

XII CONGRESO DE AECPA

¿Dónde está hoy el poder?

GT 5.5 Evaluación de Políticas y Programas de Seguridad, Prevención y Convivencia

Título de la ponencia: Indeterminación de políticas públicas un obstáculo para la eficacia gubernamental de las políticas de seguridad ciudadana.

Nombre de la autora: Ivana Merlo Rodríguez

Institución de procedencia: Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Dirección electrónica: iva.merlo.rodriguez@me.com

Resumen:

Hoy, una de las características más compartidas por los gobiernos es la vulnerabilidad en sus políticas públicas y la indeterminación de la política pública se presenta cuando no hay un conjunto coherente y estructurado de acciones gubernamentales que respondan a un modelo causal, es decir, la indeterminación se presenta ante el déficit o ausencia de conocimiento (científico y social) en el proceso decisorio.

En esta ponencia, se presentará un caso de política de seguridad donde se comprueba la indeterminación y los resultados que esto genera en la eficacia gubernamental de dicha política (tasa de victimización, percepción de inseguridad, percepción de probabilidad de ser víctima, desempeño policial, cifra negra y confianza institucional).

Nota biográfica de la autora: Politóloga. Magíster en Gestión Política. Candidata a PhD por la Universidad Complutense de Madrid. Experta en Evaluación de Políticas Públicas. Especialista en Alta Dirección Pública en Seguridad Ciudadana. Profesora concursada e investigadora en la Licenciatura en Seguridad de la UNVM y Profesora de la Escuela de Posgrado de la UES21. Socia Fundadora del Instituto Latinoamericano de Investigación de Políticas de Seguridad Ciudadana y Presidenta de Evalúa Argentina.

Palabras claves: Indeterminación, eficacia gubernamental, políticas públicas, buropatología, seguridad

En esta ponencia, en primer lugar, se presentará un marco teórico sobre lo que se está asumiendo como seguridad pública y seguridad ciudadana, para luego recorrer la historia de esta problemática en la estructura orgánica del estado de la Provincia de Córdoba (Argentina) desde el año 1983¹ hasta el año 2014. En este mismo sentido, y de una manera sintética se repasará la relación entre seguridad y presupuesto provincial, a partir del valor asignado a la finalidad seguridad, es decir, porcentaje sobre el total del presupuesto desde el año 1983 hasta el año 2014. En segundo lugar, se presentará una breve descripción de la estructura orgánica de la Policía de la Provincia de Córdoba como así también de la dimensión de la cantidad de recursos humanos disponibles y su relación con el territorio provincial y la cantidad de habitantes.

En el apartado “*La indeterminación policial*” se podrán observar las características de la política de seguridad en 2011 y luego en el apartado “*La eficacia de una política indeterminada de seguridad*” se presentará la vinculación entre indeterminación de política y eficacia gubernamental en el caso analizado, a partir de la realización de un estudio de determinación del año 2011, y la eficacia a partir de tres estudios realizados en el año 2012, que dan cuenta de la vinculación entre indeterminación de política y rendimiento social por parte de una gestión de gobierno.

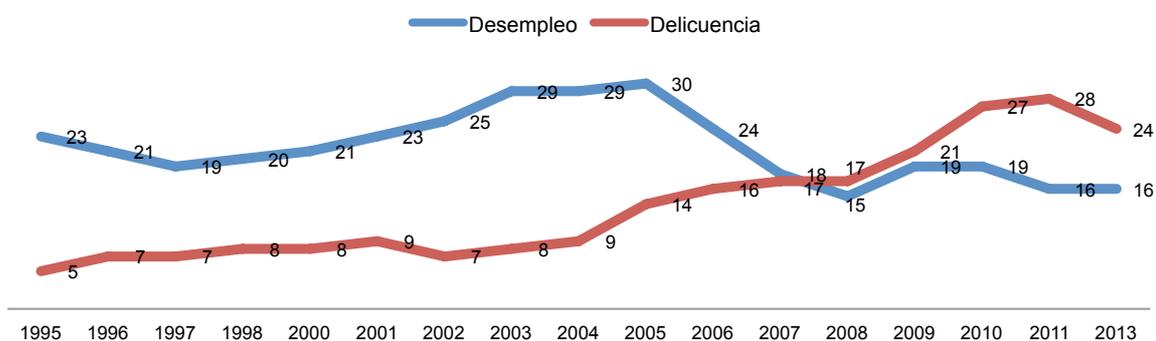
a) Política de seguridad: marco teórico y caracterización en Córdoba.

1. La seguridad pública en las agendas de los gobiernos de América Latina

En las últimas décadas, en Latinoamérica y en Argentina el tema de la seguridad ha tomado una relevancia central en las agendas públicas, a consecuencia del aumento de la percepción de inseguridad en la ciudadanía acompañado de un aumento de la cantidad de delitos cometidos ya sean contra la propiedad o las personas, dependiendo del país en análisis. Así, América Latina aparece como una de las regiones más violenta del mundo, ya sea por delitos contra la vida o delitos contra los bienes, y además es la región más desigual del mundo. En síntesis, América Latina es la región del globo que presenta mayor desigual y mayor violencia.

La problemática de la seguridad fue creciendo en preocupación ciudadana, hasta constituirse en el problema más prioritario, tal como se muestra a partir del gráfico número 1, elaborado sobre la base de los datos de Latinobarómetro, y tomando como unidad de observación a América Latina en una serie temporal de dieciocho años (1995-2013) y dos variables: delincuencia y desempleo.

Gráfico Número 1: Problema más importante para el país. Total América Latina (1995-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a lo presentado por Fernando Cafferata en el marco de Goberna América Latina y sobre la base de datos obtenidos en Latinobarómetro <http://www.latinobarometro.org>

¹ Retorno de la democracia en la República Argentina.

En el gráfico anterior puede observarse que a partir del año 2005 en América Latina, la problemática de la delincuencia fue creciendo, superando en el año 2008 a una de las preocupaciones que era central de la región: el empleo; y esa tendencia aún hoy se encuentra en alza. En este sentido, en el último informe de la Universidad Católica Argentina, se puede observar que 9 de cada 10 argentinos se sienten inseguros.

En la actualidad, el paradigma de seguridad pública que declara como actor único y central al estado se ha superado en la academia a partir del concepto de seguridad ciudadana que parte de suponer la insuficiencia del estado para resolver una problemática multivariable como la inseguridad. Pero esta evolución conceptual pareciera verse reflejada solo en la teoría y no en las políticas gubernamentales.

En este sentido, se ha asumido que la seguridad ciudadana implica promover y garantizar el desarrollo humano, lo cual, provoca, fundamentalmente, dos cuestiones. Por un lado, la necesidad de un (re) direccionamiento de las políticas dejando de focalizarse exclusivamente en el crecimiento económico, y por otro lado el abandono del concepto de seguridad nacional, girando hacia el concepto de seguridad humana. Así, desarrollo humano como finalidad implica necesariamente garantizar la seguridad.

En este sentido, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe sobre Desarrollo Humano en el año 1994, incorporó explícitamente el concepto de seguridad humana, especificando las dimensiones en base a las cuales los estados debían direccionar sus políticas de seguridad, implementando acciones promocionales, preventivas y de mitigación².

(...) se puede decir que la seguridad humana tiende dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad³.

Así, desde esta concepción se plantea una relación directa entre seguridad y libertad, es decir, la seguridad debe garantizar el ejercicio de las libertades individuales. Por ello, se plantea a la inseguridad como un obstáculo para el desarrollo humano.

La vida y la integridad física son derechos que se encuentran en la base del desarrollo humano, y la violencia y el delito atentan directamente contra ellos. Por ello, la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo humano, es un bien público que debe ser provisto por el estado, a partir de políticas eficaces, que promuevan la convivencia democrática y protejan de manera efectiva y con apego a los derechos humanos, la integridad física y material de las personas (PNUD, 2013). En este sentido, se carga al concepto de seguridad de un fuerte contenido democrático; entonces, la inseguridad atentará seriamente contra la gobernabilidad democrática, contra la capacidad directiva de los gobiernos. PNUD Argentina ha reconocido esta relación asumiendo la necesidad de fortalecer acciones que tiendan a la gobernabilidad democrática con el objetivo de lograr efectos positivos sobre la seguridad ciudadana.

Históricamente los gobiernos latinoamericanos y el gobierno argentino, en particular, han delegado o más bien descargado, el tema de la seguridad exclusivamente en las fuerzas de seguridad⁴, generando una policialización de la seguridad⁵, marginando de esta manera a la multidimensionalidad de la problemática y a la participación de la ciudadanía. Por ello, en general, se identifica una disociación de las políticas de seguridad respecto de las demás

² Álvarez, A., Bertranou, J., 2008.

³ PNUD, 1994.

⁴ Entendiendo por fuerzas de seguridad a aquellos organismos públicos que representan el monopolio legítimo del uso de la fuerza, en los términos weberianos, para hacer cumplir el plexo normativo vigente, en todo estado de derecho. Las fuerzas de seguridad no cumplen la misma función que las fuerzas armadas, ya que éstas tienden como objetivo defender al territorio nacional contra enemigos externos.

⁵ Sain, M, 2008.

políticas gubernamentales, ya que no se asume a la inseguridad como consecuencia de la ineffectividad de la intervención gubernamental en un conjunto más ancho de problemas sociales, y por ello, la inseguridad no encontrará su respuesta en las fuerzas de seguridad, sola y exclusivamente.

