la importancia de contar con estos perfiles para algunas tareas del PEVAF.

#### **4.4.c Recursos Humanos: instancias de formación y orientación específica**

Un programa de entrega voluntaria de armas de fuego debe tener acceso a suficiente cantidad de especialistas entrenados en cuestiones como identificación, evaluación, manejo seguro, almacenamiento, transporte y destrucción de armas de fuego y municiones (United Nations, 2018a). Ello también debe complementarse con un entrenamiento vinculado a las tareas de difusión, sensibilización y comunicación, necesarias para las campañas de sensibilización.

Se puede observar mediante los testimonios que la capacitación al personal sí fue necesaria y de hecho se llevó a cabo, pero que se inició de manera posterior, una vez con el plan en funcionamiento, dado lo difícil que era encontrar personal adecuado:

*“A nivel interno se realizaron capacitaciones en materia de armas (...) Y por el otro lado el tema de ciertas personas que se tomaron con un perfil especial, también hizo un efecto de ósmosis en los demás. Así que sí hubo capacitaciones específicas, no al inicio como tendría que haber sido, sino más bien a medida que el plan se fue ejecutando. Pero sí hubo capacitaciones, particularmente las que tenían que ver con la manipulación de armas, esa era una tarea para la cual el RENAR no estaba preparado, que era precisamente tomar contacto material con el arma. Nosotros solamente tomábamos contacto con las declaraciones juradas. El PEVAF obligó a tomar contacto físico y material con las armas de fuego que no sabíamos en qué condición venían (...) En su mayoría era gente que ya estaba en el RENAR en aquel momento, y se tomaron algunas personas. El problema del tema del conocimiento de armas es que no hay institutos formales donde se forme gente que conozca de armas (...) básicamente los mecanismos que hay para formar a la gente son totalmente informales. Es decir, no hay una escuela que forme para enseñar todas las armas que hay, las marcas y los modelos, los calibres, sino que forma parte de la afición personal”.*

Una de las cuestiones más relevantes a incorporar en las capacitaciones tiene que ver con el manejo y manipulación seguras de armas de fuego y municiones por parte de las personas responsables de hacerlo. En ese sentido, y en base a los lineamiento básicos que recogen organismos internacionales como Naciones Unidas, una funcionaria de ese organismo destacaba lo siguiente:

*“El primero es asegurar la seguridad y asegurarnos de que quienes reciben las armas saben cómo descargarlas, que tengan los seguros puestos, saber cómo manipular las municiones, asegurarnos de que el personal esté capacitado para ello”.*

Mientras que un funcionario del ex RENAR hacía referencia a que en determinadas ocasiones no se llegó a cumplir con ese requisito:

*“En muchos casos diría que se asignó personal que a lo mejor no tenía los grados de conocimiento necesarios para poder ejecutar sobre todo la comprobación segura del material”.*

Dada la necesidad de manipular, manejar y custodiar elementos sensibles como las armas de fuego y municiones para la implementación del PEVAF, se recurrió a personal policial principalmente, tal como indica representante del RENAR:

*“Se recurrió a la colaboración de personal de la Policía Federal Argentina, para apoyo y seguridad del personal de RENAR a cargo. El mismo se encuentra capacitado para dicha tarea, y nunca hubo resistencia alguna a colaborar”.*

La presencia de personal policial en los puestos móviles requería cumplir con ciertos requisitos. El cumplimiento de estos estaba ligado, no sólo a la seguridad del material que se recibía y del personal de RENAR involucrado, sino también con la confianza que su presencia generaba en la gente que iba a entregar las armas de fuego y municiones. Al respecto, una referente de la RAD mencionaba lo siguiente:

*“Al principio hubo un problema porque nosotros no queríamos que fuera el personal policial a recibir las armas porque hay un sector de la población que no confía en la policía, entonces se nos hacía complicado porque era un plan civil que estaba destinado a que todo el mundo entregara las armas y queríamos tener civiles, después terminamos poniendo mujeres porque no se les notaba tanto que eran policías”.*

Para cumplir con esos requisitos, se capacitó al personal policial destinado a los puestos móviles y se les pidió ciertos requisitos que disimularan el perfil policial para aumentar la confianza ciudadana:

*“Se hizo una capacitación, se les pidió que no fueran uniformados, que no portaran armas al momento de recibir armas de la población, eran ellos quienes recibían las armas y*

*después venía una camioneta del RENAR a recogerlas al final del día y las llevaba a la delegación”.*

Finalmente, no sólo fue necesaria la capacitación de personal del RENAR y personal policial vinculados al PEVAF. El cobro de los incentivos económicos por parte del individuo que entregaba armas de fuego o municiones implicaba presentar un cheque en el Banco Nación que tenía una particularidad por el hecho de que no se podría constatar la identidad de esa persona por el anonimato explícito en el PEVAF. Es por ello que fue necesario capacitar al personal del Banco Nación sobre ello:

*“Incluso también los del Banco Nación porque venía alguien a cobrar el cheque y les pedía documento. Hubo casos en que algunos cajeros del Banco que no pagaron cheques porque decían que no podía pagar sin DNI. Entonces lleva un tiempo y las resoluciones del Banco Nación no las leen todos”.*

Se destaca del análisis de la subdimensión de recursos humanos que, si bien se contaba con personal ya existente al interior del RENAR, para poder llevar a cabo las tareas implementadas bajo el PEVAF era necesario recurrir a personal con perfiles técnicos y capacitados para ello. En particular, se observa que durante varios años del período estudiado no se conformó un conjunto de profesionales destinados a las tareas de sensibilización y promoción del desarme, y que recién a partir 2014 se crea equipo que contará con personas capacitadas para esos fines y que a su vez capaciten a otros en estas tareas.

#### 4.5 Infraestructura y tecnología

La implementación de un programa de entrega y colecta de armas de fuego en manos de civiles requiere de la existencia de recursos para movilidad, transporte, pago de incentivos, acceso a equipamiento tecnológico específico y sistemas de información y registro, y la existencia de medidas de seguridad en todo el desarrollo del programa. Todos ellos son los criterios que se observarán en esta subdimensión.

Particularmente, la infraestructura “engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes les pertenezcan, ya sea por que dispongan de su uso” (Subirats et Al, 2008: 84). La evaluación de la disponibilidad de los recursos

comprendidos en esta subdimensión deben tenerse en cuanto al momento de planear la política pública y establecer sus objetivos (United Nations, 2018a). Asimismo, esta evaluación debe comprender la potencialidad de que la disponibilidad de esos recursos logísticos, patrimoniales y comunicacionales puedan variar en tiempo y espacio (Subirats et Al, 2008).

La infraestructura, equipamiento y sistemas de información y gestión forman parte de la estructura burocrática comprendida en la capacidad administrativa estatal (Bertranou, 2015). A esos elementos se decidió agregar el componente de criterios de seguridad debido a la naturaleza que implica el manejo de armas de fuego y municiones.

#### **4.5.a Infraestructura y tecnología: capacidad logística (recolección, inutilización, pago de incentivos, registro, transporte, almacenamiento)**

De acuerdo con los lineamientos técnicos establecidos en el MOSAIC 05.40, un programa como el PEVAF no debería iniciarse sin haberse asegurado los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos. Algunos de estos recursos ya han sido mencionados como los económicos-financieros y los humanos, siendo la capacidad logística la que se describe en este criterio.

Uno de los elementos comprendidos en la capacidad logística es la recolección física de armas de fuego y municiones en los puestos de entrega. Los puntos de entrega pueden ser móviles o fijos, tal como sucedió en el PEVAF:

*“Teníamos un sistema de puestos móviles, no solamente habilitamos la sede central de nuestro organismo y en las delegaciones a lo largo del interior del país, sino que también teníamos una estrategia de abordaje territorial con puestos móviles, que resultó bastante efectiva”* (Referente del ex RENAR).

En línea con ello, la capacidad logística se puede observar puesta de manifiesto en la planificación y puesta en marcha de los puestos móviles para la entrega de armas. Sobre ello, un testimonio destaca algunos matices al momento de planificar su despliegue, intentando cumplir con el objetivo de tener un alcance en todo el territorio nacional:

*“En muchos casos también se han puesto, si se quiere, puestos móviles sin un criterio estrictamente de distribución de armas por población visitada, que podría ser un criterio válido. Sino ciertamente a veces es por cuestiones de orden político (...) Si bien hubo casos como el que te comento que me parece un desperdicio de recursos, nosotros tenemos la capacidad en el banco de datos de discernir dónde hay núcleos poblacionales con más cantidad de armas por habitante. En consecuencia, el diseño y la visita de los distintos puestos móviles en gran medida está motivado por el probable universo al cual puedan acceder. Básicamente la cantidad de armas por habitante en relación a la localidad visitada es un rasgo determinante en el diseño de los puestos móviles”.*

Siguiendo con la ejecución de los puestos móviles para la recepción de armas de fuego y municiones, una referente de la RAD reflexionaba sobre lo siguiente:

*“Implementaron un sistema de móviles, iba una camioneta, con los técnicos, con la prensa hidráulica para cuando entregaban lo destruyeran. (...) Entonces vos ahí lo que necesitabas era un verdadero plan de implementación, con acompañamiento de los gobiernos provinciales y municipales, decir bueno comienzo con la provincias del NOA, después del NEA, después paso al centro, de acuerdo a las distintas problemática, incluso podés utilizar otros criterios, voy a donde haya más armas decomisadas, donde haya más actos violentos con armas, es decir diferentes criterios y tener 10 equipos para poder abarcar un territorio determinado. Eso no sucedió y era insuficiente. Entonces creo que no hubo la planificación ni los recursos necesarios para hacer una implementación mucho más abarcativa de la que se hizo”.*

Asimismo, se destacan algunas falencias en cuanto a la disponibilidad de recursos fundamentales como las prensas hidráulicas necesarias para la inutilización en el momento de la entrega de las armas de fuego y algunos limitantes de chequeras para entregar los cheques a los ciudadanos que entregaban sus armas y municiones en los diferentes puestos:

*“Al principio quizás faltaban las prensas hidráulicas y se solucionaba con un yunque y un martillo, pero eso duró una, dos semanas, pero después apareció la plata y aparecieron las*

*prensas. Otro problema fue la falta de cheques porque calcularon mal la cantidad de chequeras” (Funcionario del ex RENAR).*

Respecto de esto último, esto es de la capacidad para el pago de los incentivos económicos a los civiles que entregan armas de fuego y municiones también implican un desafío logístico. Como se comentó en una subdimensión previa, los individuos recibían un cheque al momento de la entrega, el cual era el medio para poder cobrar el incentivo económico establecido. Los cheques se podían cobrar en el Banco Nación y sus sucursales, ya que se había elegido aquella institución por su despliegue en todo el territorio nacional. En ningún momento del pago se le debía pedir al individuo comprobar su identidad, ya eso violaba el requisito de anonimato establecido por la Ley N° 26.216. Por esa razón, aquí se requirió de la colaboración estrecha y apoyo logístico de aquella institución bancaria para cumplir con dicho objetivo:

*“Todo fue un cambio de paradigma importante porque convencer al principal banco del país de la necesidad de que paguen cheques sin previo endoso para mantener el programa. Ese fue uno de los principales motivos del éxito del programa (...) El mecanismo de pago nuestro viene a resolver un problema que tenía el plan de Brasil porque originalmente ellos trabajan con cuentas corrientes, eso significaba que no había anonimato, y además implicaba la creación de una cuenta corriente”.*

Una parte fundamental de recepcionar las armas de fuego y vinculado con lo anterior, es su debido registro para incrementar la transparencia, evitar desvíos al mercado negro de armas y prevenir destruir un arma que es prueba judicial. El RENAR que en ese momento funcionaba como organismo de registro, y a partir de la entrega voluntaria comenzó a recibir gran cantidad de armas de fuego y municiones que debían ser registradas, transportadas, almacenadas y luego destruidas, lo cual implicó una mayor capacidad logística de la institución que en ese momento debió afrontar.

Otro de los momentos claves del ciclo de vida de armas y municiones cuando ya están en manos del estado es el transporte del material recolectado en los puestos. Analizar su importancia reside en que se deben cumplir con determinados requisitos para evitar su desvío, hurto o robo. Sobre ello, las buenas prácticas del MOSAIC 05.20 sostienen que, previo al transporte de armas, es necesario realizar una evaluación de riesgos para determinar el nivel de seguridad requerido. Varios criterios deben

considerarse: a) cantidad y tipos de armas a ser transportadas, b) la cantidad de tiempo que estarán siendo transportadas, c) cantidad de veces que requerirán ser cargadas o descargadas del medio de transporte, d) expectativas de incidentes en la ruta, e) armas que deben ser transportadas de manera separada de municiones, f) si es posible utilizar transporte militar, y g) que las armas se deben transportar con su correspondiente documentación, entre otros criterios que aluden a la seguridad física de aquellas (United Nations, 2018c).

Consecuentemente para el transporte se requiere, no sólo de capacidad logística para realizarlo, sino de planificación previa y de la cooperación estrecha con fuerzas policiales y/o fuerzas armadas para garantizar su seguridad. Sobre ello, un funcionario del ex RENAR mencionada lo siguiente:

*“Las medidas de seguridad en el traslado del material al igual que la logística, es consensuada entre el RENAR y la fuerza encargada del traslado. Para ello se estudia la ruta a seguir, la cantidad de material a trasladar, las posibles zonas de riesgo que se pueden atravesar. Cabe destacar que cada movimiento del material controlado es acompañado por la respectiva acta oficial de traslado y el mismo se transporta en bolsas perfectamente identificadas y con sus respectivos precintos de seguridad”.*

El siguiente testimonio de funcionario del ex RENAR añade más detalles sobre la función primordial de las fuerzas de seguridad (ya sea nacionales o provinciales) y/o fuerzas armadas en esta instancia:

*“Generalmente interviene la policía provincial, también siempre hay fuerzas federales, o sea Prefectura o Gendarmería o Policía Federal, siempre participan en estos procesos. Y generalmente los medios logísticos eran provistos por el Ejército (...) Es decir también el Ejército Argentino mediante un convenio que nosotros tenemos con ellos, nos proveen justamente por el despliegue territorial que tiene el Ejército, y se hacen columnas con guardia armada, tanto delante como detrás de cada camión, ya sea con fuerzas federales y las policías provinciales de la jurisdicción. Así que podemos decir que cada proceso de traslado de material tiene participación la Nación y la provincia. Y el ejército generalmente provee camiones, que son camiones de alto tonelaje. De manera tal que siempre hay una*

*coordinación entre ANMAC [ex RENAR] que tiene una unidad especial de logística, fuerzas federales y fuerzas provinciales”.*

Otro momento fundamental del ciclo de vida de las armas de fuego y municiones es el almacenamiento. Respecto a ello, el MOSAIC 05.20 establece que la estructura del edificio donde se guardan las armas debe ser lo suficientemente robusto y seguro para minimizar la posibilidades de que suceda una entrada forzada a través de sus paredes, techos, ventanas y/o puertas (United Nations, 2018c). En su testimonio, un funcionario del ex RENAR comentaba cómo se procedía con el almacenamiento de material recepcionado en la provincia de Córdoba:

*“Quedaba en el depósito de Córdoba, era muy grande y tenía capacidad para almacenar años la cantidad de armas que quisieras, incluso hay un depósito de ANMaC que está bajo custodia del ejército (...) entonces si se acababa la capacidad para tener las armas en la delegación, se las mandaba al resguardo del ejército”.*

Por último, uno de los elementos que se destaca en este criterio es la capacidad estatal para llevar a cabo las destrucciones, que era el fin último de esta política. Esta función en particular requirió de la cooperación de otros actores como fuerzas policiales, Ejército Argentino, ministerios, actores privados como Tenaris, sociedad civil y, en algunas ocasiones, organismos internacionales, lo cual muestra también la centralidad de las capacidades políticas de coordinación, tal como se analizó en el capítulo precedente:

*“Las destrucciones pudieron hacerse con mucho trabajo y esfuerzo y se pudo llevar adelante en buen término la iniciativa. Acá en Argentina, por “destrucción” hacemos una gran división entre tres aspectos: destrucción, inutilización e inutilización permanente y definitiva (...) Un arma destruida para nosotros es un arma que fue primero inutilizada y posteriormente triturada y fundida”.*

Como el RENAR estaba bajo la órbita ministerial, en los procesos de destrucción también participaron autoridades del Ministerio, que tenían la función de auditar el proceso:

*“Los procesos de destrucción de armas del plan de entrega voluntaria de armas eran auditados por el propio Ministerio, teníamos comisiones que venían acá a destrucción y nos decían “abran tal bolsa”, “abran tal otra”, cada bolsa tiene una planilla determinada por*

*lo tanto debería haber el material que dice la planilla, no cualquier otro. Las bolsas no son a granel en el sentido de que cada una está identificada con el material que tiene cada bolsa que se destruye. Entonces se hacía la rutina en forma aleatoria y se controlaba el armamento que estaba dentro”.*

Por cuestiones de infraestructura, para llevar a cabo las destrucción, fue necesario recurrir a la cooperación con el sector privado, específicamente con la empresa siderúrgica Tenaris para utilizar sus instalaciones para la trituración y posterior fundición de las armas de fuego<sup>55</sup>:

*“La mayoría de las destrucciones, digamos todas las destrucciones que se hicieron en el período 2007-2015 siempre se hicieron en Tenaris. El material una vez que se destruye, automáticamente también se carga la destrucción del material, para que aparezca en el banco de datos como arma destruida, pero implica también cargar cada destrucción de armas cada vez que se hace, para que se sepa que el material no está activo, que no está en el circuito, sino que fue destruido. Ese sería el paso final desde el punto de vista técnico-operativo que determina que ya el material definitivamente feneció” (Referente del ex RENAR).*

Como se puede observar, este criterio de capacidad logística contempla varios elementos relacionados con la movilidad de recursos, principalmente para la logística de los puestos móviles, con el pago de los incentivos económicos del programa, con el transporte, almacenamiento y finalmente con la destrucción de las armas recolectadas. Todos ellos han sido necesarios para que la implementación del PEVAF se haya dado de acorde con los objetivos planteados.

#### **4.5.b Infraestructura y tecnología: equipamiento tecnológico y sistemas de información y registro**

En este criterio alude a la existencia de equipamientos tecnológicos y sistema de información y registro. Si bien para el PEVAF no se requería equipamientos tecnológicos sofisticados, más que

---

<sup>55</sup>“Destruyeron un número récord de armas en el país”, Diario *Ámbito*, 24/20/2007. Disponible en: <https://www.ambito.com/informacion-general/destruyeron-un-numero-record-armas-el-pais-n3468185>

computadoras, cámara de fotos, prensa hidráulica y cañón para descarga de armas, sí fue necesario contar con sistema de información y registro para cumplir con la función registral del RENAR. En ese sentido, cabe enfatizar que “la ausencia de sistemas de información, pertinentes y actualizados sobre las materias a las que dirige la organización pública, son factores que afectan negativamente el funcionamiento del Estado, en la medida en que lo hacen ineficaz y vulnerable a la captura” (Bertranou, 2015: 49).

Uno de los primeros pasos en la entrega de armas de fuego es el registro de las armas recolectadas. Para cada arma recolectada se debe registrar la mayor información posible, luego de chequear que esté descargada y sea segura su manipulación y antes de que sea llevada a guarda temporal. Dentro de la información que se debe registrar se encuentra la marca, modelo, calibre, número de serie y país de fabricación (United Nations, 2018a). El registro, a su vez, contribuye a la constitución de inventarios, el cual es un componente fundamental del manejo de existencias, en este caso, estatales. Su importancia radica en que asiste en la detección de pérdidas, desvíos, robos de armas de las existencias gubernamentales y facilita la identificación de armas disponibles para la destrucción (United Nations, 2018b). Para dar cuenta de ello, un funcionario del ex RENAR relataba lo siguiente:

*“Eso implica un proceso de logística bastante complejo porque las armas de fuego que se entregaban y que se entregan, muchas veces tienen registro, y los registros no son perfectos, muchas veces nosotros tenemos registro de un arma de fuego y cuando ingresa el arma puede coincidir o no. Qué quiero decir con esto, que puede haber divergencias en el calibre, en la marca o en el modelo y nosotros podemos llegar a la conclusión que el arma que nos están trayendo realmente es la que fue mal registrada anteriormente (...) Eso nos genera a nivel de base de datos una tarea que es la de establecer la conexión entre los datos que nosotros tenemos con el arma que nos están trayendo. Porque cada expediente de destrucción de armas tiene que estar completo, y desde el punto de vista registral tiene que estar cerrada la historia registral del arma de fuego. Entonces eso genera procesos logísticos que son muy complejos y que llevan bastante tiempo poder realizarlos, para evitar justamente destruir un arma que incluso puede tener pedido de secuestro judicial”.*

En cuanto a los sistemas de información, se mencionó previamente la creación del ModADe como herramienta informática para cargar el registro de las armas y municiones recibidas durante el PEVAF. Como se mencionó, la presencia de un sistema de información disponible para llevar a cabo

esta tarea registral de la agencia ejecutora resulta esencial para la política de control de armas. Asimismo, los lineamientos de buenas prácticas en el campo del desarme hacen referencia a la necesidad de contar con un sistema de datos electrónico para registrar la información recibida en la colecta de armas y municiones (United Nations, 2018a):

*“Tenemos un sistema que se llama ModADe, Módulo de Administración de Depósitos, que es una aplicación informática específica que se desarrolló en la propia agencia, precisamente para cargar y descargar cuando ese material se entrega o se destruye, todo el material que se resguarda (...) lo empezamos a implementar allá por el año 2013, 2014”*  
(Funcionario del ex RENAR).

En términos registrales, también se destaca la creación del Código Único de Identificación de Material Controlado (CUIM) mediante Disposición del RENAR 390/12, un código de “naturaleza virtual, alfanumérica y no secuencial, que identifica el material al que se asigna, siendo único e irrepetible una vez utilizado”<sup>56</sup>. Este código ha sido utilizado para el registro del material recibido en el marco del PEVAF y poder ingresar dicha información en la base de datos y, minimizar los riesgos de errores al momento de la carga.

Por último, además de llevar computadoras a los puestos móviles, era necesario contar con conectividad a internet, justamente para tener acceso al sistema y poder cargar y chequear la información sobre las armas y municiones recibidas en tiempo real. Sobre ello, un funcionario del ex RENAR menciona que puede llegar a ser una contrariedad:

*“Los problemas que podemos llegar a tener pueden ser un internet inexistente a veces, eso sí nos generó problemas, o una internet muy lenta”.*

La observación de este criterio a través de los testimonios permite deducir la relevancia que tienen los sistemas de información y registro para un programa como el PEVAF y que no siempre pudieron ser cumplidos de forma del todo satisfactoria, ya que existieron incongruencias a nivel registral

---

<sup>56</sup> Disposición del RENAR 390/12. URL: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/71778/20120702?busqueda=1>

o al momento de la identificación o incluso en casos donde no se contó con internet en los puestos móviles para acceder a la base de datos.

#### **4.5.c Infraestructura y tecnología: existencia de medidas de seguridad**

El tercer criterio contemplado, dentro del análisis de la subdimensión de infraestructura y tecnología, refiere a la existencia de medidas de seguridad para la gestión y manejo de armas de fuego y municiones. Dado que es transversal a todas las etapas del ciclo del programa, se analiza como último criterio, aunque algunas de estas medidas ya fueron comentadas anteriormente. Este componente es fundamental, ya que su existencia y cumplimiento contribuye a minimizar los riesgos y en última instancia evitar el desvío, robo, hurto o pérdidas de armas y municiones en manos del estado, con el fin último de combatir la proliferación de armas de fuego en los circuitos ilegales.

Sobre la gestión y seguridad física de arsenales (sus siglas en inglés PSSM, Physical Security and Stockpile Management) hay mucha información disponible desarrollada por organismos internacionales, como Naciones Unidas y algunos think-tanks y otras instituciones académicas que, por la extensión del presente estudio, no logrará abordarse en su totalidad. Sin embargo, se continuará tomando como referencia a los documentos MOSAIC donde se encuentran descriptos los lineamientos de las buenas prácticas sobre la temática.

Una de las actividades que las buenas prácticas recomiendan antes de comenzar con la implementación de un programa de recolección de armas de fuego y municiones es realizar una evaluación de riesgos para contar con las medidas de seguridad necesarias para minimizarlos. Esta evaluación debe realizarse para cada momento del ciclo de vida de las armas y municiones contempladas en el PEVAF analizadas previamente: recepción, transporte, almacenamiento y destrucción. Los lineamientos sugieren que los procedimientos estén escritos y que sean conocidos por todo el personal involucrado. Una manera eficaz de hacerlo es a través del establecimiento de Procedimiento Operativos Estandarizados (POE).

El primer paso que el personal de puesto móvil o la delegación debe realizar es chequear que el arma de fuego está descargada y que sea segura su manipulación. Para ello, como se mencionó

previamente, se requiere de personal capacitado. Según las buenas prácticas, el arma debe estar descargada, el cargador separado y con el seguro bloqueado (United Nations, 2018a). Luego de eso se procede a registrar la información del arma, asignarle un código según el sistema y finalmente se inutiliza frente al ciudadano que la entrega utilizando la prensa hidráulica. Sobre inutilización en el momento de la entrega, un funcionario del ex RENAR comentaba:

*“Una de las características que tiene al día de hoy la entrega voluntaria es la inutilización en el momento, y la destrucción es después por trituración y fundición. Pero la inutilización es en el momento, para evitar que ese armamento vuelva a ingresar al circuito de arma”.*

A su vez, a través de su testimonio, un referente de la RAD también refiere a la importancia de la inutilización:

*“El tema de la inutilización del arma fue clave para evitar el robo de las armas, y para darle confianza al ciudadano que entrega el arma (...) hicimos mucho hincapié en que este procedimiento se hiciera en la cara de quien lo entrega, y antes de entregarle el cheque (...) Entonces dijimos que la prensa tiene que estar adelante y se tiene que romper delante de todo el mundo, después se entrega el cheque y el acta que se hace con el arma”.*

Una vez que el arma y/o municiones eran entregadas pasaban a estar registradas en el sistema del RENAR, como parte de las existencias estatales. Salvo aquellas armas de fuego con pedido de secuestro por parte de la justicia, el resto quedaba custodiada en el puesto móvil para más tarde ser ordenadas en bolsa para su traslado:

*“Entonces automáticamente que el armamento ingresaba al RENAR o al puesto móvil y una vez que se entregaba el documento para que fueran a cobrar el incentivo y demás, ese armamento pasaba a resguardo de otro órgano, que no era el mismo órgano que ejercitaba la recepción del material” (Referente de ex RENAR).*

Tal como se mencionó en el criterio de capacidad logística, para el transporte seguro del material recibido hacia los depósitos para su guarda temporal, intervenían fuerzas policiales y/ fuerzas armadas:

*“Cuando se retiran armas, ya sea de los puestos móviles o de nuestras delegaciones en el interior del país, se hace con bastante tiempo de anticipación y generalmente interviene la*

*policía provincial, también siempre hay fuerzas federales, o sea Prefectura o Gendarmería o Policía Federal, siempre participan en estos procesos. Y generalmente los medios logísticos eran provistos por el Ejército” (funcionario del ex RENAR).*

De igual manera, una funcionaria de un organismo internacional también resaltaba lo que sucede con el material en guarda temporal:

*“Cuando están en colectas normalmente son almacenamientos temporales, no han sido guardados por varios años, entonces existen pautas de colecta, almacenamiento y transporte, generalmente en convoy, en lugares con poca circulación, que haya resguardo de ese convoy para estar seguros de que no haya atracos o robos”.*

Una vez que se determinó cuándo y dónde se realizará la destrucción de las armas recolectadas, también se deben establecer medidas de seguridad. Además de los lineamientos que se encuentran en los MOSAIC 05.50, el testimonio de una funcionaria de un organismo internacional encargado de certificar las destrucciones de armas de fuego y municiones y experta en el tema comentaba lo siguiente respecto a los pasos a seguir:

*“El primero es asegurar la seguridad y asegurarnos de que quienes reciben las armas saben cómo descargarlas, que tengan los seguros puestos, saber cómo manipular las municiones, asegurarnos de que el personal esté capacitado para ello y más aún cuando no sólo involucra a las autoridades nacionales, sino también a la sociedad civil, y que sepan resguardarlos bien; la seguridad y la integridad física de quienes los recogen y también de quienes lo almacenan y resguardar para asegurarse de que esas armas entren por una puerta y salgan por otra (...) Parte de garantizar que esas armas no se desvíen por otros lados es asegurarnos de que los registros estén bien hechos, entonces hay que enseñar cómo tomar los números de serie, cómo identificarlos, cómo reconocerlos, cómo hacer el conteo, y después como salvaguardarlas para que podamos hacer un conteo rápido y asegurarnos de que el número de municiones o armas coincida (...) hacer el cross-check con las fuerzas de seguridad, el ministerio de justicia y las fuerzas de control y registro para hacer esa triangulación y asegurarnos que las armas sean destruidas y que no quede impune un crimen. Esos creo que son los tres temas principales cuando estamos hablando de*

*preparación para la destrucción y también recolección: seguridad de quien recibe, capacidad para almacenar y prevenir el desvío, y asegurarnos que esas armas no están perdidas y creen impunidad”.*

En particular, sobre las medidas de seguridad implementadas en una de la destrucciones realizadas en Tenaris destacaba que el país había cumplido con los criterios recomendados:

*“Todas las precauciones habían sido tomadas, estaba respaldado por las fuerzas de seguridad, acompañando los convoy, había verificación al momento de cargarlas y descargarlas, había etiquetas, precintos, que no se pueden abrir, entonces corroborábamos con los números de lote que teníamos en los registros (...) Tenemos registros físicos, se hacen tres copias, una se queda con nosotros, otra con la autoridad que hace la destrucción y el tercero con un testigo. Son firmadas por todas las partes, testigos, quienes hayan hecho la verificación. Son hojas de Excel donde se van volcando los datos, en la verificación espontánea tratamos hacer el 10% del total de armas y municiones para asegurarnos de haber contabilizado un porcentaje (...) En Argentina se pusieron en dos contenedores, cajas de madera cerradas bajo martillo y cinta, y después había barriles de plástico azules en las cuales se metían armas cortas, agrupadas, y ahí vas con cintas y números pidiendo los paquetes. Si toda cuadra, perfecto. Si hay un error, se toma una muestra más grande para revisar. En el caso de Argentina no recuerdo que haya habido algún problema”* (funcionaria de Organismo Internacional).

Todas las medidas enunciadas, tanto en los testimonios como en los lineamientos de buenas prácticas, deben implementarse para asegurar el fin último que es evitar el desvío de esas armas y municiones a circuitos ilegales. En general, se suele hablar de minimizar estos riesgos a través de las medidas enumeradas y otras más específicas que se deben aplicar en los depósitos y arsenales estatales<sup>57</sup>.