Entonces, es necesario superar la dicotomía que ha caracterizado a las políticas de seguridad que se focalizaron en estrategias operativas asociadas, exclusivamente, a los organismos relacionados con el “mantenimiento del orden” o bien apuntaron a modificar las causas sociales de la inseguridad, intentando transformar causas estructurales que no contemplan el corto y mediano plazo, pero no integraron en la visión de la problemática las problemáticas como convivencia, confianza institucional y cohesión social, por ejemplo.

Es necesario comenzar a entender a la problemática como un fenómeno multidimensional y multicausal, por lo cual las políticas diseñadas deben necesariamente caracterizarse por su **integralidad**, donde la (re) estructuración o (re) funcionalización de las fuerzas de seguridad son solo una de las variables que integran un conjunto más amplio que explica a la problemática y que se manifiesta de diferentes maneras de acuerdo a los territorios, actores, situaciones coyunturales y estructurales, es decir, la problemática de la inseguridad no se resuelve a partir de planes holísticos sino a partir de la generación de un conjunto integrado y coherente de programas y proyectos quirúrgicos, integrados, integrales y multicausales.

En este sentido, el PNUD sostiene que en América Latina las políticas de seguridad exitosas fueron aquellas que, entre otros atributos, garantizaron su integralidad, conjugaron prevención con control, abordando las causas estructurales de la criminalidad (visión social), multiplicando los obstáculos para que se cometan delitos (políticas ambientales de seguridad) y mejorando la investigación criminal e identificación de los responsables, reducción de la impunidad (eficientizando la respuesta pública al delito cometido)⁶.

Hoy, pensar en una política pública de seguridad implica instalar en los gobiernos, y por ende en las fuerzas de seguridad, la convicción de la importancia de “(...) *desarrollar un nuevo modelo de gestión, entendiendo por éste una forma de implementar una política, un esquema de funcionamiento interinstitucional e intrainstitucional que facilite el desarrollo de la misma y permitan una acción coordinada eficaz, eficiente y sostenible en el tiempo*”⁷.

Es necesario superar, por un lado, la tendencia a “seguritizar” las políticas de seguridad y por otro lado, la tendencia a la “policialización” de la seguridad. Para ello, se debe asumir que toda política de seguridad debe ser consustancial, complementaria con las demás políticas; como así también asumir que una política de seguridad debe tender al desarrollo humano y por lo tanto al fortalecimiento de la democracia, para lo cual se requiere superar la visión de una sociedad como un todo homogéneo y debe mirársela como un conjunto heterogéneo, que requiere de respuestas ajustadas a sus problemas, y no respuestas ajustadas, solamente, a la capacidad estatal de una fuerza de seguridad. Este nuevo modelo de gestión deberá centrarse en la generación de resultados (dimensión técnica) sin perder de vista los procesos (dimensión político-institucional).

Una política de seguridad debe poder dar respuesta a los problemas de prevención y control de los hechos delictivos y de violencia, pero también debe generar valor público en la ciudadanía, para lo cual es imprescindible una (re) ingeniería institucional, es decir, debe generar resultados efectivos, medibles, reales pero también estos resultados deben ser percibidos por la sociedad como tales, por la manera en que se obtuvieron, es decir, una política de seguridad será efectiva tanto por los resultados como por el proceso democrático que los generó (estructura bidimensional de la política pública).

Cuando se afirma que una política de seguridad debe generar valor público se está asumiendo que se requieren acciones que tiendan a fortalecer la confianza institucional de

⁶ Álvarez, *op. cit.* p. 86

⁷ Gomez Rojas, C. (2007).

la ciudadanía, a fortalecer el sistema democrático liberal de Derecho. Según lo sostiene el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) los ciudadanos otorgan valor público a tres cuestiones: servicios, resultados y confianza. En la medida que se preste un efectivo servicio de seguridad se alcanzarán los resultados y con eso se genera mayor confianza en la ciudadanía, en los miembros de la fuerza y en los procedimientos.

Así, una política de seguridad debe tender a la prevención, la disuasión y el control a través del fortalecimiento institucional de manera tal de generar el mayor valor público posible. Entonces, las políticas de seguridad son mucho más que insumos (inauguración de comisarías, entrega de móviles, acciones de capacitación de los efectivos, operativos de saturación) y que relatos gubernamentales que niegan o minimizan el problema.

Las políticas de seguridad requieren de un enfoque multisectorial plasmado en una serie de reformas en materia de prevención, de instituciones, de inversión de los recursos públicos y de relación entre el estado y la sociedad, es decir, de acciones tendientes a reducir el delito y la violencia a partir de objetivos de corto, mediano y largo plazo, que sean comunicados y evaluados.

Ahora bien, los párrafos anteriores dan cuenta de la perspectiva que hoy se demanda en materia de seguridad ciudadana a escala global. Pero Córdoba, tiene sus particularidades territoriales, culturales, organizacionales e institucionales en relación a la materia, que es oportuno tener presente al momento de elaborar el estudio de determinación.

2. La seguridad pública en la Provincia de Córdoba

Según la ley N° 7.608 del 17/11/1987, la seguridad era una competencia del Ministerio de Gobierno, y se entendía por ella “lo relativo a la prevención delictiva y mantenimiento del orden y seguridad pública” como así también lo concerniente a “la organización y dirección de las cárceles e institutos penales”. De acuerdo al decreto N° 8.308 del 10/12/1987 estas competencias serían ejercidas por la Subsecretaría de Gobierno.

En julio de 1995⁸, a través de la sanción de la ley N° 8.480, se modifica la estructura orgánica del Poder Ejecutivo creando el Ministerio de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social, del cual dependía, según decreto N° 1.055 del 25/07/1995 la Secretaría de Seguridad, la cual tenía a su cargo: a) la Policía de la Provincia (con cuatro Direcciones Generales: de Planeamiento, de Operaciones, de Personal y de Administración), b) la Dirección de Política Criminológica y Carcelaria (dependían de ella la Subdirección del Servicio Penitenciario y la Subdirección de Asistencia a la Víctima del Delito) y c) la Dirección de Defensa Civil.

A partir de este decreto, es la primera vez en Córdoba que se crea una secretaría con la función de *definir la política de seguridad, participar, asesorar y ejecutar las políticas de prevención delictiva, de mantenimiento del orden y las políticas criminológicas*. Esta secretaria tendría a su cargo también lo vinculado al sistema carcelario, al programa de asistencia a la víctima del delito y sus familiares y lo relacionado con la defensa civil. Funciones innovadoras en la estructura orgánica, que hasta el momento había entendido a la seguridad solo con el mantenimiento del orden.

En diciembre de 1996, se sanciona la ley 8.574 a partir de la cual se crea el *Programa de prevención del delito y la seguridad ciudadana*, con el objetivo de desarrollar estrategias integrales de prevención del delito, con la participación ciudadana, atendiendo a las poblaciones más afectadas, a partir de acciones que implicaran evaluar y publicar los resultados del programa, y generar un equipo multidisciplinario que asista a las comisiones participativas y, finalmente, esta norma insta al Ministerio de Educación a que se incorporara la “problemática de la prevención del delito y la seguridad ciudadana en los programas y proyectos educativos”. A partir de la sanción de esta norma, por primera vez,

⁸ Inicio de la gestión del Gobernador Mestre.

se asume el concepto de seguridad ciudadana, y se lo vincula con la participación, con un nuevo modelo de gestión (evaluación, comunicación y participación) y con una visión multidisciplinar se relaciona a áreas orgánicas y no sólo a lo vinculado al orden.

En febrero de 1998, a partir del decreto N° 102/98 se elimina la Secretaría de Seguridad, y pasan a ser funciones de la Subsecretaría de Gobierno: a) asistir al Ministro de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social en la definición de las políticas de seguridad, b) colaborar en la administración financiera y de recursos humanos de la Policía, c) coordinar y supervisar la formulación y ejecución de las políticas criminológicas, d) supervisar la administración del sistema carcelario y e) coordinar el programa de asistencia a la víctima del delito y sus familiares.

En julio de 1999, el nuevo gobierno⁹, a partir de la sanción de la ley N° 8.779, modifica la estructura orgánica del estado¹⁰. Se crea el Ministerio de Gobierno con competencia en la prevención delictiva, mantenimiento del orden, la seguridad pública¹¹ y la defensa civil; e incorpora nuevos temas: a) políticas destinadas a la prevención del uso indebido de drogas y la lucha contra el narcotráfico, b) política de derechos humanos y asistencia a la víctima del delito sin discriminación, y c) programas de prevención de accidentes de tránsito. Los temas vinculados con la política penitenciaria y carcelaria pasan a ser competencia del Ministerio de Justicia.

El decreto reglamentario N° 1.587/99 del 19/07/1999 y el decreto modificatorio N° 1.817 del 05/08/1999 crean, en el ámbito del Ministerio de Gobierno, la Secretaría de Seguridad y Lucha contra la Droga, de la cual dependían: a) la Policía de la Provincia, b) la Dirección de Administración de la Policía, c) la Dirección de Lucha contra la Droga, d) la Dirección de Defensa Civil, e) la Dirección del Consejo de Seguridad Ciudadana, y f) la Dirección de Prevención de Accidentes de Tránsito.

El 20/08/1999 a partir del decreto N° 1.915 se crea el Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana (funciones deliberativas), el Consejo de Seguridad Ciudadana (funciones ejecutivas) y las Juntas Vecinales de Participación Ciudadana para la Seguridad Pública, cuya misión es colaborar con las funciones del Consejo de Seguridad Ciudadana. En este instrumento subyace el concepto que seguridad pública no es un fin que se mida por los resultados alcanzados a través de cualquier tipo de medios y que las metodologías para abordar la problemática van más allá de lo encomendado a la Policía de la Provincia.