Como se puede observar en este criterio, cada instancia del PEVAF y del ciclo de vida de armas y municiones contemplado en él, requiere del establecimiento y cumplimiento de medidas de seguridad específicas. La naturaleza sensible que implica la gestión y manejo de estos materiales requiere de la

---

<sup>57</sup> United Nations, “Stockpile management: Weapons”, Modular Small-arms-control Implementation Compendium (MOSAIC) 05.20, Version 1.0 2012-08-27, 2018.

capacidad administrativa del estado, y en algunas instancias de la colaboración de otros actores no estatales, para cumplir garantizar la seguridad del material en cuestión y de las personas involucradas en cada proceso, lo cual implica también un alto grado de coordinación entre actores diferentes, tema ya analizado como parte de las capacidades políticas.

## 5. Capítulo V: las brechas de implementación del PEVAF

Antes de comenzar a hacer referencia a las brechas de implementación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego, se retoman algunos conceptos que refieren a los diferentes momentos de la política pública. Si bien el análisis de este estudio está centrado en el momento de la implementación, hay condiciones que suelen surgir al momento del planteo del problema o diseño que impactará luego en la implementación.

Se mencionó que el primer momento de la política pública es la identificación y definición del problema, a través de los cuales se establece la cuestión política en el marco de las relaciones político-institucionales. Esta cuestión es tomada en cuenta a la hora del diseño, donde pasan a ser considerados temas de agenda de gobierno y surgen los planes de acción. Asimismo, la “definición política del problema público (DP)” también incluye “el marco o «frame» desde el que se parte, la delimitación del «perímetro» del problema público a resolver, así como la identificación, por parte de los actores públicos, de las causas probables de éste y de las formas de intervención previstas” (Subirats et Al, 2008: 114).

Para el caso del PEVAF la definición del problema jugó un rol clave al momento de establecer no sólo los objetivos, sino también los componentes fundamentales de la política pública. Para empezar, y como se mencionó al inicio de este trabajo, la definición de la violencia armada es compleja y requiere un abordaje multidimensional: social, cultural, económico (Concaro y Olaeta, 2011). Por esa razón, las respuestas al problema deben ser elaboradas tanto desde la demanda como desde la oferta de armas de fuego. En línea con la cuestión de la definición, se destaca un testimonio de una referente de la RAD sobre la perspectiva que se debía considerar para abordar la violencia armada para la elaboración e implementación del PEVAF:

*“Siempre intentamos sacarla del problema de seguridad, hay que ligarla al problema de la persecución del delito ligado al arma de fuego que es un problema a la hora de pensar la respuesta del Estado, siempre intentamos dar el primer paso desde el lugar del mercado, la oferta y la demanda, quién está ofreciendo las armas y quién las está consumiendo y si es un problema sociológico, un problema criminológico, un problema urbano, de constitución, incluso desde la cohesión comunitaria que tenga cada centro urbano, pero creo que es un problema ideológico en primer lugar, e ideológico lo digo desde el lugar más amplio, un*

*conjunto de ideas que uno tiene respecto de la posición que ocupa en un mundo, y en un mundo socialmente organizado, y en ese lugar el miedo es el que impera, es el miedo social el que nuclea la tenencia de un arma, que por supuesto es alimentado por un montón de problemas de orden criminal, delitos concretos, comunes y corrientes que ocurren, por eso la variable no solo proliferación de las armas, sino esa mirada es tan importante a la hora de adquirir un arma (...) Ahí aparecieron dos formas de gestionar, tampoco son progresivas, simplemente hay que entender dónde estás trabajando, con qué actor, en qué comunidad en particular y tener la idea, que viene de la mano de la administración pública, que es cuando uno define un problema, define una demanda también y tienes que estar acorde con la respuesta, sino luego lo que generas es un conflicto no resuelto, y no solo en términos de estadística, en términos de conflictividad”.*

Lo que sigue a la definición es el momento de la decisión-programación (Subirats et Al, 2008), seguido por un tercer momento que es la ejecución o implementación de esos planes de acción, “que activan flujos de recursos más o menos sustanciales; en el marco de reglas -leyes, protocolos- más o menos limitantes” (Andrenacci, 2018: 11). Y finalmente, el momento de la evaluación sobre los “impactos y *outcomes*” (Subirats et Al, 2008: 115). Todos los productos de una política pública que corresponden a un momento surgen en la práctica de un proceso específico de toma de decisiones regido por reglas institucionales. En dicho proceso donde también se dan las interacciones entre todos los actores involucrados, se movilizan recursos previstos en cada una de las capacidades estatales.

En este contexto, pueden existir con frecuencia ciertos “desacoples” entre lo que la institución gubernamental pretende lograr y lo que efectivamente se alcanza. Esos “desacoples” u obstáculos pueden ser identificados como déficit o brecha de capacidad cuando existe una brecha visible entre lo que la tarea implica y lo que el actor efectivamente realiza (Oslak y Orellana, 2001).

Previo a analizar los desacoples identificados en el momento de la implementación de la política pública a través de los testimonios recolectados, se evidenciaron brechas también en el momento de la planificación. El motivo por el cual se hace referencia a éstas es porque, de no ser subsanadas, repercuten en el momento de la implementación. Se destaca que existían criterios objetivos que debían motivar la planificación del despliegue:

*“Si bien hubo casos como el que te comento que me parece un desperdicio de recursos, nosotros tenemos la capacidad en el banco de datos de discernir dónde hay núcleos poblacionales con más cantidad de armas por habitante. En consecuencia, el diseño y la visita de los distintos puestos móviles en gran medida está motivado por el probable universo al cual puedan acceder. Básicamente la cantidad de armas por habitante en relación a la localidad visitada es un rasgo determinante en el diseño de los puestos móviles”* (Funcionario del ex RENAR).

No obstante ello, en varias ocasiones al momento de decidir dónde desplegar un puesto móvil, en ciertas circunstancias primó el “amiguismo político de los funcionarios”, afectando de esta manera la implementación del PEVAF. A continuación, un testimonio ilustra ese desacople particularmente ligado a la planificación del despliegue de los puestos móviles para llevar a cabo la entrega voluntaria:

*“La planificación de los puestos móviles, eso no sucedió y era insuficiente. Entonces creo que no hubo la planificación ni los recursos necesarios para hacer una implementación mucho más abarcativa de la que se hizo”* (Referente de la RAD).

Los déficits de dotación de capacidad, ya sea administrativa o política, se detectan en relación a los objetivos de la política pública. Estos objetivos, que ya fueron referidos previamente, son los enunciados en el marco normativo: la disminución del uso y proliferación de armas de fuego, la sensibilización sobre sus riesgos, reducción de accidentes, delitos y violencia con armas de fuego, y la promoción de la cultura de no tenencia y no uso de armas de fuego.

En virtud de ello, se observó que la ejecución de las campañas de sensibilización previas a la recolección de armas ha sido un componente clave de los “*outputs*”, es decir, de la cantidad de armas de fuego y municiones recolectadas. Estas campañas no sólo resultaron ser una actividad para implementar, sino también un objetivo en sí del PEVAF. Asimismo, se destaca que tanto en la planificación como en la ejecución de las mismas se ponen de manifiesto tanto capacidades estatales administrativas como políticas, ya que no sólo se necesitan de recursos económico-financieros, capacidad logística, recursos humanos, de comunicación sino también de las interacciones e instancias de coordinación con otros actores estatales (gobiernos locales y provinciales) y sociedad civil. Esto puede ser reflejado en un testimonio de un referente de la RAD:

*“Sobre todo pudimos comprobar que la mayor efectividad en la “cosecha” diaria que se hacía de armas de fuego lo logramos cuando había previamente una campaña de comunicación (...) El trabajo de comunicación, de acompañamiento, de difusión local es el que ha permitido claramente el éxito del programa”.*

Según un entrevistado, los recursos destinados a las campañas de sensibilización han sido siempre escasos y se identificó un vacío en ese sentido, que a partir de 2016 se empezó a atender. Previo a eso y desde la implementación del Programa, no hubo un abordaje integral de cómo llevar a cabo las campañas de sensibilización y llegar a la comunidad. Si bien, se presentaron algunas excepciones, como por ejemplo “Tenés un arma, tenés un problema”<sup>58</sup>, en 2006 y también “Programa Ciudades Seguras”<sup>59</sup> en 2013, ambos articulados desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, su implementación no se ha sustentado a lo largo del Programa. Un elemento clave que explica ello es que hasta 2014 el RENAR no crea un área específica dedicada a esa tarea como lo refleja el siguiente testimonio de un funcionario de ex RENAR:

*“El área que estaba en el RENAR donde si bien se hacían campañas y demás, y se hacían abordajes territoriales, no tenía una formulación tan formal como tiene hoy. Hoy en día es un órgano dentro de la coordinación de Planificación estratégica y Prevención ciudadana; es un área específica formal que antes no existía”.*

De hecho, en la mayoría de las entrevistas, se ha constatado que las campañas de sensibilización en gran parte fueron organizadas por la sociedad civil, en muchas situaciones exponiendo una ausencia de la agencia estatal responsable. Dichas campañas no sólo tenían el objetivo de concientizar a la ciudadanía de los riesgos de tener un arma de fuego en la casa, las consecuencias de la violencia armada

---

<sup>58</sup> URL: <http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/notas/campana-para-desalentar-la-tenencia-de-armas-del-ministerio-de-justicia-y-derechos-humanos-de-la-nacion/+1523>

<sup>59</sup> El Programa Ciudades Seguras se crea en 2013 mediante un convenio entre RENAR y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la difusión del PEVAF en los municipios de Olavarría, Provincia Buenos Aires; San Miguel de Tucumán, Provincia de Tucumán; Sunchales, Provincia de Santa Fe; La Paz, Provincia de Entre Ríos; Godoy Cruz, Provincia de Mendoza. URL: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2016/09/Memoria-del-Estado-de-la-Nacion-2013.pdf>

y desmitificar ciertas nociones previas sobre la posesión de armas de fuego, sino que también perseguían el fin de difundir el programa de entrega voluntaria y cómo funcionaba. Y ese desacople no sólo fue descrito por referentes de la RAD, sino también por un funcionario del ex RENAR:

*“Había campañas de la sociedad civil para difundir el plan en las escuelas, y de la escuela llegaba a la casa, lo que llamó la atención de la prensa, que empezó a difundir no sólo la campaña sino la entrega misma. Esas fueron las más efectivas, pero no hubo campañas nacionales serias, buenas, no se hicieron porque nunca fue un problema en la agenda, nunca se discutió bien el problema. No ha habido campañas masivas de concientización. (...) dependía de la sociedad civil, no del Estado. No hubo un compromiso profundo del Estado en decir “le pagamos a una consultora para que haga una buena campaña publicitaria y la lanzo a la sociedad”, eso nunca sucedió”.*

Las principales campañas se realizaron en los primeros años del programa (2007-2009) y fueron llevadas a cabo principalmente por las asociaciones de la RAD. A través de los testimonios, se destaca la falta de coordinación y planificación en las campañas de sensibilización por parte del estado, quien tenía esa responsabilidad primaria. En diferentes ocasiones, las organizaciones nucleadas en la RAD se encontraron con limitaciones, en términos de recursos, para llevar a cabo campañas de sensibilización por su cuenta. Es por ello, que también han tenido el rol de articuladores con gobiernos locales para que sean ellos los encargados de hacer publicidad del programa e implementar las campañas de sensibilización:

*“Hicimos una encuesta sobre cómo la gente se enteraba, y ahí notamos un déficit de campañas locales. Hubo reuniones en Morón con Sabatella o Massa en Tigre para facilitar la implementación. Nuestra capacidad para hacer publicidad era cero, pero sí hubo un peso fuerte en la articulación con los gobiernos locales para que ellos hagan las campañas de sensibilización”* (Referente de la RAD).

En línea con lo expuesto sobre las campañas de sensibilización, se identificaron diversas brechas en su implementación. Por un lado, respecto a las capacidades políticas, hubo desacoples en el accionar interinstitucional y en la relación estado/sujetos no estatales, donde se ha puesto de manifiesta la insuficiente capacidad política estatal para coordinar con otros actores involucrados y llevar adelante

una de las actividades contempladas en el programa. Asimismo, esas brechas repercuten en la subdimensión de la legitimidad, es decir, sobre la creencia de que si la institución estatal es capaz de llevar adelante la política de manera eficiente y eficaz. Por otro lado, también se identifican desacoples en relación a las capacidades administrativas, sobre todo a la dotación de recursos económicos-financieros y humanos específicamente para esa actividad.

En cuanto al resto de las brechas en la implementación, y siguiendo las referencias realizadas en el capítulo II sobre los diferentes tipos de déficits de la implementación de las políticas públicas (Tobelem, 1992; Completa, 2016), se mencionan dos grandes categorías que se vinculan con la subdimensión política y administrativa de las capacidades estatales: 1) las brechas vinculadas al contexto macro institucional, es decir, aquella que “se relacionan con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto político y macroeconómico y a las relaciones interorganizacionales e interjurisdiccionales que mantiene la organización con el resto de los actores que integran su entorno” (Completa, 2016: 69), y 2); y las brechas asociadas al contexto microinstitucional, relacionadas con “la capacidad financiera y física de la organización; con su organización interna (distribución de funciones, estructuras y procedimientos), con los sistemas de recursos humanos y de remuneraciones del personal y con la capacidad individual de los responsables de ejecutar las tareas” (Completa, 2016: 69). Estas dos grandes categorías se tomarán para el análisis del resto de los desacoples que surgieron en la implementación del PEVAF y se pudieron evidenciar a través de los testimonios de entrevistados.

### 5.1 Las brechas vinculadas al contexto macroinstitucional y la capacidad política

En esta sección se hace referencia a las brechas originadas por factores de orden macroinstitucional y que, en su mayoría, se asocian a la capacidad política y a las subdimensiones analizadas. Dentro de esta categoría de brechas se encuentran aquellas que tienen su origen en las restricciones institucionales, vinculadas al marco legal vigente, pautas culturales o políticas institucionales; y aquellas que están asociadas a las relaciones interinstitucionales, es decir, “conflictos en los vínculos que mantiene la agencia gubernamental con otros actores (públicos o privados)

comprometidos con el cumplimiento de sus objetivos y/o con la ejecución de ciertas actividades y tareas” (Completa, 2016: 70).

Asimismo, existen restricciones ligadas al contexto, ya sea nacional o internacional, que pueden afectar de manera negativa el accionar estatal. No obstante, y como se observó en el análisis de todos los criterios de la subdimensión del impulso normativo, esto no sucedió para el caso del PEVAF. El amplio apoyo político, tanto en el poder ejecutivo como legislativo, el impulso “*bottom-up*” que dio espacio a la sociedad civil representada en la RAD a canalizar sus demandas, y el contexto y agenda internacional en el que surge y se elabora la política pública, fueron propicios para fortalecer la capacidad estatal para impulsar y ejecutar el programa en cuestión.

En ese sentido, el plexo normativo inicial se mostró eficaz, tal como se analizó en la subdimensión de impulso normativo, sin embargo, se mostraron falencias en cuanto a la organización gubernamental en particular. Por ello, a continuación se analizarán cada una de ellas en detalles, pero los déficit se han observados en: la existencia de los acuerdos formales y/o informales para la acción interorganizacional, es decir, al interior del estado, en las instancias de interacción principalmente formales entre la agencia estatal y las asociaciones de la RAD y en la legitimidad que ha quedado comprometida por brechas en las capacidades administrativas.