En marzo del año 2000, el gobierno provincial adhiere, a través de la ley N° 8.831, a la ley nacional N° 24.059 de seguridad interior, por la cual se establecen las bases jurídicas, orgánicas y funcionales del sistema de planificación, coordinación, control y apoyo de esfuerzo nacional de policía tendiente a garantizar la seguridad interior y se crea el Consejo Provincial de Complementación para la Seguridad Interior.

En diciembre del año 2001, se modifica la estructura del Poder Ejecutivo a partir del decreto N° 3.041 del 11/01/2002, ratificado por la ley N° 9.006, y se crean cuatro ministerios y cinco secretarías de dependencia directa del Poder Ejecutivo, entre ellas la Secretaría de Seguridad Ciudadana¹², a la cual le competía asistir al Poder Ejecutivo en “todo lo inherente al orden público y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y democrático” y en particular en la prevención delictiva, mantenimiento del orden y seguridad pública, en la prevención de accidentes de tránsito y en la planificación y coordinación de defensa civil.

⁹ Primera gestión del Gobernador De la Sota.

¹⁰ De cinco ministerios se pasa a ocho.

¹¹ Se abandona el concepto de seguridad ciudadana de la ley 8.574 de 1996.

¹² Es el retorno, nuevamente, del concepto de seguridad ciudadana en reemplazo del concepto de seguridad pública, que permanece cuando se le especifican las competencias a la Secretaría, lo que da cuenta, de que en realidad no se tenía demasiada claridad conceptual ya que al crear una Secretaría de Seguridad Ciudadana cuya competencia es la seguridad pública es una contradicción en sí mismo y no evolución de la conceptualización de la problemática por parte del gobierno provincial.

En octubre de 2002, a partir de la sanción de la ley N° 9.052, y su decreto promulgatorio N° 1.640/02, a la ya existente Secretaría de Seguridad Ciudadana se la modifica creando la Secretaría de Seguridad Ciudadana y Asuntos Institucionales, lo cual implicó que a las competencias existentes se le anexan competencias vinculadas con las relaciones con otros niveles de gobierno o poderes del estado.

Con fecha 11 de Julio de 2003 se ratifica el decreto N° 1.221 dictado por el Poder Ejecutivo provincial, a partir de la sanción de la ley N° 9.117 del 23/07/2003, que crea, por primera vez, el Ministerio de Seguridad, a quien le compete asistir al Poder Ejecutivo en todo lo inherente sobre el orden público, el ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y preservando el régimen republicano, representativo y democrático, y, en particular en: a) la prevención delictiva y mantenimiento del orden y seguridad pública, b) la elaboración y dirección de los programas para la prevención de accidentes de tránsito, c) la planificación y coordinación de la defensa civil, d) la elaboración y fiscalización de las políticas y programas destinados al control y prevención del uso indebido de drogas y a la lucha contra el narcotráfico en toda la Provincia, e) en la organización, funcionamiento y supervisión de los establecimientos penitenciarios, carcelarios e institutos penales y de sus servicios asistenciales, promoviendo las mejoras necesarias para lograr la readaptación del condenado y el adecuado tratamiento del procesado y la efectiva coordinación de la asistencia pos penitenciaria, f) los casos de indulto y conmutación de pena, g) en la inspección y control interno de la regular prestación de los servicios policiales, en la gestión de los niveles ejecutivos y la observación, prevención, detección y sanción de las conductas reprochables, como así también en la planificación y acción concreta en cuanto a la adecuada formación ética y promoción de la debida disciplina y sujeción a las leyes y reglamentos por parte de los cuadros policiales.

En abril de 2004, a partir de la sanción de ley N° 9.156, se amplían las funciones del Ministerio de Seguridad, agregando a las ya existentes, las siguientes: a) la integración y funcionamiento del Tribunal de Conducta Policial (ley N° 9.120), b) la regulación y fiscalización de las normas y disposiciones que disciplinan la actividad náutica, en aguas de jurisdicción provincial o en aquellas que la Provincia ejerza el poder de policía, incluyendo las actividades comerciales, deportivas, turísticas, industriales y/o particulares; c) el control de la actividad que desarrollan los prestadores de servicios de la seguridad privada en la Provincia, d) el ejercicio del poder de policía en todo el territorio provincial referidas a su competencia.

A partir del decreto 1.419/04 se determina la estructura del Ministerio de Seguridad, de quien dependían las siguientes unidades: a) Policía de la Provincia (de quien depende el Policlínico Policial), b) Servicio Penitenciario, c) Secretaría de Seguridad (de quien depende Dirección de Defensa Civil, Dirección de Lucha contra la Droga, Dirección de Reversión Curricular Policial y Penitenciaria, Dirección de Prevención de Accidentes de Tránsito, Gerencia de Prestadores Privados de Seguridad, Gerencia de Seguridad Náutica), d) Dirección General de Coordinación, Administración y Recursos Humanos (Dirección de Información Social, Gerencia Sistemas y Gerencia de Asuntos Legales) y e) Coordinación del Soporte de Sistema Único de Atención al Ciudadano (S.U.A.C.).

En el año 2005, se sanciona la ley 9.235 que establece la existencia de un sistema de seguridad pública¹³ “que tiene por objeto salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar la libertad, el orden y la paz pública, implementando políticas públicas tendientes a asegurar la convivencia y fortalecer la cohesión social, dentro del estado de derecho, posibilitando el goce y pleno ejercicio, por parte de las personas, de las libertades, derechos y garantías constitucionalmente consagrados” y establece que el Ministerio de Seguridad “elaborará el Plan Estratégico Provincial para la Prevención Integral que tiene por finalidad, desarrollar una política de estado en prevención, que atienda de manera integral la problemática de la seguridad pública, articulando los esfuerzos de los

¹³ Es la consolidación del concepto en el plexo normativo.

distintos organismos gubernamentales en el desarrollo de estrategias que tengan como eje la participación ciudadana en la reconstitución de redes comunitarias y que promuevan el desarrollo humano para el logro de una mejor calidad de vida". A partir de la sanción de esta ley, se deja sin efecto la ley N° 8.574 (Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana) y el Decreto 1915/99 (Consejo Provincial de Seguridad Ciudadana y Juntas Vecinales) y se crean las Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral como ámbito donde se desarrollarían los programas, subprogramas, proyectos y actividades que garantizarían los objetivos del Plan Estratégico Provincial para la Prevención Integral.

En marzo de 2006, se modifica la estructura del Poder Ejecutivo a partir del Decreto 332/06 ratificado por la ley N° 9.299, pero se mantiene la existencia del Ministerio de Seguridad determinándole con mayor claridad sus competencias: a) la elaboración y ejecución del Plan Estratégico Provincial para la Prevención Integral y los demás planes, programas y proyectos, b) la prevención delictiva y mantenimiento del orden y seguridad pública en todo el territorio de la Provincia como así también el impulso de políticas de prevención y esclarecimiento delictivo, protección del derecho de los habitantes a la tranquilidad y seguridad pública, optimizando la utilización de todos los recursos oficiales y la interrelación con las comunidades regionales, municipios, comunas y entidades no gubernamentales, c) la coordinación de los órganos del sistema provincial de seguridad pública y de las actividades del Poder Ejecutivo y demás Poderes del Estado Provincial en la materia, d) la coordinación, control y celebración de convenios con organismos públicos y privados que atiendan la problemática de seguridad de los habitantes, e) la asistencia a programas de prevención y promoción de la seguridad que elaboren y/o ejecuten los gobiernos locales y/o entidades no gubernamentales que se refieran a la problemática de su competencia, f) el diseño de políticas para la contención de las inquietudes sociales en materia de seguridad pública mediante la implementación de planes de participación comunitaria y programas de prevención, capacitación y difusión y la capacitación permanente del personal administrativo y técnico afectado a los distintos organismos, programas y servicios referidos a la seguridad, g) la elaboración y dirección de los programas para la prevención de accidentes de tránsito, h) la planificación y coordinación de la defensa civil, i) la elaboración y fiscalización de las políticas y programas destinados al control y prevención del uso indebido de drogas y a la lucha contra el narcotráfico en toda la Provincia, j) la organización, funcionamiento y supervisión de los establecimientos penitenciarios, carcelarios e institutos penales y de sus servicios asistenciales, promoviendo las mejoras necesarias para lograr la readaptación del condenado y el adecuado tratamiento del procesado y la efectiva coordinación de la asistencia pos penitenciaria, j) los casos de indulto y conmutación de pena, k) la integración y funcionamiento del Tribunal de Conducta Policial, l) la regulación y fiscalización de las normas y disposiciones que disciplinan la actividad náutica, en aguas de jurisdicción provincial o en aquéllas que la Provincia ejerza el poder de policía, incluyendo las actividades comerciales, deportivas, turísticas, industriales y/o particulares, m) el control de la actividad que desarrollan los prestadores de servicios de la seguridad privada, y n) el ejercicio del poder de policía en todo el territorio provincial conforme a su competencia.

En noviembre de 2006, a partir de la Resolución Ministerial N° 1 se crea el Registro Público Permanente de las Juntas de Participación Ciudadana para la Prevención Integral, previstas por la ley N° 9.235, en su capítulo segundo.

En diciembre de 2007¹⁴, se sanciona la ley 9.454, ratificada a través del decreto 2.174/2007, que modifica la estructura del Poder Ejecutivo, eliminando al Ministerio de Seguridad y distribuyendo sus competencias entre el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Justicia, el que se hace cargo de lo vinculado al servicio penitenciario y atención a la víctima del delito, el resto de las competencias son asumidas por el primero.

En febrero de 2008, se sanciona la ley N° 9.464 que crea la Policía Caminera, modificando

¹⁴ Período del Gobernador Schiaretta (desde diciembre de 2007 a diciembre 2011).

el artículo 42¹⁵ de la ley N° 9.235 estableciendo siete (7) Direcciones Generales: a) Dirección General de Tácticas Operativas, b) Dirección General de Investigaciones Criminales, c) Dirección General Departamentales Norte, d) Dirección General Departamentales Sur, e) Dirección General de Formación Profesional, f) Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico, g) Dirección General de Policía Caminera. En diciembre de 2009, se sanciona la ley N° 9.728, que se aplica al personal con “estado policial” de la Policía de la Provincia de Córdoba.

En diciembre de 2011¹⁶, a partir del decreto 2.592/11 y la sanción de la ley 10.029 que lo ratifica, se crea una nueva estructura orgánica para el Poder Ejecutivo, volviéndose a crear al Ministerio de Seguridad, y nombrándose como Ministro a quien, hasta entonces, se había desempeñado como Jefe de Policía de la Provincia de Córdoba.

En octubre del año 2012, se sanciona la ley 10.000, a partir de la cual se modifica la orgánica del Estado Mayor de la Policía de la Provincia estableciendo siete (7) Direcciones Generales: a) Dirección General de Seguridad Capital, b) Dirección General de Investigaciones Criminales, c) Dirección General Departamentales Norte, d) Dirección General Departamentales Sur, e) Dirección General de Recursos Humanos, f) Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico, y g) Dirección General de Policía Caminera.

Luego, en septiembre de 2013, el decreto 1.121/13 establece una nueva estructura orgánica para el Ministerio de Seguridad, como consecuencia del nombramiento de un nuevo titular del Ministerio. Por primera vez, asumía una mujer y civil al frente de la cartera ministerial, tras la renuncia del Ministro Paredes y el Jefe de Policía, a consecuencia del “escándalo de narcos policías” en Córdoba¹⁷.

Luego, en diciembre de 2013, el decreto 1387/13 y su modificatorio 37/14, ratificados por la ley 10.185, establece una nueva estructura orgánica, eliminando, nuevamente, el Ministerio de Seguridad y creando el Ministerio de Gobierno y Seguridad, y bajo su órbita la Secretaría de Seguridad, de quien depende el Consejo de Seguridad Deportiva Provincial, la Subsecretaría de Participación Ciudadana, la Subsecretaría de Gestión del Riesgo (Dirección General de Seguridad Náutica y Dirección General de Prevención de Riesgos). Tanto el Tribunal de Conducta como la Policía de la Provincia, dependen, directamente, del Ministro de Gobierno y Seguridad.

Lo expuesto da cuenta que en materia de seguridad, los gobiernos cordobeses han creado ministerio, secretaría de estado, secretaría ministerial, y más aún eliminado cualquier cartera con su nombre, dando cuenta de no saber con exactitud cómo encarar una problemática con causas multivariantes que requieren de reformas institucionales (modelos policiales) que permita trasladar el centro de preocupación desde los insumos a los resultados, y específicamente que trate a la seguridad a partir de programas y proyectos basados en el conocimiento, la participación ciudadana, la perspectiva comunitaria y la gestión asociada. Todos conceptos que se encuentran, de alguna manera, en las normas que se han ido sancionando a lo largo de treinta y un (31) años, pero veremos qué resultados nos muestran el estudio de determinación en relación a la política cordobesa de seguridad.

A partir lo anterior, se puede observar, por un lado, la historia del asunto de seguridad en la estructura orgánica del estado cordobés, y por otro lado, a partir de los gráficos subsiguientes cómo esa historia ha ido acompañada por el porcentaje de lo presupuestado a la *finalidad seguridad* dentro del presupuesto provincial, desde 1983 a 2014.

¹⁵ Establecía seis (6) Direcciones Generales de la Policía: 1) Dirección General de Tácticas Operativas, 2) Dirección General de Investigaciones Criminales, 3) Dirección General Departamentales Norte, 4) Dirección General Departamentales Sur, 5) Dirección General de Formación Profesional y 6) Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico.

¹⁶ Inicio del tercer mandato del Gobernador De la Sota.

¹⁷ La detención del Director General de Lucha contra el Narcotráfico más la detención de otros policías del área, treinta (30) transferidos a otras áreas, renuncia del Ministro de Seguridad y el Jefe de Policía. Asume una mujer, civil, politóloga, que se desempeñaba como asesora del Ministro saliente. Ella radicada en Córdoba hacía un año, después de haber trabajado casi 20 años en Colombia, y duró como Ministra menos de ochenta días

Entendiéndose por finalidad seguridad “el gasto registrado destinado a las acciones desarrolladas para el mantenimiento de la ley y el orden y la lucha contra siniestros. La función *Sistema Penal* incluye todo lo relacionado con el funcionamiento del Sistema Penitenciario Provincial. La *Administración de la Seguridad* incluye las acciones desarrolladas en el marco del diseño de políticas de seguridad pública, el tribunal de conducta policial, entre otros”¹⁸.

Se observa que cuando fue Ministerio (desde 2003 al 2007) la temática tuvo un menor porcentaje de participación en el presupuesto provincial, mientras que en la gestión del Gobernador Schiaretti, las competencias se encuentran distribuidas entre el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Justicia, se ve acrecentada su porcentaje en el presupuesto.

La tercera y actual gestión de De la Sota ha aumentado lo presupuestado para seguridad, habiendo creado el Ministerio, luego eliminándolo (tras un escándalo y amotinamiento policial), y bajándole el rango a secretaría ministerial. Sin embargo, el mayor porcentaje se encuentra aún, en el primer gobierno del retorno de la democracia, con un valor de 12,93%. Es de destacar que el promedio provincial es del 11,15%, mientras que las finalidades que mayor presupuesto se llevan son “Administración General” con un promedio que supera el 30%, en segundo lugar, “Educación” con casi el 25% y en tercer lugar, “Salud” con un 13%.

Gráfico Número 2: Promedios presupuestados a seguridad por gestión desde 1983 hasta 2014.

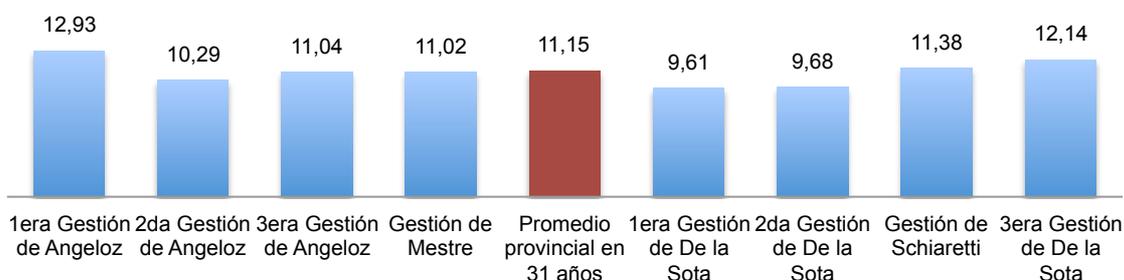
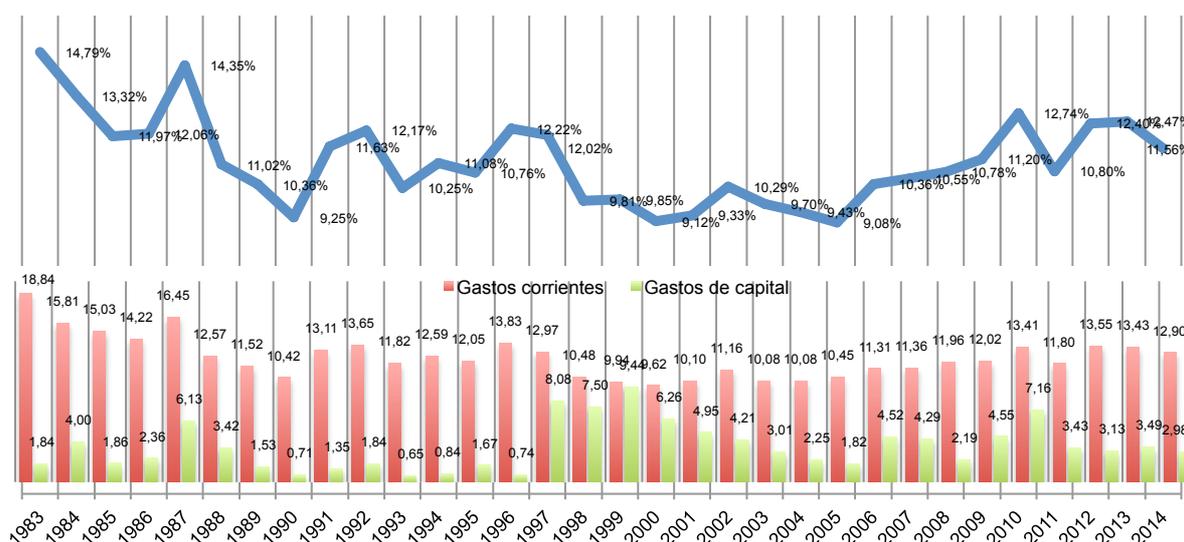


Gráfico Número 3: Presupuestado a la finalidad “Seguridad” desde 1983 a 2014 (en porcentajes sobre el total del presupuesto provincial) y presupuestado a la finalidad “Seguridad” según gastos corrientes o gastos de capital desde 1983 a 2014 (en porcentajes sobre el total de gastos corrientes y gastos de capital)



Finalmente, para enmarcar a la institución se la describirá desde los recursos humanos (cantidad) y por último, se hará una breve descripción del modelo policial vigente en la fuerza, observado a partir del trabajo realizado.