En el capítulo que se analizan las subdimensiones de la capacidad estatal, se evidenció la existencia de los acuerdos formales y/o informales para la acción interorganizacional, es decir, al interior del estado. Sin embargo, la brecha observada está vinculada a ciertas situaciones donde no existieron instancias de coordinación articuladas y planificadas. Un ejemplo claro de ello es el proceso decisorio para la planificación del despliegue territorial de los puestos móviles, es decir, decidir en qué municipios tenían que instalarse los puestos móviles para la entrega voluntaria. Sobre ellos, se mencionó que si bien se encontraban a disposición recursos para tomar esas decisiones de manera objetiva, por ejemplo, basada en la cantidad de armas de fuego por cantidad de habitantes en determinadas ciudades, en reiteradas ocasiones primaron “cuestiones de amiguismo político con distintos funcionarios”, afectando la capacidad logística de la agencia estatal y el alcance en términos geográficos de la política pública. Sobre esta cuestión, dos referentes de la RAD destacaban lo siguiente:

*“Como pendiente quedó recorrer en serio todo el país con puestos móviles (...) Si hay una decisión política de llevar adelante el programa ese sería un punto a implementar, no que se lleven los puestos a los lugares por cuestiones de amiguismo político, sino tomar la decisión política en serio de recorrer y desarmar, porque hay lugares donde no se ha podido llegar”.*

*“Toda la primera etapa cumplió nuestras expectativas en cuanto a la voluntad política, no cumplió nuestras expectativas en cuanto a la implementación, porque creemos que el plan podría haber tenido presencia en muchas más localidades y no las tuvo”.*

Siguiendo con este análisis, las decisiones tomadas sobre el despliegue de los puestos móviles en base a criterios no tan objetivos y sin una planificación geográfica previa, afectaba la transparencia de la política pública y el modo en que se articulaba esa implementación desde el estado.

Por otro lado, se han evidenciado obstáculos que se presentaron en términos de instancias de interacción principalmente formales entre la agencia estatal y las asociaciones de la RAD, es decir, falencias por parte del estado al momento de articular la coordinación por medio del Consejo Consultivo, creado por ley. A pesar de ello, el papel preponderante que le cedió el estado a la RAD desde la instalación del tema en la agenda pública, el armado y acompañamiento de la Ley N° 26.216 y en algunas instancias de la implementación, no dio lugar a que grupos opositores a la política pública como AICACYP y ALUTARA, logran conquistar espacios de poder decisivos. A su vez, la RAD también ha tenido un rol clave en el control externo (*accountability* vertical), principalmente en las destrucciones. Ese espacio otorgado informalmente a la RAD permitió que muchos de los inconvenientes que se fueron advirtiendo en cuanto a la implementación, se fueran resolviendo:

*“Luego de que se inició el plan fuimos haciendo análisis sobre cómo estaba siendo implementado, la aprobación, cómo el gobierno también nos habilitaba lugares con sus desprolijidades, algunos conflictos dentro de la sociedad civil, pero así y todo fue una política que se logró implementar exitosamente”* (Referente de la RAD).

Asimismo, en cuanto a la aceptación de la política por parte de la ciudadanía que hace a la legitimidad del estado como responsable, se pudieron observar algunas falencias que han tenido consecuencias sobre la capacidad estatal. La legitimidad y la credibilidad del estado, y en particular del

RENAR como actor capaz de llevar adelante la implementación de una política pública se vio afectada por brechas detectadas en otras subdimensiones. Una de ellas está relacionada con las medidas de seguridad, incluida dentro de la capacidad administrativa. En ese sentido, un testimonio de un referente de la RAD refleja lo siguiente:

*“Desde el punto de vista de la argumentación política de salir en un titular que diga “un arma del plan fue secuestrada en un robo de un banco” y eso puede afectar muchísimo la política, pero desde nuestro punto de vista afectaba muchísimo al plan porque este tipo de planes se basan en la confianza”.*

Finalmente, y a pesar de las brechas identificadas, se resalta que el estado tuvo una capacidad política relativamente exitosa para articular la implementación de la política pública con los intereses de los grupos beneficiados, en este caso, la sociedad civil representada por la RAD, de manera directa en los primeros años, y luego con los municipios:

*“Al inicio, 2007, en la gestión completa de Meiszner, con sus altibajos por supuesto, pero fue la gestión que claramente nosotros teníamos ingreso para trabajar en el programa. Después la gestión de Molle, ya teníamos mucha más actividad, pero teníamos más limitantes, así que el programa comenzó a decaer un poco, se empezó a trabajar más localmente, con municipios, porque ya existía, ya era conocido, así que simplemente el municipio decía quiero un puesto de recepción, no era ponerlo en marcha, era demandarlo. Entonces íbamos a los municipios a pedirlo y te hacíamos el nexo, y se organizaba porque Molle siempre con sus límites, pero siempre fue proclive a darle impulso. Así que yo te diría que más activo durante Meiszner, con buena intención con Molle y nada en la gestión anterior [en la época de Macri].*

Algunas de las brechas mencionadas y descritas que se pueden vincular con el contexto macroinstitucional y la capacidad política del estado, pueden ser enmarcadas, a su vez, bajo una categoría de déficits enunciada por Oslak y Orellana (2001). Dentro de los 6 tipos de déficits, uno de ellos está relacionado con relaciones interinstitucionales, “permite determinar cuáles son las necesidades de acciones que dependen de compromisos (de recursos, apoyos, etc.) de otras organizaciones, cuya ejecución es requisito de cumplimiento de las tareas" (2001: 9). En ese sentido, las dificultades que se

presentaron para la coordinación, instancias de control externo e interacción principalmente formal entre el estado y los actores no estatales que se mencionaron en esta sección respecto al PEVAF, también podrían enmarcarse dentro de este tipo de déficit de capacidad. Estos déficits afectan la capacidad estatal de articular sus acciones con otros actores para cumplir de manera más eficiente las tareas planteadas e incluso lograr mejores resultados.

## 5.2 Las brechas vinculadas al contexto microinstitucional y la capacidad administrativa

En relación a los déficits vinculados al contexto microinstitucional y la capacidad administrativa estatal, se encuentran aquellos desacoples que están asociados a la “cara interna” del estado. Sobre ellos Completa (2016:70) sostiene que se encuentran “los déficits relacionados con la estructura organizacional y la distribución de funciones, los cuales son de exclusiva incumbencia de la agencia estatal”. Ellos están directamente relacionados con las dotaciones de recursos destinadas a las subdimensiones del marco legal específico. En ese sentido, y como se mencionó en el capítulo IV, se evidenciaron algunas dificultades que podrían surgir en cuanto a la aplicación de la amnistía legal amparada por la Ley N° 26.216, ya que si bien los alcances de quién se estaba amnistiando legalmente estaban claros, al momento de la implementación, podrían presentarse algunas falencias.

A su vez, siguiendo a Ozlak y Orellana (2001), los autores también categorizan a los “déficits relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones”, que dan cuenta de las responsabilidades de cada unidad dentro de la estructura organizativa para implementar una tarea. Y en ese sentido se identificó una brecha asociada con las divisiones de competencias entre unidades decisoras, en este caso al interior de RENAR, ya que *“la misma unidad organizativa que recepcionaba el arma, era la misma que entregaba el incentivo y que también la destruía”* (Testimonio referente de ex RENAR). Esto generaba conflictos en cuanto a la transparencia y control interno que luego fueron advertidos y revertidos con la creación de la ANMaC a fines del 2015, ya que el nuevo organigrama crea diferentes unidades para realizar esas tareas.

Asimismo, dentro de estos déficits de orden interno, se encuentran aquellos vinculados a la capacidad financiera o física de la organización estatal, es decir, a la disponibilidad de recursos para cumplir con determinada tarea (Ozlake y Orellana, 2001). Ejemplos de ellos son las dotaciones

insuficientes de recursos humanos, económicos-financieros, de insumos, de tecnología, espacio e infraestructura física adecuada o inexistente, entre otros (Completa, 2016).

Algunos de estos déficits fueron referidos en el capítulo anterior en la subdimensión de recursos financieros. En primer lugar, la dependencia orgánica del Ministerio limitaba la posibilidad de contar con cierta flexibilidad presupuestaria para cambiar o reajustar partidas o la restricción de poder ampliar el programa para llegar a otros puntos del país. Por otro lado, la posibilidad de contar con fondos temporarios provenientes del ente cooperador manejado por AICACYP, asociación que se oponía al PEVAF, implicaba un conflicto de interés y también una posibilidad de “captura” o limitación de autonomía estatal frente a intereses privados.

Siguiendo con el análisis de los déficits internos, se identificaron ciertas brechas relacionadas con la transparencia de datos, no sólo con el acceso a la información para evaluar y monitorear los resultados, sino también de qué manera se estaba implementando el PEVAF. En ese sentido, se destaca un testimonio de un referente de la RAD para ilustrar esta brecha:

*“Siempre hubo problemas de transparencia, en comunicación, falta de acceso a la información, entraba en juego la política partidaria, acceder a la información del RENAR era un parto, muy secreto. De hecho, los primeros análisis sobre armas incautadas los hicimos nosotros, conseguimos la base e hicimos el análisis”.*

A su vez, se subraya las ineficiencias en cuanto a los procesos de transparencia de la información sobre cómo es implementada la política pública lo cual, como se mencionó previamente, facilitan el escrutinio de la sociedad para legitimar o no la ejecución de la política pública y del resto de las organizaciones estatales involucradas para monitorear las tareas. Sobre esta cuestión, se puede complementar con el siguiente testimonio de un referente de la RAD:

*“A veces aparecía como un problema la sincronización de la comunicación en la implementación, es decir se comunicaba, pero no se implementaba, o viceversa, había quejas en cuanto a dónde y cómo se implementaba, y quejas de legítimos usuarios que decían que buscábamos desarmar a la sociedad, las quejas usuales de esos grupos. Después aparecieron sospechas o comentarios de que se habían robado las armas, pero no fue más allá de eso”.*

Asimismo, se mencionó en el capítulo anterior algunas falencias sobre la disponibilidad de las estadísticas y números sobre el desarrollo del PEVAF y la dificultad para su recolección, a pesar de la existencia de las encuestas para ese fin. En ese sentido, se identifica un déficit por parte de la agencia estatal responsable de implementar las encuestas para cumplir con la esa tarea asignada, y se destacó en los testimonios que la recolección de datos no fue efectiva y que el acceso a ellos se vio dificultado.

Otros de los déficits internos observados son aquellos asociados “al manejo del personal tanto técnico como gerencial” (Ozlak y Orellana, 2001: 9), es decir la insuficiente dotación de personal con perfil técnico y capacitado para la implementación del programa. Como se mencionó previamente, la implementación del PEVAF requería de personal con formación técnica, principalmente para las tareas vinculadas a la identificación y manipulación segura de armas de fuego y municiones. En parte esa necesidad fue cubierta, sin embargo, desde la RAD destacaban como una falencia:

*“Esa es una de las falencias. Pero habría que volver a generar dos equipos con profesionales serios que vayan recorriendo los distintos puntos del país”.*

Además, se evidenciaron déficits relacionados con la infraestructura física de la unidad organizativa para implementar esta política pública de manera más eficiente y efectiva. En ese sentido, la conformación de una red federal de depósito es una cuestión en la cual el ex RENAR no ha podido avanzar, y aún sigue sin concretarse bajo la órbita de ANMaC. La creación de BANMaC en 2015 vino a solventar una falencia en términos de infraestructura física y seguridad del material que se recolectaba en las entregas voluntarias (además de otros materiales decomisados). Sin embargo, la existencia de la brecha en ese sentido durante el período estudiado ha dado lugar a episodios de robo, hurto o pérdida de armas de fuego almacenadas en depósitos del RENAR. Sobre ello, un funcionario del ex RENAR resalta lo siguiente:

*“Nunca se pudo conformar lo que técnicamente se denominaría una red federal de depósitos. En esa materia todavía al día de hoy hay muchas deficiencias (...) En ese momento [2015] no existía, teníamos la sede central del RENAR, en la planta baja había un depósito abarrotado de material, llegamos a tener más de 20.000 armas y municiones. Eso provocó*

*también el problema que tuvimos en el 2013 de un robo de armas<sup>60</sup>. Fue en diciembre del 2012 si no me equivoco en el RENAR, en la sede central nuestra, y eso en gran medida provocó después la ideación y creación del BANMaC para tener realmente un sistema de alta seguridad para el resguardo de armas. Y después cada delegación tenía su propia sala de armas. Hemos tenido y, hasta el día de hoy, tenemos deficiencias en lo que tiene que ver con el resguardo de esos materiales, en particular en las delegaciones, y básicamente cada delegado lamentablemente por lo menos en ese período 2007-2015 se tenía que hacer responsable de la integridad de cada armamento que tenía depositado. (...) Muchas veces se prefirió no recibir armas en determinados puntos, a recibirlas y someterlas a una probable situación de desvío por hurto. Esa es una cuestión que todavía no está lo suficientemente expandida alrededor del país.”*

Este tipo de brechas en cuanto a las medidas de seguridad de los almacenamientos, también advertidos durante la asistencia técnica por una agencia de Naciones Unidas en 2013, se subsanaron mediante ciertos cambios al final del período estudiado. Ello se refleja en el siguiente testimonio de una experta en el tema que participó en dicha asistencia:

*“También hubo varios temas con el tema de almacenamiento. El ministerio tenía un nuevo almacén donde había armas incautadas o esperando juicio, y en la parte de atrás del almacén había problemas con los espacios, la forma en la que se estaban guardando las municiones, y se hicieron varias recomendaciones. Al inicio hubo resistencia porque no veían la foto completa de lo que podía pasar, no pensaban que pudiera haber problemas. Luego hicieron cambios”.*

Como se mencionó, tanto en el almacenamiento como en la destrucción es necesario cumplir con varios requisitos relacionados con la seguridad física de los materiales y de las personas que llevan a cabo las tareas. En primer lugar, asegurar que quienes reciben las armas saben cómo descargarlas y cómo manipular las municiones, por lo tanto, el personal debe estar capacitado para ello y esto se cumplió incluso disponiendo con un número limitado de personal. En segundo lugar, cumplir con ciertos

---

<sup>60</sup> <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/roban-200-armas-de-los-depositos-del-renar-nid1544091/>

requisitos al momento de registro de las armas (tanto las que se reciben como las que se destruyen) es decir cómo registrar los números de serie y otras marcas, cómo identificarlas y cómo hacer el conteo, y luego hacer un control cruzado entre documentación y material recibido o disponible para destruir, todos ellos con el objetivo de evitar desvío del material.

En general, durante las destrucciones no se han detectados episodios que hayan comprometido tanto la seguridad física de las armas como del personal. Sin embargo, se han identificado déficits en cuanto a episodios donde hubo incongruencias entre la base de datos del RENAR y armas físicas que eran entregadas por los ciudadanos. Un funcionario del ex RENAR comentaba sobre esta falencia:

*“Las falencias en cuanto a la instrumentación del plan, estas que yo te comentaba en particular, lo que tiene que ver con (...) la congruencia de los datos del banco nacional informatizado de datos con el material que nos arribaba en forma física. El sistema de registros en la Argentina, a diferencia de lo que puede suponer por ejemplo el registro de un automotor, no tiene verificación obligatoria, entonces es básicamente un sistema que funciona con un registro en base a declaraciones juradas. En consecuencia, puede haber a veces divergencia entre lo que el usuario declara y lo que el material realmente es”.*

Dentro de los déficits que están asociados a la subdimensión de infraestructura y tecnología, se observaron falencias en el sistemas de pagos de incentivos con chequeras. Si bien, y como se mencionó previamente, implementar este sistema implicó diversos desafíos sobre la cobranza de un cheque sin vulnerar el anonimato del programa, pérdidas de chequeras o cómo establecer una trazabilidad de los pagos. No obstante, en el período estudiado el sistema funcionó a pesar de estos obstáculos pero a partir de 2016 el pago de los incentivos comenzaron a sistematizarse por otros otras plataformas de cobranza. Sobre esta cuestión, el siguiente testimonio evidencia lo descrito:

*“En el período que va del 2007 al 2015 tuvimos varios problemas, incluso de desaparición de chequeras completas para incentivos que con este nuevo sistema que se pergeñó se evitó complemente (...) Y además de estos episodios de desaparición de chequeras y demás, la contabilidad y entrecruzamiento entre armas y cheques era muy complejo (...) Hoy podemos decir desde el punto de vista de los recursos económicos la trazabilidad es del 100%, cosa que antes no era así (...) No solamente cambiamos el sistema que tiene que ver con la*

*percepción y la adhesión a los incentivos, sino que somos el programa de entrega voluntaria de armas de fuego en la ANMAC es el único programa que obtuvo calificación ISO 9001 vigente” (Referente del ex RENAR).*

En esta sección se abordaron diversas brechas de implementación asociadas a los déficits en las capacidades administrativas. Las principales tienen que ver con limitaciones en cuanto a los recursos financieros, no en términos cuantitativos, sino desde el punto de vista institucional, sobre el control de los alcances de la amnistía legal, desacoples en cuanto a las responsabilidades de cada unidad dentro de la estructura organizativa para implementar una tarea, déficits en la infraestructura física del RENAR para el almacenamiento y las medidas de seguridad, insuficiente acceso de la información sobre resultados del PEVAF, incongruencias en las bases de datos, insuficiente dotación de personal con perfiles técnicos y problemas en la trazabilidad de los pagos de incentivos. Algunos de estos déficits se han subsanado, en su mayoría a partir del período en que RENAR pasa a ser ANMaC, pero que no se analizará aquí por una cuestión de extensión y por escaparse del período de estudio, aunque se hará referencia a algunos avances en las conclusiones.

Finalmente, y a modo de cierre del capítulo de brechas de implementación, a través de los testimonios, se han podido identificar varios factores que afectaron la disponibilidad de recursos y, por lo tanto, la implementación de la política pública estudiada.

Uno de estos factores fue la duración del PEVAF. Según las buenas prácticas mencionadas en los MOSAIC 05.40, los programas de recolección de armas de fuego y municiones deben establecerse por un período limitado, mientras que deben instituirse normativas o regulaciones que permitan al estado seguir recolectando armas en manos de civiles, como ha sucedido con la boca de entrega instalada en la sede del ex RENAR de forma permanente. Sin embargo, las sucesivas prórrogas de la Ley N°26.216 aseguraron la vigencia del plan en términos teóricos, pero eso por sí solo no aseguró la implementación de la política, ya que requiere de la disponibilidad y movilización de diversos recursos, como se ha mencionado. Sobre esta cuestión, se resalta el siguiente comentario de una referente de la RAD:

*“El hecho de hacerlo permanente hace que no puedas aprovechar bien los recursos, principalmente los recursos de comunicación. Y también es caro, el operativo es caro y por*

*eso tenes que reducir los recursos. Y eso fue algo que nunca nos escucharon. Por supuesto que tenes que tener una boca de entrega en RENAR, pero el plan en sí tiene que ser en un momento con un esfuerzo de recursos y sobre todo de recursos de comunicación, esa es la gran crítica que le haría a las autoridades”.*

En ese sentido, acotar el programa en tiempo, siguiendo consideraciones como determinada cantidad de armas y municiones en manos de civiles a recolectar y a un espacio geográfico delimitado, permitiría llevar a cabo campañas de sensibilización y difusión previo a la colecta física de armas de manera más eficiente, cumplir con determinados y delimitados resultados y construir mayor confianza entre grupos opositores y reticentes, a través de mayores destrucciones con ceremonias públicas (United Nations, 2018a). A su vez, la duración temporal delimitada de la recolección física de armas de fuego y municiones en mano de civiles permitiría una evaluación de los resultados que no estén afectadas por factores como la novedad del momento. El siguiente testimonio refleja de cierta manera esta cuestión:

*“Cuando se lanzó el Plan hubo una propensión a la entrega de armas mucho más mayor que lo que después ocurrió, que es lógico también porque en un momento significó el PEVAF una situación totalmente novedosa para la Argentina. Entonces mucha gente que tenía el arma, muchas veces por herencia o guardada de la década del 60/70 en su casa, terminaron entregándola porque le pareció que incluso hasta conservarla podría ser peligroso. De manera que sí en el primer tiempo, particularmente con el lanzamiento, después ya hubo una meseta, todos los años teníamos cifras similares en cuanto a la entrega, pero podemos decir que en el primer tiempo hubo un éxito enorme en materia de entrega de armas de fuego”* (Referente del ex RENAR).

Por último, cabe destacar que la intención de mantener la implementación de una política pública por tiempo indeterminado, podría afectar el impulso normativo y la puesta en agenda pública de temas relacionados. Para el caso del PEVAF en particular, el ímpetu inicial y la voluntad política de avanzar sobre un programa público que contribuía al debate de una política pública de control de armas más integral, no volvió a suceder de igual manera.

## 6. Conclusiones

En el presente trabajo se abordó la problemática de la proliferación de las armas de fuego y la violencia armada, y cuáles son las políticas públicas de control de armas que se suelen llevar a cabo. Se mencionó que dentro de éstas, se destacan los planes de entrega voluntaria de armas de fuego como política de desarme civil en contextos de violencia urbana y criminal. Los objetivos que persigue esta política se analizan desde dos enfoques: desde la reducción de la oferta, ya que mediante la recolección y destrucción se apunta a restringir la circulación de armas y municiones, y desde la restricción de la demanda a través de las campañas de concientización sobre el uso de las armas de fuego y la promoción de una cultura de no violencia.

Asimismo, el análisis de esta política pública parte desde su abordaje desde el paradigma de seguridad democrática que permite entender a las políticas de desarme civil, como el PEVAF, como un conjunto de medidas preventivas y disuasivas, articuladas a través de un sistema de instituciones y donde hay lugar para el debate, participación y control sobre su diseño y ejecución por parte de la sociedad civil. En el marco de este paradigma también se explica cómo surge el PEVAF, es decir, a partir de la instalación de la problemática de violencia armada en la agenda pública, la cual fue impulsada desde la sociedad civil, con una posterior articulación de instituciones estatales de diferentes niveles y jurisdicciones, y donde se dio lugar a espacios de interacción con las asociaciones de la RAD en diferentes momentos de la política pública.

La elección de esta política para el análisis también permite observar cómo se articuló una política “*bottom-up*”, es decir desde el impulso realizado por la sociedad civil, principalmente por el liderazgo de familiares de víctimas de la violencia armada y de las asociaciones nucleadas en la RAD. Pero también tiene lugar en un contexto donde la problemática era discutida en la arena internacional, más bien un impulso *top-down*, la cual logra permear en la agenda nacional a través del activismo de la ONU, redes de ONGs internacionales como IANSA, y ONGs locales. Ello ilustra lo que se describió como gobernanza multinivel, que resulta clave en la articulación de la red de actores implicados en este *issue*.

El establecimiento y la ejecución del Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego y Municiones (2007-2015) fue el resultado no sólo de que la problemática había entrado en la

agenda pública como se mencionó previamente, sino también de antecedentes de otros programas de desarme que habían arrojado resultados exitosos, como el pionero de Mendoza en 2001 y el caso de Brasil en 2004 y 2005. Como se señaló en el capítulo I, según los resultados de los primeros años del PEVAF se observó que ha tenido un éxito relativo en la recolección de armas. Sin embargo, debido a los déficits analizados el programa podría haber tenido mejores resultados. A su vez, y de acuerdo a las evaluaciones de impacto referidas en esta tesis, también se evidencian mejoras, aunque limitadas, en algunos índices vinculados a la violencia armada.

Sin embargo, de la bibliografía disponible respecto del tema, se observó una escasez de estudios dedicados a analizar la fase de implementación del PEVAF en el período abordado en el presente trabajo. Es por ello que en la presente tesis se propuso realizar un abordaje de las capacidades estatales necesarias para la implementación de este programa y, de esta manera, poder detectar los déficits o brechas de capacidad. En ese sentido, se busca aportar al programa de desarme que sigue vigente y a otros programas que se puedan llevar a cabo en otros países, pero también a nivel de ciudades en Argentina.

Como se indicó en el encuadre teórico, el análisis de las capacidades estatales se enmarca bajo un enfoque institucionalista, el cual argumenta que en la implementación de las políticas públicas se ponen de manifiesto las capacidades estatales. Sobre ese enfoque teórico se analizó el concepto de capacidad estatal, a partir de dos dimensiones: la administrativa, para dar cuenta de la faceta “interna” y donde se prioriza el aparato estatal y sus procesos internos, y la política, donde se pone de relieve la faceta que mira “hacia fuera” y es definida en términos relacionales. Estas dos dimensiones comprenden, a su vez, diversas subdimensiones que dan cuenta del carácter multidimensional del concepto de capacidad estatal. A su vez, se otorgaron diversos criterios a cada subdimensión que permitieron la observación para el análisis. Para ello, se elaboró una matriz de operacionalización de las capacidades estatales para el análisis del PEVAF en el período estudiado.

El presente trabajo de investigación partió de la hipótesis que la implementación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas entre 2007 y 2015 en la República Argentina no alcanzó todos los resultados planteados, debido principalmente a que el estado no ha tenido capacidades estatales administrativas suficientes para llevar a cabo los objetivos tal como se fijaron.

A través del análisis de las capacidades estatales administrativas necesarias para la implementación del PEVAF, se corroboró en parte la hipótesis planteada, ya que se han observado brechas de implementación en diferentes subdimensiones. Algunas de las brechas de las subdimensiones administrativas identificadas fueron subsanadas luego de 2015 y principalmente a partir del cambio en la estructura orgánica del RENAR, que implicó su descentralización a través de la creación de ANMaC, algunas de las cuales serán comentadas aquí.

En primer lugar, durante el 2007-2015 se evidenció que las unidades de la autoridad competente, en este caso el RENAR, no tenían sus funciones y competencias formalmente pautadas para la ejecución del PEVAF y, por lo tanto, sucedía que la misma unidad organizativa se encargaba de todo el proceso desde la recepción, fiscalización, resguardo y destrucción de las armas de fuego, lo cual tenía implicancias en su transparencia. Esta brecha fue subsanada a partir de la creación de dos direcciones en ANMaC: Dirección Nacional de Planificación Estratégica, Prevención Ciudadana y Cooperación Institucional que se encarga de la recepción de armas, y la Dirección de Fiscalización, Resguardo y Destrucción de Materiales que se encarga de las otras tareas mencionadas.

En segundo lugar, se observaron déficits en cuanto a los procesos de transparencia de la información a través de la presentación de informes, a los que hace referencia el Art. 11 de la Ley N° 26.216. A pesar de que los testimonios de funcionarios del RENAR afirman que se difundió la información relativa a la implementación del PEVAF, en especial en cuanto a los resultados de las campañas de los puestos móviles (cantidad de armas y municiones recolectadas en cada locación), desde la RAD resaltaron las fallas del estado en este punto. Cabe destacar que, además de la obligación emanada del Art. 11, la normativa que obliga a garantizar el acceso de la información a la ciudadanía por parte del estado (Ley N° 27.275) fue sancionada en 2016, posterior al período estudiado. En ese sentido, la producción de la información no fue sistemática y el acceso a esta fue dificultoso. Y a pesar de que las asociaciones de la RAD podían producir sus propias encuestas, estadísticas y estudios sobre el tema, el estado falló con su capacidad de brindar el acceso de la información necesaria para el monitoreo, evaluación, *accountability* y transparencia.

En tercer lugar, y siguiendo con las brechas en la capacidad administrativa, si bien por un lado se destaca el hecho de que el RENAR pudo cubrir las necesidades en términos de recursos humanos con

personal de la institución, también fue necesario contratar personal adicional. Sin embargo, lo que cabe resaltar sobre esta subdimensión, y que se ha descrito en detalle, es que es necesario que el personal desplegado cumpla con ciertos requisitos en términos técnicos y que la limitada disponibilidad de este recurso no permitió poder desplegar los puestos móviles de manera simultánea en varias locaciones. En ese sentido, también se requirió el apoyo del personal policial por la sensibilidad que implica el manejo de armas y municiones, pero esto generó ciertos debates en torno a los requisitos que ese personal debía cumplir, como estar vestido de civil y, en algunas ocasiones, preferir mujeres policías por sobre hombres. Además, el personal policial debió ser capacitado sobre que implicaba el PEVAF y los roles que debían desempeñar.

Asimismo, en cuanto al personal específico para las instancias de campañas de sensibilización también fue limitado en términos de disponibilidad hasta 2014. En ese sentido, el Proyecto PNUD ARG/14/007 “Promotores del Desarme. Apoyo a la Campaña de Promoción del Desarme y Resolución Pacífica de Conflictos en Municipios del Conurbano Bonaerense” significó el establecimiento de una herramienta para fortalecer las campañas de sensibilización en el marco del PEVAF, aunque limitado a dos municipios de esa área geográfica. Ese déficit quedó enmendado en términos de personal con la creación de ANMaC, ya que el equipo de prevención ciudadana destinado a ese fin se conformó en 2017, aunque con recursos limitados.

De igual manera, cabe destacar que, si bien la disponibilidad de recursos financieros no fue la esperada en términos de tiempos, flexibilidad y usos durante el período estudiado, esto no impidió la implementación del PEVAF. Si bien por cuestiones de disponibilidad de información discriminada en los proyectos de presupuestos de cada año como se mencionó previamente, no se pudieron corroborar en términos cuantitativos el porcentaje del presupuesto del Ministerio (del Interior primero y de Justicia y Derechos Humanos luego) que fue destinado sólo al PEVAF, los incentivos económicos pudieron costearse sin mayores inconvenientes.

En cuanto a la subdimensión de tecnología e infraestructura contemplada dentro de la dimensión administrativa, se han observado varias brechas en la implementación. En primer lugar, la capacidad logística, lo cual es un elemento fundamental desde el momento de entrega del arma de fuego y municiones hasta su destrucción, requiere movilidad y disponibilidad de diversos tipos de recursos. En

lo que refiere al almacenamiento de las armas y municiones, se detectaron algunas fallas, ya que no todas las provincias tienen depósitos con los requerimientos específicos para almacenarlos de manera segura y así minimizar los riesgos de pérdida, hurto y/o robo. Esta cuestión, estrechamente vinculada a la subdimensión de medidas de seguridad, no ha sido del todo subsanada. Si bien la creación del BaNMaC es una mejora en términos de gestión y seguridad física de los materiales, aún queda pendiente articular una red federal de depósitos bajo la órbita de ANMaC para extender el control e infraestructura segura de manera amplia en todo el territorio nacional.