¹⁸ <http://transparencia.cba.gov.ar/websiteCiudadano/presupuesto-gastos-para-que.html>

En el año 2011/2012, la Policía de Córdoba poseía 20.165 efectivos para una población 3.308.876 habitantes, es decir, una tasa de 609 policías cada 100.000 habitantes, de los cuales el 60.15% se encontraban concentrados en Córdoba Capital¹⁹ (más del 40% de la población total de la provincia), con una tasa de 912 policías cada 100.000 habitantes, en una superficie de 562 km² y con una forma de cuadrado de 24 km. de lado.

No hay una norma a nivel internacional sobre el número ideal de cantidad de policías por cantidad de habitantes, porque las culturas, los territorios, las economías difieren tanto que estas cuestiones son casuísticas. Sin embargo, es de mencionar que las Policías Nacionales (no ya subnacionales, como es el caso de la Policía de Córdoba) en el continente europeo presentan tasas que oscilan entre 156 y 700 agentes cada 100 mil habitantes.

La policía de la provincia de Córdoba es, claramente, lo que se conoce como una policía con un modelo tradicional, ya que se centra en la aplicación de la ley y el control o la represión del delito, y no tanto en la mantención de la convivencia social o en prestar un servicio más general a la sociedad. Bajo este modelo la policía es represora del delito, así, el trabajo policial es sinónimo de “cazar” criminales y es un accionar claramente reactivo, es decir, la policía responde reactivamente a las llamadas de asistencia de la ciudadanía.

El objetivo principal de la policía es la aplicación de la ley (penal o contravencional) y la represión del delito. Así, la institución policial tiene un ámbito de intervención limitado en la sociedad, en el que su principal herramienta es la amenaza de la detención.

Las tácticas agresivas en las calles junto con una amplia capacidad de actuación en la aplicación de la ley penal, redundan en una amplia discreción policial. La organización jerárquica y centralizada de la fuerza crea una apariencia de control que se diluye en la base de la pirámide, dejando al agente un amplio margen en la toma de decisión en el terreno.

En este modelo, la cultura de la organización no está dirigida a la sociedad sino hacia la propia organización, cuyo objetivo principal es mantener su estructura y sus funciones, por ello se preocupa por fortalecer la identidad policial y apela a valores como el escepticismo, el cinismo, el código de discreción para defenderse de todo control externo y supervisión, generando una subcultura policial que aleja a la institución del resto de la sociedad y la convierte en reticente a los cambios y a los externos (civiles) . En general, minimiza el contacto con la ciudadanía, como se mostrará en el apartado vinculado a la eficacia pública de la policía.

Para una policía tradicional el éxito está en los medios y no en los fines²⁰, midiendo el esfuerzo de la actividad policial (cantidad de allanamientos, por ejemplo) y no los resultados (por ejemplo, disminución del miedo de la ciudadanía). Se centra en los delitos y no como el modelo de policía de proximidad que amplía su intervención hacia el miedo, calidad de vida, confianza, etc.

Una policía tradicional es una organización que busca minimizar, institucional e individualmente, cualquier tipo de interferencia externa, disfrazando este objetivo a partir de la profesionalización de la fuerza, y distanciándose del poder político.

El éxito de este tipo de policía se mide en términos de eficacia técnica: cantidad de retenciones a los peatones o a los automovilistas. Estas medidas pueden crear la expresión tautológica de eficacia definiendo esfuerzos como éxitos y luego midiéndolos como resultados, tal como se mostrará en el caso analizado.

¹⁹ Capital es uno de los 26 departamentos que integran a la Provincia de Córdoba, cuya superficie es 165.321 km² (5^{ta} provincia más extensa de Argentina, ocupando el 5,94% de su superficie total).

²⁰ En 2012 y en 2013, los procesos de evaluación de resultados, dieron como conclusión que 7 de cada 10 metas del Ministerio de Seguridad, eran de insumo y no de resultado ni de impacto.

b) La indeterminación policial

En el marco de un estudio de determinación realizado en el año 2011²¹, el Estado Mayor²² de la Policía de la Provincia de Córdoba inventarió cincuenta y tres (53) intervenciones que fueron sometidas a cincuenta variables para detectar la ausencia o presencia de indeterminación, teniendo presente que por indeterminación de políticas públicas se entiende a la ausencia de la dimensión técnica de la política, es decir, se entenderá que la política pública de seguridad del Gobierno de la Provincia de Córdoba estará determinada en la medida en que se observe un conjunto de programas y proyectos, vinculados coherentemente, que el gobierno ha decidido, representativamente, sobre la base de lo diseñado técnicamente (modelos causales) y avalado socialmente (diálogos racionales), implementar y evaluar a los fines de alcanzar un conjunto de objetivos de valor público, que son los que permiten resolver diferentes dimensiones de la situación problemática: inseguridad.

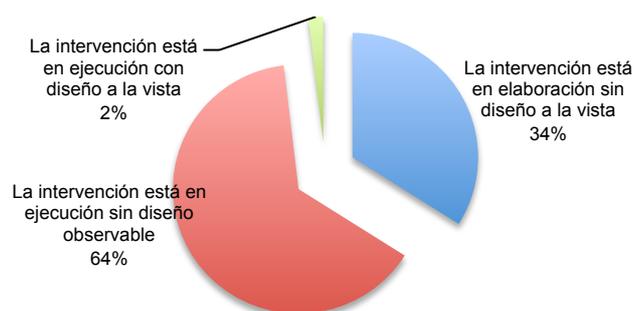
Si no se observan los elementos constitutivos de la política se estará frente a la indeterminación de la misma, por lo cual, se intentará reconstruir posdecisionalmente, el modelo causal que sostiene a la política como un conjunto de soluciones a un conjunto de problemas considerados públicos.

En primer lugar, del total de intervenciones inventariadas por el Estado Mayor, el 66% se encontraban en ejecución y el 34% en elaboración, es decir, 6 de cada 10 intervenciones de la Policía se estaban ejecutando al momento de realizarse el estudio.

Ahora bien, a los fines de la indeterminación de las políticas, la pregunta que cabe hacerse es ¿cuánto de lo que se estaba ejecutando, fue previamente diseñado? y ¿cuánto de lo que se está diseñando presenta un diseño observable?

Se pudo observar que el 98.10% de las intervenciones inventariadas no contaba con diseño observable, es decir, 9 de cada 10 intervenciones públicas (programas, proyectos y/o actividades) no contaban con la dimensión técnica, es decir, no integraban un conjunto coherente que respondía a un modelo de causalidad técnica y dialógica que era comunicado, implementado y evaluado, tras la decisión, sino que constituían un conjunto de acciones de una política indeterminada.

Gráfico Número 4: La indeterminación de las intervenciones inventariadas.



El 98.10% de las intervenciones dieron inicio en el año 2008, un año después de la asunción del Jefe de Policía de ese momento, lo que daba cuenta de por lo menos dos cuestiones. En primer lugar, que la ausencia de políticas de largo plazo a causa de la politización de la fuerza y la ausencia de planificación (problemáticas identificadas por el equipo en el taller de iniciación) se deben no solo a una supuesta politización de la institución sino también a características propias, es decir, pese a una continuidad de más

²¹ En el año 2012, se realizó un nuevo estudio de caracterización de la indeterminación, pero en esta oportunidad no solo a la Policía de la Provincia sino también al nuevo Ministerio de Seguridad, del cual dependía esta fuerza de seguridad. En dicha ocasión, el Estado Mayor inventarió doscientos ochenta y siete (287) intervenciones.

²² Jefe de Policía, Subjefe de Policía, Director General Policía Caminera, Director General Departamentales Norte, Director General de Investigaciones Criminales, Director General Departamentales Sur, Director General de Lucha contra el Narcotráfico, Director General de Formación Profesional y Director General Seguridad Capital.

de tres años de un Jefe, solo una intervención contaba con diseño observable, el resto de las intervenciones carecían de diseño y presentaron características preocupantes en términos de planificación, lo que invita a hipotetizar sobre la existencia de una famélica cultura del diseño en la institución, la cual debería caracterizarse por el uso del conocimiento, como herramienta del proceso de decisión, para prevenir y adelantarse al delito. En segundo lugar, da cuenta de la ausencia de una política de estado en materia de seguridad, cuestión que claramente, se puede vincular con la fluctuante participación del asunto tanto en la estructura orgánica del estado como en el presupuesto provincial.

En el 90.60% de las intervenciones no se caracterizó a la población beneficiaria y en el 96.2% no se identificaron los criterios de selección de por qué tal o cual es la población que se pretendía beneficiar. En el 88.70% de las intervenciones no se pudo identificar una teoría del cambio, es decir, una cadena de causalidad construida que permitiera identificar una vinculación entre los objetivos declarados y las actividades ejecutadas.

En el 68% de lo inventariado no se diferenciaron niveles de objetivos, el 52.80% de los objetivos planteados no fueron realistas de acuerdo a la intervención, pero el 52.80% de los objetivos eran claros, es decir, era claro lo que se pretendía, lo que era confuso era el cómo alcanzarlo. El 75.50% de los objetivos no estaban orientados a generar resultados y el 64.20% no eran medibles.

El 96.20% de las relaciones entre objetivos eran necesarias pero el 98.10% eran insuficientes. Desde la construcción técnica de los objetivos, el 96.20% solo contaba con un elemento, en general, el verbo en infinitivo. El 0% de los objetivos fueron de largo plazo, es decir, 6 de cada 10 objetivos fueron de corto plazo, y 4 de cada 10 de mediano plazo.

En el 96.20% de los casos no se identificaron indicadores, por lo tanto, solo se pudieron identificar dos indicadores claros, uno de mediano plazo y otro a alcanzar en 2012, con una unidad de medida clara y valor inicial, esto correspondía a la única intervención que contó con diseño observable, y que fue el "Plan Integral de Infraestructura".

El 94.30% de las intervenciones eran diseñadas y ejecutadas por la propia organización, es decir, que en una materia que requiere integralidad, solo una intervención se identificó como de "Gestión Asociada" y estaba vinculada a la realización de un Consejo creado por el Poder Ejecutivo.

El 49.10% fueron intervenciones tendientes a dotar a la propia institución de insumos (capacitación, móviles, infraestructura, protocolos de trabajo, etc.) y el 50.90% de lo inventariado fueron actividades que no integraban un nivel de planificación sino más bien estaban vinculadas a lo operativo de la propia organización (operativos, controles, patrullaje). Esto implica que el 100% de lo inventariado se centró en la fuerza, no en la seguridad objetiva (cantidad de delitos y cómo prevenirlos) ni en la seguridad subjetiva (percepción de inseguridad de la ciudadanía), es decir, las intervenciones solo se centraban en la base de la pirámide de la planificación, en la generación de insumos y actividades, no buscaban generar resultados o efectos en los usuarios para que esto, luego, generara valor público.

En este marco, la **indeterminación marcada** de las intervenciones de la Policía en el año 2011, no serán eficaces en el objetivo de la institución: garantizar la seguridad de las personas y sus bienes como derecho fundamental, para el desarrollo humano.

c) La eficacia de una política indeterminada de seguridad

La eficacia de una política de seguridad pública puede ser evaluada a partir de tres dimensiones: a) el desempeño institucional, a partir de procesos de control de gestión, b) los indicadores de la seguridad objetiva (cantidad de hechos delictivos y/o de violencia; tasa de victimización directa, indirecta, etc.), y c) la seguridad subjetiva (percepción de inseguridad, confianza institucional, cifra negra, entre otros).

Por ello, se presentarán los principales resultados de una evaluación de desempeño institucional realizada en el año 2012, sobre la base del estudio de determinación del año 2011, para luego avanzar sobre el comportamiento de los indicadores de seguridad objetiva, contextualizando a Córdoba territorialmente, es decir, se presentarán también los datos tanto de Argentina como de América Latina y en el mismo formato, se presentarán datos de seguridad subjetiva.

En el año 2012, se evaluaron quinientas noventa (590) metas del Ministerio de Seguridad, incluida la Policía, de las cuales siete (7) de cada diez (10) metas era de insumo (por ejemplo: número de móviles entregados, cantidad de comisarías refaccionadas, cantidad de efectivos incorporados, cantidad de Juntas puestas en funcionamiento, cantidad de cursos dictados, etc.), 3 de producto (por ejemplo: cantidad de delitos prevenibles por acción directa (semestral y anualmente) por Departamentales / Distritos disminuidos) y ninguna de impacto (por ejemplo, aumento en la percepción de seguridad).

El estudio de determinación había arrojado como resultado que siete (7) de cada (10) intervenciones inventariadas en el año 2011, se encontraban en el eje "Modernización de la Institución", es decir, eran insumos o actividades desde la fuerza y hacia la fuerza, lo cual implicaba que no se estaba mirando a la sociedad y sus problemas de seguridad tanto objetiva como subjetiva, por lo tanto la eficacia pública difícilmente diera saldos positivos. Ahora bien, pese a esas características en el año 2012, tres (3) de cada diez (10) metas se cumplieron y siete (7) de cada diez (10) no presentaron ningún tipo de avance.

Ahora bien, a partir de estas características se presentarán los datos correspondientes a seguridad objetiva, en primer término, y a seguridad subjetiva, en último término, como indicadores evidentes de la eficacia de una política de seguridad pública indeterminada.

En primer lugar, es pertinente recordar que el informe regional de Desarrollo Humano del PNUD para el año 2014 afirma que América Latina es la región más desigual del mundo, a consecuencia de un déficit en la gestión por parte de los estados latinoamericanos. A esta desigualdad, la contextualizan indicadores de seguridad y violencia altamente preocupantes. En promedio regional, el 30.35% de los latinoamericanos declaran haber sido víctima de un delito con el uso de violencia. El delito de robo con arma se mueve desde el 8.1 (Chile) al 50.5 (Honduras). La región presenta la percepción de seguridad más baja a escala global, en promedio un 43.44%, según la encuesta mundial Gallup (PNUD: 4) y la segunda más alta tasa de homicidios²³ cada 100.000 hab.²⁴. según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

En 2013, Argentina presentó una tasa de 5.5/100 mil hab., mientras que Chile presentó la más baja de la región. Las tasas más altas de la región se encuentran en Honduras, Venezuela, Colombia (30.8) y Brasil (21.8), como ya se expresó al inicio del presente trabajo. En 2013, Córdoba mostró una tasa de 3.84 cada 100.000 hab. A partir del gráfico 5, se podrá observar la tasa de homicidio de Córdoba, Argentina y el promedio de América del Sur.

Argentina presenta la tasa de robo²⁵ más alta de la región (Año 2011: 973,3 cada 100 mil habitantes según PNUD). Los últimos datos publicados para Argentina, por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y DD. HH. de la Nación,

²³ Es necesario tener presente, que la Organización Mundial para la Salud (OMS) considera que una tasa mayor a 10 homicidios cada 100.000 habitantes, es una tasa epidémica, situación que se observa en once (11) de los dieciocho (18) países de América Latina y el Caribe.

²⁴ La tasa mundial de homicidios cada 100 mil habitantes se encuentra en 2013, en 6.9. En las regiones se manifiesta de la siguiente manera: África, 17.0; América, 15.4; Asia, 3.1; Europa, 3.5; Oceanía, 2.9. América del Sur presenta una tasa de 20 homicidios cada 100 mil habitantes y América Central 41.0/100.000 hab.; Caribe, 16.9 y Norteamérica, 10.2.

²⁵ Principales modalidades delictivas en Córdoba Capital, según Encuesta de Victimización de septiembre del año 2013: 1) Motochorros/víctima peatón (8,3% de aumento de Enero/13 a Septiembre/13), 2) Robo/hurto en domicilio sin moradores y 3) Arrebatado/Intento de arrebatado en vía pública. Motochorros/víctima en automóvil es la modalidad delictiva que mayor aumento presentó (9% con respecto a la medición anterior). El robo en general (43.6%) es el delito que más preocupa a los cordobeses. Le siguen el abuso sexual (31.2%), el homicidio en ocasión de robo (31.1%) y el robo de celular (30.9%). Fuente: Encuesta de Victimización de septiembre del año 2013.

en 2008, Argentina presentaba una tasa de delitos contra la propiedad de 1.805 cada 100.000 hab. mientras que Córdoba, para el mismo año, presentó una tasa de 2.181, como se puede observar en el gráfico 6.

A partir del año 2010, Córdoba presenta un alza de delitos contra la propiedad, dato que no se publica por parte del Gobierno de la Provincia. Asimismo, el Gobierno Nacional desde el año 2008 no publica más datos sobre Argentina pero sí publica sobre las provincias. Esta alza de la cantidad de delitos contra la propiedad²⁶ va de la mano de un aumento del porcentaje de la finalidad “seguridad” en el presupuesto a partir del año 2011 hasta el año 2014, donde disminuyen a un 11.56% (gráfico 7). Esto da cuenta que no se trata de más insumos sino de la manera en que los mismos son utilizados.

Por último, la seguridad subjetiva, es decir, la percepción de inseguridad es clave porque moldea la conducta de los ciudadanos, genera cambios en la cohesión social, en la confianza hacia el sistema en general y la policía en particular, y provoca más segregación urbana. A mayor percepción de inseguridad, mayor será: a) el escepticismo en la capacidad del Estado, b) la desconfianza en el sistema político, el Poder Judicial y las policías²⁷, c) los individuos se replugarán cada vez más porque el “otro” es una potencial amenaza, d) aumentará la privatización de la seguridad²⁸, y e) las conductas de venganza y linchamiento proliferarán.

En septiembre de 2013, en Córdoba Capital la tasa de victimización era de 19.8%²⁹ mientras que Argentina presentaba una tasa de victimización del 30.3% (UCA, 2013). La percepción de inseguridad era del 73.2% (septiembre/13) mientras que Argentina presentaba una percepción de inseguridad del 85.5% (UCA, 2013). Asimismo, presentaba una probabilidad de ser víctima del 85.70%, una evaluación negativa del desempeño policial del 77% y una cifra negra del 63% (gráfico 8).

A partir de los datos expuestos sobre el desempeño institucional en el cumplimiento de metas y los referidos a seguridad tanto objetiva como subjetiva, dan cuenta de la ineficacia preocupante de la política de seguridad pública indeterminada del Gobierno de Córdoba, es decir, que no cuenta con diseño evidente, y más bien se gestiona a la seguridad a partir de actividades e insumos hacia la propia fuerza, y a partir del ensayo acierto – error de una caja negra, desconocida, ya que no se utilizan datos, información ni conocimiento científico para prevenir la realidad.