Durante el transporte de las armas y municiones recolectadas, ya sea desde el puesto móvil hasta el depósito de la sede del RENAR en alguna provincia o al depósito en la sede central en Buenos Aires hasta su destrucción, no se han podido observar impedimentos; pero siempre se requirió de la cooperación de las Fuerzas Policiales y Armadas para su custodia y logística. En lo que refiere a las destrucciones, en líneas generales se pudieron llevar a cabo sin grandes inconvenientes y si bien la Ley N° 26.216 establecía que todas las armas de fuego recolectadas mediante el programa de desarme debían ser destruidas en un plazo no más de 60 días una vez concluido el programa, a medida que se prorrogó el PEVAF, el plazo para la destrucción no se cumplió al pie de la letra. No obstante, se destaca que entre 2007 y 2015 se realizaron 13 destrucciones de armas de fuego por trituración y fundición y 2 destrucciones de municiones por voladura. A su vez, cabe resaltar la necesidad que ha tenido el estado de recurrir a la cooperación del sector privado, en este caso de una empresa siderúrgica para contar con la infraestructura necesaria para la trituración y fundición.

Otra subdimensión en la cual se observaron brechas fue en la de medidas de seguridad y, como se mencionó previamente, existen diversos documentos que establecen lineamientos sobre buenas prácticas en ese sentido. Sobre este aspecto, se resaltó que hubo déficits en las medidas de seguridad aplicadas en los depósitos donde se almacenaba el material recolectado en el PEVAF (junto con otras armas y municiones decomisadas por la Ley 25.938), lo cual ha derivado en incidentes como los que se mencionaron. Si bien por el alcance de este trabajo no se realizó mayor indagación sobre si estos incidentes ocurrieron en depósitos de otras sedes en el período estudiado, como se resaltó anteriormente, aún queda pendiente establecer una red federal de depósitos que cumplan con requisitos y medidas de seguridad de manera uniforme, según los lineamientos internacionales.

Asimismo, se ha hecho referencia a varias mejoras realizadas en términos administrativos a partir de 2015 hasta la actualidad, por más que este estudio no abarque dicho período, pero el objetivo es demostrar cómo los déficits observados fueron advertidos y en cierta medida, cubiertos. En ese sentido, otra mejora que cabe mencionar es que el PEVAF como proceso de recepción anónima y destrucción de armas de fuego y municiones en la sede central de ANMaC logró la certificación a través del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) de las Normas Internacionales de Calidad ISO 9001 en 2018. Sin embargo, no se hallaron mayores detalles sobre el mismo proceso realizado en los diferentes puestos móviles o sedes en otras ciudades.

Además de poder corroborar lo planteado en la hipótesis respecto de las capacidades administrativas, el análisis de las capacidades estatales en ambas dimensiones permitió el hallazgo de brechas de implementación también en la dimensión política. Si bien cabe resaltar que durante la primera etapa, desde la puesta del tema en agenda pública, la sanción de la Ley, hasta el primer año del PEVAF, la voluntad política y capacidad política estatal de canalizar las demandas de los actores no gubernamentales y articular espacios de decisiones mixtas para la definición e implementación de políticas públicas ha estado presente. Incluso se observaron varias instancias donde existió cooperación e interacción entre diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y local) y distintas jurisdicciones para poder implementar la política pública de manera conjunta.

Sin embargo, a través de los testimonios, se han advertido déficits en torno al funcionamiento de instancias formales de interacción y consulta como el caso del Comité de Coordinación de las Políticas de Control de Armas de Fuego y del Consejo Consultivo de las Políticas de Control de Armas de Fuego, cuya creación estaba prevista en la Ley N° 26.216. Ninguna de las dos instancias funcionó de manera regular, ni se han tomado decisiones relevantes a instancias de ellas. En cuanto al Consejo Consultivo, se destaca que recién en 2013, por Resolución N° 894/2013 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se conformó de manera formal ese organismo. Dentro de las funciones establecidas se destacan “recibir las consultas e inquietudes de las Organizaciones de la sociedad civil o aquellas que, perteneciendo a la esfera pública o privada, muestren un interés legítimo en la política de control de armas de fuego” y “establecer mecanismos de seguimiento de la implementación de las políticas”, entre otras; también establece una periodicidad de reuniones de 3 veces al año. Sin embargo, esta instancia no

ha funcionado y las asociaciones reunidas en la RAD han tenido que recurrir a solicitar reuniones a las autoridades de RENAR de manera informal.

Por último, en cuanto a las subdimensiones políticas cabe resaltar que, en términos de legitimidad, la política pública ha contado con amplia aceptación tanto de la ciudadanía como de la prensa. No obstante ello, y en particular sobre la aceptación de la política por parte de la ciudadanía, hasta 2014 no se implementó de manera sistemática el uso de encuestas para medir las motivaciones de la entrega, la aceptación del PEVAF, las características socioeconómicas de la población que participa, entre otras variables.

Asimismo, el análisis de la implementación del PEVAF permitió observar falencias al momento de la planificación que afectaron la implementación, específicamente del despliegue de los puestos móviles. En ciertos aspectos se podría relacionar este déficit a la dimensión política, ya que decidir en qué municipio desplegar un puesto móvil para la entrega de armas ha estado asociado al tipo de relación, presencia de mecanismos de interacción formales y/o informales o acercamiento partidario del gobierno local, y no por criterios técnicos. Pero por otro lado, también tiene aspectos vinculados con la dimensión administrativa, en específico sobre las limitaciones en la capacidad logística y dotaciones de recursos humanos para realizar dicho despliegue.

En cierto sentido, algunos resultados de la implementación del PEVAF entre 2007-2015 están relacionados con la existencia de estos déficits entre los que la institución gubernamental pretendía lograr y lo que efectivamente se alcanzó. Como punto de partida se han tomado como referencia los objetivos establecidos en la Ley N° 26.216: la disminución del uso y proliferación de armas de fuego, la sensibilización sobre sus riesgos, reducción de accidentes, delitos y violencia con armas de fuego y la promoción de la cultura de no tenencia y no uso de armas de fuego.

En relación a la disminución del uso y proliferación de armas de fuego en el país durante la implementación del PEVAF entre 2007-2015, los siguientes números en cierta medida demuestran lo que se alcanzó. Sobre las armas de fuego sacadas de circulación y destruidas en ese período se contabilizaron más de 173.000 y más de 1.200.000 municiones destruidas por voladura. Entre 2003 y 2013 aumentó un 668,79% la destrucción de armas de fuego en Argentina (RENAR, 2014), evidenciando la implementación de una política pública que previamente no existía y que comenzó con

las leyes N°25.938 y N°26.216. Asimismo, se destaca que entre 2003-2013 la tenencia de armas de fuego en manos de civiles, al menos registrada, se redujo en un 39,16% según datos del RENAR (2014). Sin embargo, para poder evaluar con mayor alcance los resultados del PEVAF será necesario acceder a la información relativa a la tenencia de armas de fuego en manos de civiles entre 2007 y 2015, y a la cantidad de armas que se inyectaron en el mercado legal en ese recorte temporal, a lo cual no se ha logrado acceder para este estudio.

En cuanto a los objetivos de sensibilización de riesgos, reducción de accidentes, delitos y violencia con armas de fuego y promoción de la cultura de no tenencia y no uso de armas de fuego, uno de los elementos claves para evaluar ello es la realización de las campañas de sensibilización y difusión del PEVAF, prevención de violencia armada y resolución pacífica de conflictos, lo cual es analizado en el capítulo V. El desacople en ese sentido también fue advertido por el RENAR cuando implementó formalmente una estrategia de abordaje territorial para capacitar equipos de “Promotores del Desarme” junto con el despliegue de 4 dispositivos de intervención: 1) Pedagógico, 2) Recreativo, 3) Difusión, 4) Medición y Monitoreo (RENAR, 2014). Si bien fue ejecutado de manera limitada en términos geográficos (dos municipios de Conurbanos Bonaerense), es el primer instrumento que se implementa en ese sentido desde el RENAR y que luego será institucionalizado con la creación de ANMaC. La Ley N° 27.192 en su artículo 14 crea el Fondo de Promoción de las Políticas de Prevención de la Violencia Armada (FPVA) donde se incluyen dentro de sus finalidades actividades de sensibilización y capacitación sobre prevención de violencia armada, resolución pacífica de conflictos y cultura de paz, entre otros temas relacionados; y se garantiza su financiación con un 20% de las partidas presupuestarias. Asimismo, se destaca que en las campañas de sensibilización y capacitación de promotores de desarme se incluye la problemática de violencia de género y uso de armas de fuego, a través del taller “masculinidades armadas”<sup>61</sup> cuestión que no había sido abordada entre 2007-2015.

Finalmente, el presente estudio contribuye al análisis de lo que ocurre en los diferentes momentos de la política pública, es decir, la inserción del tema en la agenda pública, el diseño y la implementación, a partir del análisis de las brechas en las capacidades estatales para ejecutar el programa, evidenciando también qué es lo que sucede “puertas adentro” del estado. A su vez, de este estudio surgen líneas futuras

---

<sup>61</sup> Talleres de Prevención ANMAC. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/anmac/prevencion/talleres>

de investigación como analizar los impactos del PEVAF a partir de 2015 hasta la actualidad cuando RENAR pasa a ser ANMaC, considerado en virtud de las estadísticas relacionadas con la violencia armada, como ser, la tasa de homicidios dolosos y en particular el porcentaje de dichos homicidios que se cometen con armas de fuego. Esto permitiría dar cuenta de si las mejoras en los desacoples mencionados y aplicadas a partir de la descentralización del organismo y los cambios institucionales como consecuencia de ello, han impactado de manera positiva en los resultados e impactos del PEVAF.

## Bibliografía

- Alfie J., Arduino, I., Concaro, C. Porterie, M. S., Romano, A. (2018) *Violencia de Género y Armas de Fuego en Argentina*, INECIP.
- Alonso G. (2007) *Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad*. URL: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/4/Alonso,%20Guillermo.doc>
- Amnistía Internacional, la Red Internacional de Acción sobre Armas Pequeñas (IANSA) y Oxfam Internacional (2005). *Los efectos de las armas en la vida de las mujeres*. Editorial Amnistía Internacional (EDAI).
- Andrenacci L. (2018). *El problema de la 'mala gestión' en políticas públicas. Una aproximación a partir de evidencias de Argentina (2007-2015)*. Seminarios de Investigación de la EPyG - CICLO 2018, Universidad Nacional de San Martín.
- Appiolaza M. (2001) *Contra los mitos: un análisis estadístico de armas secuestradas en Mendoza Periodo (1992-2001)*. Informe preliminar. Septiembre de 2001. URL: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Appiolazza-Contra-los-mitos.pdf>
- Appiolaza M., Conte G. & Godnick W. (2003). *Transformando actitudes hacia las armas de fuego. Plan Canje de Armas por Mejores Condiciones de Vida*. Mendoza: Espacios.
- Bache I. y Flinders M. (2014) *Themes and Issues in Multi-level Governance*. En Bache I. y Flinders M. (Ed.) *Multi-level Governance*. Oxford University Press.
- Bandeira A. R. (2007) *Introducción: Una contribución científica a la Ley 26.216 de Desarme*, en DerGhougassian, K. (comp.) (2007) *Las Armas y las Víctimas*, Buenos Aires, UDESA, pp. 9-13.
- Barzelay, M. y Cortázar Velarde, J. C. (2004) *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Beautrais, A. L.; D. M. Fergusson y L. J. Horwood (2006) "Firearms Legislation and Reductions in Firearm-related Suicide Deaths in New Zealand". *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry* 40, 3, pp. 253-259

- Bernazza C. y Longo G. (2014) Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3. Año 2014, pp 107-130.
- Bertranou, J. (2013) *Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual*. Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza. URL: [http://www.asapbiblioteca.com.ar/wpcontent/uploads/2014/10/capacidad\\_estatal\\_bertranou.pdf](http://www.asapbiblioteca.com.ar/wpcontent/uploads/2014/10/capacidad_estatal_bertranou.pdf)
- Bertranou J. (2015) Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* N°4. Año 2015, pp. 37-59.
- Binder, A. M. (2012) El rompecabezas de la seguridad democrática. *Voces en el Fénix*, Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires, N° 15, junio 2012.
- Binder, A. M. (2014) El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. *Revista Ciencias Penales* Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, Año 24, no. 29., pp. 8-33.
- Callahan, C. M.; F. P. Rivara y T. D. Koepsell (1996) Money for guns: Evaluation of the Seattle gun buy-back program. *Public Health Reports* 109, 472-477.
- Chapman, S., Alpers, P., Agho, K. y Jones, M. (2006) Australia's 1996 Gun Law Reforms: Faster Falls in Firearm Deaths, Firearm Suicides, and a Decade without Mass Shootings. *Injury Prevention*. 12.
- Chuaire y Scartascini, F. (2014) *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Resumen de Política, IDB-PB-220, julio 2014. URL: <http://www.snf.org.mx/SharedFiles/Download.aspx?pageid=198&mid=288&fileid=215>
- Chudnosky M. (2014) *Régimen político, Estado y políticas públicas: el rol de los gabinetes en el desarrollo de capacidades estatales*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella.
- Chudnosky M. (2015) Introducción. Por qué “capacidades estatales” y esta selección para comprenderlas. En O'Donnell, G., Cárdenas, M., Mann, M., Ziblatt, D., Oszlak, O., Geddes, B.,

- ...Rockman, B. A. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF. URL: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>
- Chudnosky M., González A., Hallak J., Sidders M. y Tommasi M. (2018) Construcción de capacidades estatales. Un análisis de políticas de promoción del diseño en Argentina. *Gestión y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas*, Vol. 27, Núm. 1, pp. 79-110. URL: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/371/101>
- Completa E. (2016) Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. En *Análisis Político*, Volumen 29, Número 87, p. 60-76, 2016. URL: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v29n87/v29n87a03.pdf>
- Concaro, C. (2012) Políticas de desarme en la Argentina. *Voces en el Fénix*, Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires, N° 15, junio 2012. URL: [http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/10\\_5.pdf](http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/pdf/10_5.pdf)
- Concaro, C. y Olaeta, H. (2011). Violencia armada y el desarme de la sociedad civil. El caso de la República Argentina. en URVIO. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N.º 10 (Armas), FLACSO Ecuador. URL: <https://doi.org/10.17141/urvio.10.2011.1143>
- Conte G. y Vetrugno P. (2018) *Matar, morir, herir, sufrir*. URL: <https://www.mdzol.com/sociedad/Matar-morir-herir-sufrir-el-libro-de-Gabriel-Conte-y-Paula-Vetrugno-20181228-0075.html>
- Cook, P.J. y Ludwig, J. (2003). Fact-Free Gun Policy? *University of Pennsylvania Law Review*, 151, 4, 1329-1340.
- CSJN (2019) *Informes sobre Homicidios 2015*. Instituto de Investigaciones, Consejo de la Magistratura Poder Judicial de la Nación.
- Cukier, W. (2002). Small Arms and Light Weapons: A Public Health Approach. *The Brown Journal of World Affaire* IX, 1, 261.
- Darraidou V., Godínez Galay F. y Toro P., “Relevamiento periodístico sobre el Programa Nacional de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego. Informe de análisis sobre la prensa digital”, INECIP,

marzo de 2008. URL: <https://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Ficha-Relevamiento-Periodistico-Armas.pdf>

Descombe, M. (2010). *The Good Research Guide for small-scale social research Project*. Editorial de la Open University Press. Fourth Edition.

DerGhougassian, K. (2000). *Pequeñas Pero Peligrosas: La proliferación de las armas livianas y las políticas de control en el cono sur*. Entrecaminos 2000, Georgetown University.