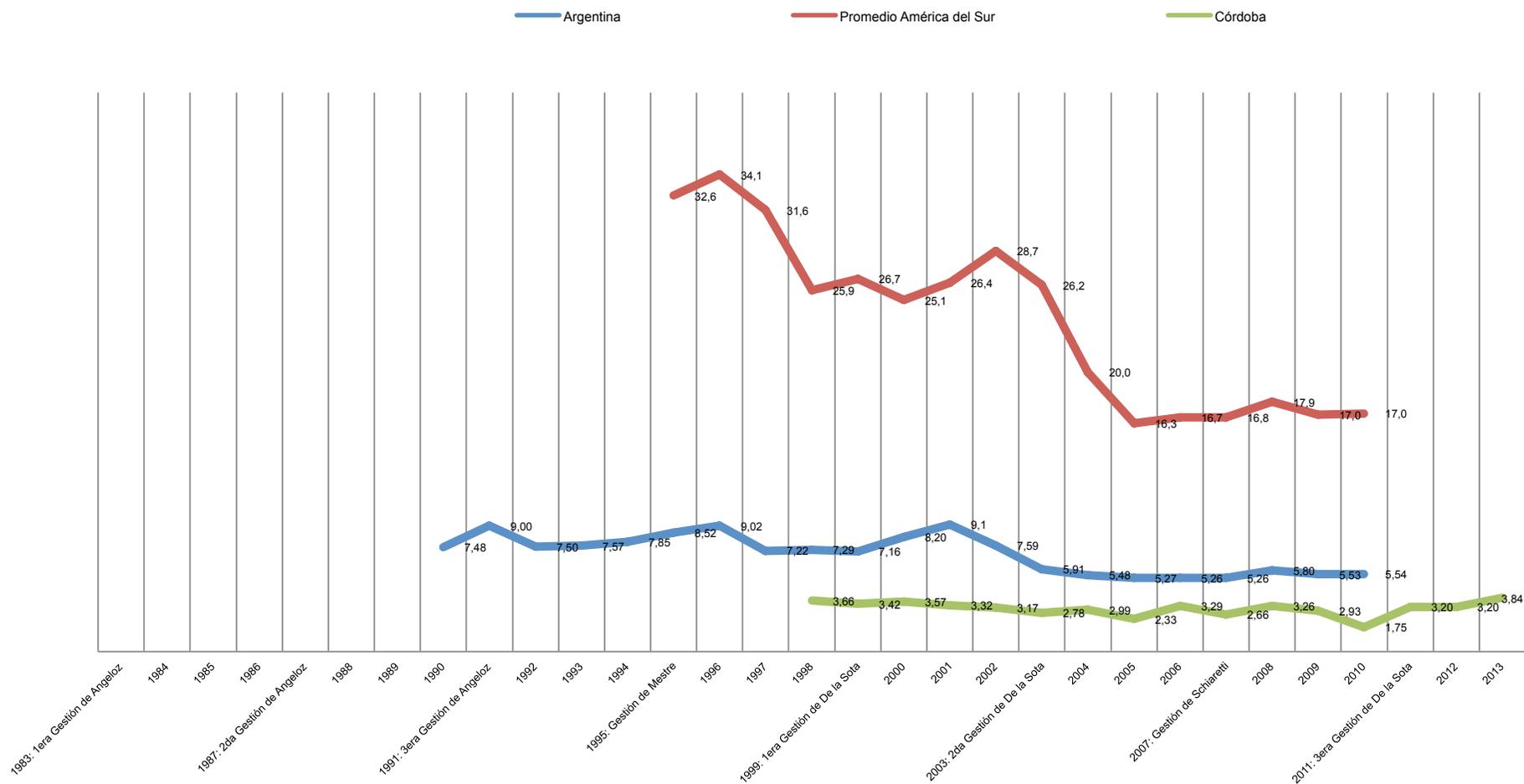
²⁶ En Córdoba Capital, la percepción de aumento del delito es mayor en las mujeres. El 85.7% se considera como probable víctima de delito (5.2% superior respecto de la medición anterior). La percepción de inseguridad es mayor en las mujeres (87.5%) que en los varones (83.7%). El grupo etario que se siente más inseguro es el que comprende a las personas de 30 a 49 años de edad. En general se sienten más inseguros en espacios públicos y abiertos, mientras que están más contenidos en lugares privados y cerrados. La mayor inseguridad es percibida en calles y avenidas, parques y lugares de recreación así como en el centro de la ciudad o en medios de transporte público. El 73.2% considera que ha habido un aumento del delito en Córdoba. Fuente: Encuesta de Victimización de septiembre del año 2013.

²⁷ En Córdoba Capital el 62.9% de los victimizados manifestó no haber realizado la correspondiente denuncia en la Justicia (Cifra negra: 6 cada 10 delitos no son denunciados). El 80% tiene una imagen entre regular y mala de la Policía. La principal expectativa respecto de la Policía provincial es la demanda de confianza (29.8%), seguida por la solución a los problemas de inseguridad (26.7%). Fuente: Encuesta de Victimización de septiembre del año 2013.

²⁸ En América Latina la cantidad de vigilantes privados (3.811.302) casi duplica a la cantidad de policías (2.616.753).

²⁹ Encuesta de victimización de septiembre de 2013, que midió el período enero-2013/septiembre 2013.

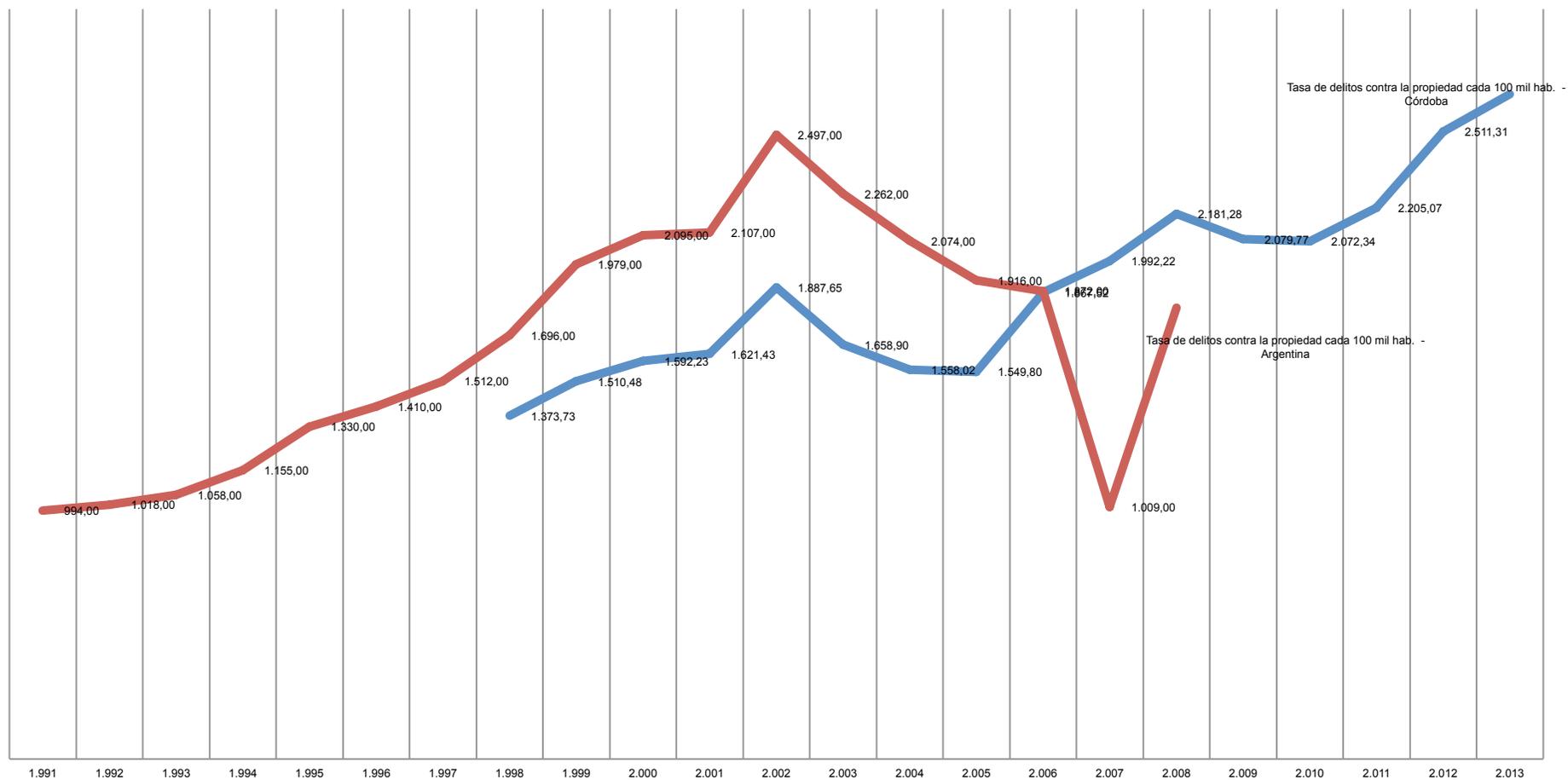
Gráfico Número 5: Tasa de Homicidio cada 100.000 hab. (1995-2010) República Argentina y Promedio América del Sur³⁰



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de UNODC y Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y DD. HH. de la Nación.