DerGhougassian, K. (2011). Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: EEUU y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización. *URVIO-Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, N° 10 (Armas), FLACSO Ecuador, 23-35. URL: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/23-35/1714>

DerGhougassian, K. y Fleitas, D. (2007). Violencia y uso de armas de fuego en la Provincia de Buenos Aires, en DerGhougassian, K. (comp.) (2007) *Las Armas y las Víctimas*, Buenos Aires, UDESA, pp. 13-38.

Faltas, S. (2001) Practical disarmament, en Faltas S. McDonald G. Y Waszink C. (Eds.), *Removing Small Arms from Society*, Small Arms Survey.

Fleitas, D. (2010) *Los planes de recolección de Armas en Latinoamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Freigedo M., Fuentes G. y Milanesi A. (2015) Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 63, Oct. 2015, pp. 65-98.

Garcia, D. (2006) *Small Arms and Security. New emerging international norms*. Ed. Routledge.

Geneva Declaration Secretariat (2015) *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Cambridge: Cambridge University Press.

Godnick, W. (2010) *A examination of the impact of voluntary weapons collection programmes on citizen security in Latin America*. University of Bradford.

Grindle, M. (2017). *Politics and Policy Implementation in the Third. World* Princeton University Press, pp. 3-39.

- Lattuada, M. y Nogueira, M. E. (2011) Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011). *Estudios Rurales*. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural. Bernal, Vol. 1 N° 1, pp. 30-54.
- Laurence E. (1996) "History, Definition and Evolution of the Concept of Micro-Disarmament". *The New Field of Micro-Disarmament*. Brief 7. BICC.
- Laurance, E. y W. H. Godnick (2001) Weapons Collection in Central America: El Salvador and Guatemala en Faltas, Sami y Joseph D. Chiaro (eds.). *Managing the Remnants of War: Micro-Disarmament as an Element of Peace-Building*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Mack, D. (2011). Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: del papel a la práctica, en *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N.º 10 (Armas), FLACSO Ecuador. URL: <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/93-105>
- Makarios, M. D. y T. C. Pratt (2008) The Effectiveness of Policies and Programs That Attempt to Reduce Firearm Violence. A Meta-Analysis. *Crime & Delinquency OnlineFirst*.
- Marks, G. (1993) Structural Policy and Multilevel Governance in the EC en Alan Cafruny y Glenda Rosenthal, (Comp.), *The State of the European Community*, New York: Lynne Rienner, pp. 391-410. URL: <http://garymarks.web.unc.edu/files/2016/09/marks-Structural-Policy-and-Multilevel-Governance.pdf>
- Meo, A y Navarro, A. (2008). *Enseñando a hacer entrevistas: entre el oficio, la profesión y el arte*. I Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.9528/ev.9528.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.9528/ev.9528.pdf)
- Muggah R. y Aguirre K. (2019) *Building the Bridge: SDG 16. Commentary on Arms Control To Reduce Violence, Prevent Conflict and Advance Sustainable Development*. UNIDIR, July 2019.
- OMS (2002) *Informe mundial sobre la violencia y la salud: resumen*. Organización Mundial para la Salud.

- OSCE (2003) *Armas pequeñas y armas ligeras: guía de mejores prácticas en materia de procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DD&R)*. Organización para La Seguridad y Cooperación en Europa.
- Oszlak, O., y Orellana E. (2001) *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADC*, Buenos Aires. Mimeo.
- Ortiz, B. (2015a). *Medidas para transversalizar el enfoque de género y juventud en la implementación del Programa de Acción de Naciones Unidas (UNPoA) y el Tratado sobre el Comercio de Armas (TCA)* UNLIREC. URL: [http://www.unlirec.org/Documents/Transversalizar\\_Genero\\_Juventud\\_PoA%20\\_TCA.pdf](http://www.unlirec.org/Documents/Transversalizar_Genero_Juventud_PoA%20_TCA.pdf)
- Ortiz, B. (2015b). *Violencia Armada, Violencia por Motivos de Género y Armas Pequeñas: Sistematización de datos disponibles en América Latina y el Caribe*. UNLIREC. URL: [http://unlirec.org/documents/ViolenciaArmadaViolencia\\_Motivos\\_Genero\\_ArmasPequennas.pdf](http://unlirec.org/documents/ViolenciaArmadaViolencia_Motivos_Genero_ArmasPequennas.pdf)
- Otamendi, M.A. (2011) Las Evaluaciones de Impacto de los Planes de Recolección de Armas en Brasil: Alcances y Limitaciones. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, N° 10 (Armas), FLACSO Ecuador. URL: <https://doi.org/10.17141/urvio.10.2011.1148>
- Otamendi, M.A. (2014) ¿Demandas de seguridad o demandas de “mano dura”? El “consenso punitivo” en cuestión en el AMBA (2000-2010)”. *Revista Hologramática*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Año XI, Número 21, Vol. II, pp.155-175. ISSN 1668-5024.
- Otamendi, M.A. (2015) Introducción: ¿De qué seguridad democrática hablamos a nivel local?. *Dossier: Seguridad ciudadana, Cartografías del Sur. Revista Multidisciplinaria en Ciencias, Arte y Tecnología de la Universidad Nacional de Avellaneda*, N°2, pp. 55-62, UNDAV. URL: <http://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/140/125>
- Otamendi, M.A. (2019) Armas de fuego en América Latina a comienzos del siglo XXI: entre su impacto y su aceptación. *Libro del GT Violencia, Seguridad y obstáculos a la ciudadanía*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), UFRGS-CLACSO.

- Otamendi, M.A. (2020) Suicidios, femicidios-suicidios y armas de fuego en Argentina. La masculinidad hegemónica en debate. *Revista de Ciencias Sociales*, DS-FCS, vol. 33, n.º 46, enero-junio 2020, pp. 107-130. URL: <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rcs/v33n46/1688-4981-rcs-33-46-107.pdf>
- Otamendi, M. A. y K. Der Ghougassian (2017). Después de #Ni una Menos: La persistente amenaza de las armas en el hogar. *Boletín Científico Sapiens Research*, 7(1), pp. 2-12. URL: <https://www.srg.com.co/bcsr/index.php/bcsr/article/view/115/104>
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. INDES - Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de Documentos de Trabajo I-52, julio de 2004.
- Peruzzotti, E., (s.f.) *La política de accountability social en América Latina*. URL <https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/peruzzottiaccountability.pdf>
- PNUD (2013) *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 SEGURIDAD CIUDADANA CON ROSTRO HUMANO: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- PNUD (2021) Capítulo 4: Los vínculos entre violencia, desigualdad y productividad. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 201-261.
- RENAR, (2014) *Manual del promotor/a del desarme PNUD ARG/14/007*. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. URL: <https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/Manual%20del%20PROMOTOR%20DESARME.pdf>
- RENAR (2012), *Sistema de Gestión Integral de Materiales Controlados – SIGIMAC Módulo de Administración de Depósitos – ModADe*. MS.03.00.Vs.0. URL: <http://www.anmac.gob.ar/pdf/ManualModade.pdf>
- Reuter, P. y J. Mouzos (2003) “Australia: A massive buyback of low-risk guns”. En J. Ludwig y P. J. Cook (eds.). *Evaluating gun policy: Effects on crime and violence*. Brookings Institution.
- Ronconi L., Lenis D. y Schargrodsky E. (2011) *Evaluación del Programa de Entrega Voluntarias de Armas de Fuego en Argentina*. Perspectivas sobre el Desarrollo 9 (1), Documento de Trabajo

Nro 29, Pág. 14-34. URL: <http://www.fcias.org.ar/wp-content/uploads/2015/08/29-Espa%C3%B1ol.pdf>

Rosenfeld, R. (1995) "Gun buy-backs: Crime control or community mobilization?" En M. R. Plotkin (ed.). *Under fire: Gun buy-backs, exchanges, and amnesty programs*. Police Executive Research Forum.

SAS (2003). *The Small Arms Survey 2003*. Oxford: Oxford University Press.

Sautu, R., Dalle, P., Boniolo, P., Elbert, R. (2005). *Manual de metodología*. Buenos Aires: CLACSO.

Sikkink, K. (1993) *Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista*. Desarrollo Económico, vol. 32, N° 128 (enero-marzo).

Sherman, L. W. (2001) Reducing Gun Violence: What Works, What Doesn't, What's Promising. *Criminology and Criminal Justice* 1, 11.

Sinay J. (2017) *Diez años de (des) control de armas en la Argentina*. Chequeado. URL: <http://www.chequeado.com/investigacion/diez-anos-de-des-control-de-armas-en-la-argentina-2/>

Sozzo, M. (2009) Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 6: 58-73.

Subirats J., Knoepfel P., Larrue C. y Varonne F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel, S. A. Barcelona.

Stake, R. (2003). Case studies. En N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Strategies of qualitative inquiry* (2nd Ed.) 134 - 164.

Tobelem, A. (1992) *Institucional capacity analysis and development system (ICADS)*. Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank, LATPS Occasional Papers, Series N° 9.

United Nations (2018a) Collection of illicit and unwanted small arms and light weapons, *Modular Small-arms-control Implementation Compendium (MOSAIC) 05.40*. Version 1.0 2012-08-27. URL: <https://front.un-arm.org/wp-content/uploads/2019/05/MOSAIC-05.40-2012EV1.1.pdf>

- United Nations (2018b) Stockpile management: Weapons. *Modular Small-arms-control Implementation Compendium (MOSAIC) 05.20*, Version 1.0 2012-08-27. URL: <https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2019/05/MOSAIC-05.20-2012EV1.0.pdf>
- United Nations (2018c) Destruction: Weapons. *Modular Small-arms-control Implementation Compendium (MOSAIC) 05.50*. Version 1.0 2012-08-27. URL: <https://www.un.org/disarmament/wp-content/uploads/2018/10/MOSAIC-05.50-2012EV1.0.pdf>
- UNODA (2018) *Advocacy by Non-Governmental Organizations to strengthen the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons*. Civil Society and Disarmament 2018. United Nations. New York.
- UNODC (2019) Global Study on Homicide 2019. URL: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>
- Villaveces, A.; P. Cummings; V. E. Espitia; T. D. Koepsell; B. McKnight y A. L. Kellermann (2000). Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in two Colombian cities. *Journal of the American Medical Association* 283, 9, 1205-1209.
- WHO (2001) *Small Arms and Global Health. WHO Contribution to the UN Conference on Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons*. July 9–20, 2001. URL: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66838/WHO\\_NMH\\_VIP\\_01.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66838/WHO_NMH_VIP_01.1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

## **Anexo I**

### 1.1. Guías de pautas para las entrevistas

#### **a) Guía de pautas para la entrevista para integrante de la sociedad civil**

##### Presentación

*Buenos días/ buenas tardes: Soy Ana Lucía Mucci, estudiante de Maestría de la Universidad de San Martín. Como parte de mi tesis sobre el Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego que se implementó entre el 2007 y 2015, me encuentro realizando una serie de entrevistas con distintos referentes. Me interesa que pueda expresarse libremente y en detalle acerca de este tema. Recuerde que la entrevista es anónima y confidencial. Verá que tomo algunas notas, pero para poder tener un mejor registro de sus opiniones, le solicito permiso para grabarla/o. Va a durar unos 60 minutos.*

**Para empezar, me gustaría conocer su opinión sobre el contexto en que se gesta el programa que se desarrolla entre 2007 y 2015.**

**En ese contexto, ¿cómo fue su acercamiento al tema y en especial al Programa? ¿Cuáles eran sus expectativas como parte de la sociedad civil, y en especial como familiar víctima de la violencia armada, respecto a la implementación y las potenciales dificultades del programa?**

**Luego, en términos generales, ¿qué balance tiene del Programa en el período 2007 y 2015? ¿cuáles fueron los puntos fuertes y débiles? ¿cuáles fueron las dificultades o cuellos de botella? ¿qué cuestiones quedaron pendientes para mejorar?**

Ahora vamos a pasar a temas más específicos sobre la implementación del Plan Nacional de entrega voluntaria de Armas de Fuego y Municiones 2007-2015.

**Voy a comenzar con algunas preguntas sobre la instalación del tema del desarme en la agenda pública**

Ahora quisiera consultarlo como parte de la sociedad civil, y miembro de la RAD ¿Qué nos puede decir sobre cómo surgió la idea de crear una red y qué actores la conformaron? ¿Qué fue puntualmente lo que los impulsó a eso y a difundir el tema del desarme en Argentina?

1. ¿cómo lograron insertar/visibilizar el tema en la agenda pública nacional? ¿con qué apoyos contaron? ¿qué actores fueron aliados y cuáles enemigos? ¿el interés por el tema se ha mantenido a lo largo de los años en la agenda pública? ¿qué dificultades encuentran para hacerlo?
2. Volviendo al inicio del programa, ¿Qué modelos o experiencias tuvieron en cuenta para promover el programa argentino? ¿Recibieron apoyos externos? ¿En qué se tradujeron esos apoyos?
3. ¿Ha tenido algún tipo participación en programas de desarme en otros países? ¿en cuáles? ¿y en el debate en la agenda global de control de armas? ¿de qué manera?

**En cuanto a las cuestiones relativas a la relación con el Estado durante la implementación del Programa**

1. ¿Cómo ha sido su participación previa a la promulgación de la ley que crea el programa en 2007?
2. ¿Han participado en instancias de consultas en el congreso cuando se trata el proyecto en comisiones?
3. ¿Como fue la estrategia para lograr la ley? ¿Tuvieron dificultades? ¿Como se destrabaron? ¿Con quienes se reunían? ¿Qué apoyos consiguieron?
4. ¿Con qué periodicidad se reunió el comité de coordinación previsto por la Ley desde su creación hasta 2015?
5. En relación con la respuesta anterior, ¿quiénes lo conformaron a través del tiempo? ¿Qué tipo de temas/medidas se debatieron en el comité?
6. ¿Surgió alguna medida como resultado de las reuniones? ¿Hubo algún seguimiento en caso de que surjan medidas de esas reuniones?

7. ¿Qué dificultades crees que hubo en el funcionamiento del Comité? ¿Crees que se podría mejorar?

### **Cuestiones relativas a su participación como sociedad civil**

1. ¿Participaron como actores de las campañas de sensibilización? ¿De qué manera?
2. ¿Hicieron otras campañas de sensibilización con temas relacionados? ¿Con qué actores? ¿Qué repercusión tuvieron?
3. ¿Qué mecanismos informales o formales de coordinación o vinculación han tenido con exRENAR?
4. ¿Cómo se asistió durante la implementación del plan? (Ya sea en las campañas, en los puestos de recepción, en la generación de información, en la redacción de la ley, en su lobby, en la difusión de resultados, etc.)

### **Ahora quisiera hacer algunas preguntas relativas a la legitimidad del programa**

1. ¿Crees que la amnistía legal ha sido un incentivo para la entrega en algún momento del programa (2007-2015)?
2. ¿Cuán decisivo fue el incentivo económico para la recolección? ¿Crees que fue aceptable o fue menor al deseable? ¿Crees que esta cuestión ha mejorado a lo largo del tiempo?
3. ¿Qué otros incentivos jugaron a favor y cuáles en contra?
4. Por su parte ¿realizaron alguna evaluación para medir la satisfacción de la población con este programa? ¿de qué manera?
5. Más allá de encuestas, ¿qué percepciones tuvieron durante el plan? ¿De qué se quejaba la gente que participó? ¿Qué dificultades encontraban? ¿Con qué se mostraban satisfechos? ¿Qué mejoras plantearon?

### **Por último, quisiera hacer algunas preguntas sobre las repercusiones en la opinión pública**

1. Por parte de la sociedad civil, ¿han podido instalar el tema dentro de la opinión pública al inicio del programa (2007)? ¿Cuáles eran los ejes de la campaña? ¿Cómo lo lograron? ¿Con qué actores de aliados?
2. ¿Cómo se organizaron y qué tipo de actividades realizaban?
3. ¿Qué resistencias encontraron y por parte de qué grupos? ¿Qué se podría haber hecho para mitigar dichas resistencias?

### **Datos sociodemográficos**

*Para finalizar le voy a hacer unas pequeñas preguntas acerca de usted (recuerde que la entrevista es anónima, estos datos sólo nos sirven como insumo para caracterizar a los entrevistados)*

¿Cuál es su edad? [Registrar sexo]

¿Qué nivel de estudios alcanzó?

¿Trabaja actualmente? ¿Dónde? ¿Qué tareas realiza en ese trabajo?

### **b) Guía de pautas para la entrevista para funcionario estatal**

#### **Presentación**

*Buenos días/ buenas tardes: Soy Ana Lucía Mucci, estudiante de Maestría de la Universidad de San Martín. Como parte de mi tesis sobre el Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego que se implementó entre el 2007 y 2015, me encuentro realizando una serie de entrevistas con distintas personalidades. Me interesa que pueda expresarse libremente y en detalle acerca de este tema. Recuerde que la entrevista es anónima y confidencial. Verá que tomo algunas notas, pero para poder tener un mejor registro de sus opiniones, le solicito permiso para grabarla/o. Va a durar unos 60 minutos.*

**Para empezar me gustaría que conversemos acerca de cuestiones de carácter más general sobre violencia, violencia armada y delito en Argentina.**

**En este sentido, quisiera una breve opinión sobre este contexto en que se gesta el programa, sobre los actores que lo impulsaron, y además sobre cuáles eran sus temores dentro del exRenar respecto a la implementación y las potenciales dificultades, y también el diseño del Programa y cómo se implementó, y qué cuestiones han quedado pendientes de mejora.**

Ahora vamos a pasar a temas más específicos sobre la implementación del Plan Nacional de entrega voluntaria de Armas de Fuego y Municiones 2007-2015.

### **Existencia de procesos administrativos pautados**

En primer lugar, quisiera revisar el entramado normativo que dio lugar al Plan. Más allá de la ley ¿qué otros instrumentos normativos fueron centrales para su diseño e implementación?

- 1) ¿De qué manera se establecieron los protocolos para la recepción/traslado/depósito de armas y municiones (resoluciones, disposiciones, etc.)? ¿fueron suficientes o tenían limitaciones, ambigüedades o algún otro problema?
- 2) ¿Existían otros protocolos o resoluciones importantes para alguna de las etapas del Plan?
- 3) De los protocolos existentes ¿han procurado la certificación de algún POE? Visto en el tiempo, ¿qué otra normativa hubiera sido necesaria para una mejor implementación del plan?
- 4) ¿Crees que haya algunos temas pendientes que aún no fueron cubiertos de forma normativa?

### **Respecto al financiamiento**

- 1) Ahora bien, yendo a la parte del financiamiento del Plan, ¿cuáles eran sus principales fuentes de financiamiento?
- 2) ¿El Programa ha sido financiado exclusivamente por la parte del presupuesto destinado o se utilizaron fondos recaudados por exRenar a través de tasas y aranceles?

- 3) ¿Existió financiamiento externo de algún organismo internacional u ONG?
- 4) ¿Fue suficiente el financiamiento del Plan? ¿qué limitaciones trajo o qué condicionamientos implicó el financiamiento del Plan para su implementación?
- 5) Viéndolo en la actualidad, ¿hubiera sido necesario otra fuente de financiamiento? ¿de qué tipo? ¿se solucionó con posterioridad o siguió siendo un tema pendiente?

### **Cuestiones operativas del Programa**

Luego teniendo en cuenta las cuestiones operativas del Plan ¿cuáles diría que fueron centrales? ¿qué cuellos de botella o dificultades encontraron? ¿cómo se solucionaron?

Yendo a cuestiones más específicas operativas:

- 1) ¿Cómo se determinó la locación/distribución de los puestos móviles de PEVAF? ¿Cómo se difundió su locación? ¿hubo algún tipo de inconveniente no previsto? ¿cómo se solucionó en el momento? ¿qué habría que tener en cuenta a futuro?
- 2) ¿Qué medidas de seguridad se adoptaron en cada una de las instancias? ¿fueron suficientes? ¿qué debilidades existieron? ¿cómo se solucionaron o qué temas quedaron pendientes?
- 3) ¿Qué autoridades (local, provincial, nacional) ha sido encargada de transportar de manera segura las armas/municiones recolectadas desde los puestos móviles al depósito asignado? ¿Cómo se ha determinado ello? ¿qué dificultades existieron? ¿cómo se solucionaron?
- 4) Durante el transporte ¿qué precauciones se tuvieron en cuenta y qué riesgos se trataron de evitar? ¿hubo dificultades imprevistas? ¿cómo se solucionaron?
- 5) ¿De qué manera se determinaban dónde debían ser depositadas las armas/municiones recolectadas en cada locación? ¿Se realizaba el monitoreo de las armas/municiones en depósitos? ¿De qué manera y quién los realizaba? ¿hubo dificultades imprevistas? ¿cómo se solucionaron?

- 6) ¿Han implementado algún sistema en el cual se registre y codifique el arma/munición recibida? ¿hubo dificultades imprevistas? ¿cómo se solucionaron? ¿y posteriormente en la renovación del plan? ¿fue suficiente?
- 7) ¿Ha sido necesario adquirir tecnología específica para los puestos de recepción de armas y municiones? (más allá de los sistemas informáticos) ¿fue fácil adquirirla? ¿tuvieron alguna falla en su uso en la implementación? ¿qué necesidades tecnológicas habría que considerar a futuro?
- 8) ¿Se ha establecido una cadena de custodia de manera formal de las armas recolectadas desde que se reciben hasta su destrucción (incluyendo el traslado hasta los depósitos)?
- 9) ¿Han implementado algún sistema que registre las armas que están en depósito recolectadas por el programa?
- 10) ¿Queda algún registro de la destrucción? ¿Cómo se ha determinado la periodicidad de las destrucciones de las armas/municiones recolectadas? ¿Qué medidas de seguridad se han tomado durante la destrucción? ¿por qué se eligió dicho método?
- 11) ¿qué otras medidas de seguridad se tomaron? ¿fueron suficientes o hubo algún inconveniente? ¿Cómo se solucionó en el momento? Y después ¿qué habría que mejorar hacia futuro?

### **Cuestiones relativas a Recursos Humanos**

Para ir terminando con uno de los desafíos para la implementación, le voy a preguntar por los recursos humanos.

- 1) ¿Cuántos empleados estaban destinados de forma total y parcial al PEVAF entre 2007-2015? ¿En algún momento se contrató personal exclusivamente para llevar a cabo el programa o se recurría a personal ya contratado en exRenar?
- 2) ¿qué perfiles se contrataron? ¿con qué recursos? ¿bajo qué modalidad de contratación? ¿por qué período? ¿cómo se realizaron las búsquedas?

- 3) ¿Se han diseñado perfiles técnicos específicos para el programa? ¿se consiguieron los perfiles requeridos o se encontraron con bajas capacidades técnicas? ¿cómo lo solucionaron? ¿qué habría que hacer a futuro para tener personal idóneo?
- 4) ¿se hicieron capacitaciones específicas? ¿Quiénes las dictaron? ¿había expertos del exterior, de dónde y de qué agencias?
- 5) ¿se elaboraron manuales de capacitación y de procedimientos? ¿se hicieron supervisiones y evaluaciones del personal durante la implementación? ¿cuáles fueron las principales fallas o dificultades en términos de recursos humanos? ¿cómo lo solucionaron?
- 6) ¿Se recurrió al personal de las FFSS o FFAA para apoyo en la implementación del programa? ¿Para qué roles? ¿Se firmaron acuerdos o convenios? ¿Se los capacitó? ¿Quiénes lo capacitaron? ¿Se encontraron con resistencias? ¿hubo algún otro tipo de inconveniente durante la implementación (por ejemplo, disciplina, viáticos, riesgo de desvíos, etc.)? ¿cómo los solucionaron?

### **Transparencia y acceso a la información**

- 1) Respecto a cuestiones de transparencia y acceso de información, ¿De qué manera se registraba la información de armas y municiones recolectadas? ¿Qué área estaba a cargo de sistematizar esa recolección? ¿Se hacía algún análisis con esta información recolectada?
- 2) ¿Se encontraban/encuentran accesibles al público en general las estadísticas realizadas sobre el PEVAF? ¿Con qué frecuencia eran actualizadas?
- 3) ¿Se elaboraron gacetillas para la prensa relativas a la implementación del Programa? ¿Con qué frecuencia?
- 4) ¿Se presentaron resultados en conferencias de prensa? ¿O se subieron a la web? ¿Con qué frecuencia se actualizó dicha información?
- 5) ¿Realizaron encuestas a quienes entregaban armas de fuego y municiones en los puestos?

- 6) ¿Qué otro tipo de evaluación se hizo al programa? ¿Alguna evaluación externa por otro organismo/ONG/experto-a?

### **Relativo a las campañas de sensibilización y difusión**

- 1) ¿Qué papel han tenido las campañas de difusión y sensibilización en el marco del programa?  
¿qué apreciación personal tienes sobre la función de ellas?
- 2) ¿Cuáles han sido los ejes de esas campañas? ¿Han evolucionado a lo largo de los años?  
¿cuáles fueron sus insumos? ¿cómo se la diseñó?
- 3) ¿Qué área del exRenar estaba a cargo de realizar las campañas de sensibilización? ¿Se ha capacitado a personal específicamente para realizarlas?
- 4) ¿Con qué periodicidad se han llevado a cabo las campañas de sensibilización? ¿Ha sido obligatoria su implementación previa a la recepción con puestos móviles?
- 5) ¿Quiénes eran los destinatarios de esas campañas? ¿Cómo se difundían?
- 6) ¿Hubo inconvenientes en su implementación (resistencias, escasez de recursos, falta de tiempo, etc.)? Si las hubo, ¿cómo se solucionaron?

### **Cuestiones políticas de programas**

La Ley que crea el Programa en 2016 prevé la creación del Comité de Coordinación de las Políticas de Control de Armas de Fuego que tiene dentro de su función la coordinación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego

- 1) ¿Con qué periodicidad se reunió el comité desde su creación hasta 2015? ¿quiénes lo conformaron a través del tiempo?
- 2) ¿Qué tipo de temas/medidas se debatieron en el comité? ¿Surgió alguna medida como resultado de las reuniones?

3) ¿Hubo algún seguimiento en caso de que surjan medidas de esas reuniones?

4) ¿Se han planteado cambios respecto al funcionamiento y acciones del Comité? ¿Se implementaron?

### **Datos socio-demográficos**

*Para finalizar le voy a hacer unas pequeñas preguntas acerca de usted (recuerde que la entrevista es anónima, estos datos sólo nos sirven como insumo para caracterizar a los entrevistados)*

¿Cuál es su edad? [Registrar sexo]

¿Trabaja actualmente? ¿Dónde? ¿Qué tareas realiza en ese trabajo?

¿Qué nivel de estudios alcanzó?

### **c) Guía de entrevista para funcionario de organismo internacional**

#### Presentación

*Buenos días/ buenas tardes: Soy Ana Lucía Mucci, estudiante de Maestría de la Universidad de San Martín. Como parte de mi tesis sobre el Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego que se implementó entre el 2007 y 2015, me encuentro realizando una serie de entrevistas con distintos referentes del tema. Me interesa que pueda expresarse libremente y en detalle acerca de este tema. Recuerde que la entrevista es anónima y confidencial. Verá que tomo algunas notas, pero para poder tener un mejor registro de sus opiniones, le solicito permiso para grabarla/o. Va a durar unos 60 minutos.*

**En algunos países de la región, se implementaron programas de entrega voluntaria de armas de fuego. Para empezar, me gustaría conocer su opinión general sobre estos programas.**

**En ese contexto, ¿cómo fue el acercamiento del organismo al tema y en especial al Programa que se implementó en Argentina entre 2007/2015?**

Ahora, le haré algunas preguntas específicas sobre registros de armas y/o municiones recepcionadas durante el programa

1. Por su conocimiento, ¿conoce si Argentina implementó un sistema en el cual se registraba y codificaba el arma/munición recibida en el programa de entrega voluntaria de ese período? ¿Qué opinión le merecía ese sistema? ¿el país tuvo suficientes capacidades para llevarlo a cabo? ¿el organismo ha asesorado sobre este punto al país? ¿cómo se podría haber hecho mejor?
2. Respecto a esta etapa de recepción de armas y municiones, ¿qué riesgos se tratan de evitar en esta etapa y qué tipos de capacidades son necesarias para evitar estos riesgos?

Algunas preguntas sobre el transporte y almacenamiento de armas y/o Municiones

1. Respecto el transporte de armas y municiones en un programa de entrega de armas ¿el organismo ha hecho recomendaciones específicas? ¿sobre qué documentos se basan esas recomendaciones? ¿qué riesgos se tratan de evitar en esta etapa? ¿cómo cree que fue el transporte en el caso del programa argentino? ¿sabe qué riesgos se corrieron? ¿cómo podrían haber sido evitados?

2. Sobre el depósito y resguardo de armas de fuego y municiones ¿Se ha recurrido al organismo para obtener asistencia sobre cómo debían ser depositadas las armas/municiones recolectadas en cada locación? ¿cómo le pareció este aspecto en el programa argentino? ¿Qué tipo de monitoreo recomiendan que se realice sobre las armas/municiones en depósitos? ¿Qué riesgos se buscan evitar mientras las armas permanecen en los depósitos?

### Algunas preguntas sobre la etapa de destrucción

Conocemos que el organismo asistió a la Argentina en la etapa de destrucción como parte del programa de entrega de armas. Por eso para terminar, quería hacerle unas preguntas sobre el tema.

1. ¿De qué manera se llevó a cabo la asistencia del organismo durante la etapa de destrucción de las armas y municiones? ¿Fue el gobierno argentino quien recurre para esa asistencia o esta fue ofrecida? ¿Con qué institución se llevan a cabo las coordinaciones de la destrucción?
2. ¿Qué tipo de registro queda luego de la destrucción tanto para el organismo como para el gobierno de Argentina?
3. ¿Qué medidas de seguridad han tomado las instituciones argentinas encargadas de la destrucción? ¿De qué manera evalúa el organismo estas medidas? ¿Son estas medidas sugeridas a priori? ¿Cómo es la evaluación in situ?
4. ¿Se ha establecido una cadena de custodia de manera formal de las armas recolectadas desde que se reciben hasta su destrucción?
5. ¿Han sugerido/recomendado a Argentina realizar evaluaciones de Riesgos durante la destrucción?
6. Han podido constatar problemas/dificultades en cuanto a medidas de seguridad durante el proceso de destrucción? Si es afirmativo ¿Lograron advertir a las autoridades nacionales sobre ello?
7. Una vez finalizada la destrucción ¿se realiza alguna acción de seguimiento? ¿Consideran que la periodicidad de las destrucciones de las armas/municiones recolectadas ha sido adecuada para el caso de Argentina?