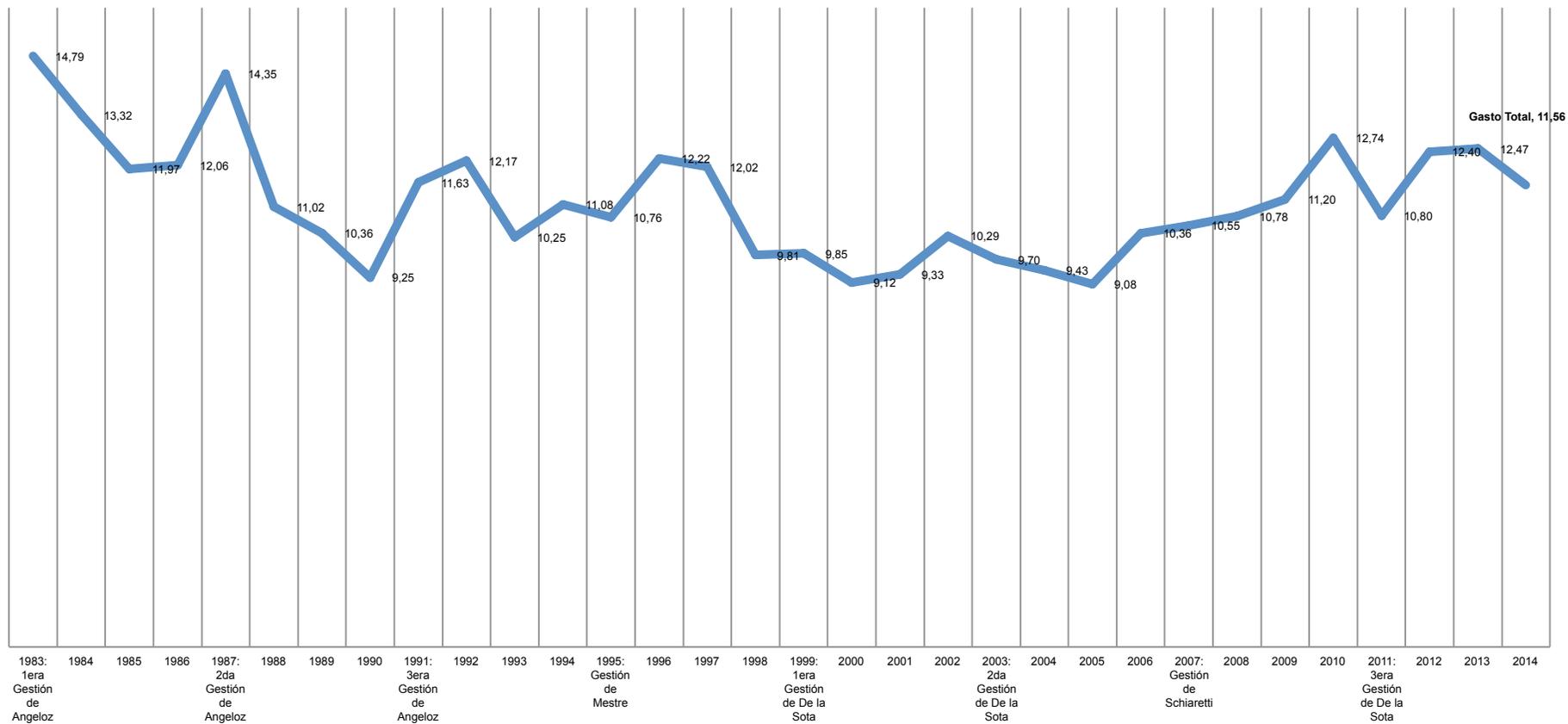
³⁰ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay y Venezuela.

Gráfico Número 6: Tasa de Delitos contra la propiedad cada 100.000 hab. Córdoba y Argentina.



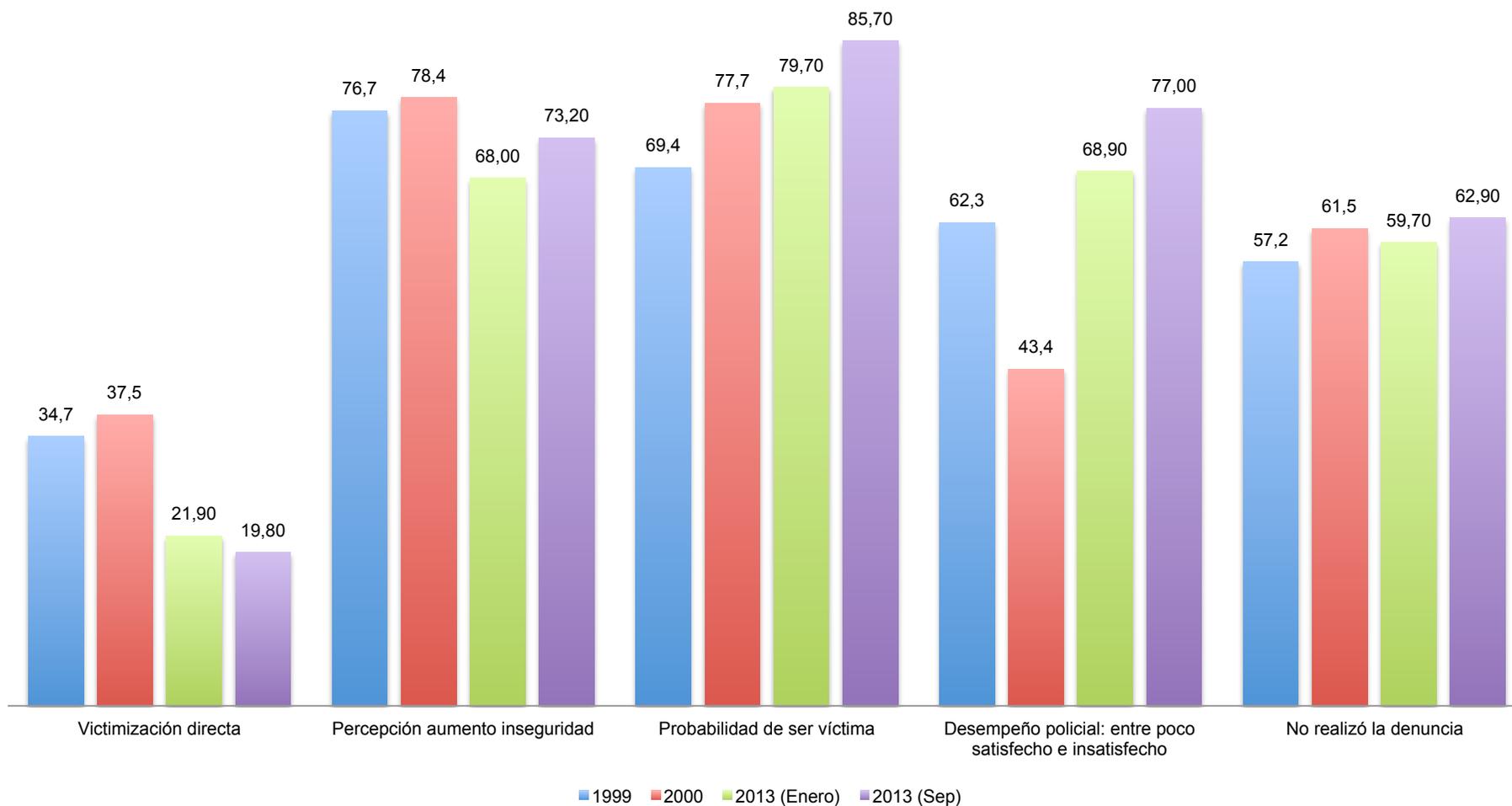
Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y DD. HH. de la Nación

Gráfico Número 7: Participación de la finalidad seguridad en el presupuesto provincial (en porcentajes) desde 1983 a 2014.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos obtenidos de los Presupuestos provinciales de Córdoba.

Gráfico Número 8: Victimización directa, percepción de aumento de inseguridad, probabilidad de ser víctima, desempeño policial y cifra negra.



Fuente: Elaboración propia sobre los datos de Encuestas de Victimización de 1999 y 2000 de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y DD. HH. de la Nación y de Enero 2013 y Septiembre de 2013 del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

Conclusión

En este trabajo se asume a las políticas públicas como el conjunto de programas y proyectos, vinculados coherentemente, que el gobierno decide, representativamente, implementar y evaluar a los fines de alcanzar un conjunto de objetivos de valor público, sobre la base de lo diseñado técnicamente (modelos causales) y avalado socialmente (diálogos racionales).

Así, la indeterminación de la política pública se presenta cuando no hay un conjunto coherente y estructurado de acciones gubernamentales que responden a un modelo causal, es decir, la indeterminación se presenta ante el déficit o ausencia de conocimiento (científico y social) en el proceso decisorio que dio origen a la "política". En otros términos, la política está indeterminada ante el déficit o ausencia de la dimensión técnico-científica de su estructura constitutiva, es decir, cuando se carece de diseño predecisional y solo se detecta un conjunto de acciones ejecutándose que no integran un conjunto coherente y estructurado de programas y/o proyectos, decididos representativamente, sobre la base de un diseño técnico y social, que es comunicado, implementado y evaluado; en definitiva cuando tan solo se identifican insumos sin saber para generar qué efectos.

El proceso de gobernar requiere que el proceso decisorio de las políticas públicas se realice sobre la base del conocimiento para que la decisión del gobierno pueda acreditar: a) racionalidad, b) que es la decisión adecuada para alcanzar los objetivos socialmente preferidos y c) que es factible y eficiente, por lo tanto es una decisión eficaz. Así, la capacidad de los gobiernos se cimienta tanto en un orden institucional apropiado como en el conocimiento que asegura que la decisión tomada es parte de un análisis de causalidades, minimizando la probabilidad de errores decisionales. La democracia no exime a la decisión del gobierno de ser errada pero permite corregirla, ex ante y ex post, a partir de la incorporación de información, participación y racionalidad causal (Aguilar Villanueva, 2013a: 142).

A partir del caso presentado, se comprobó una indeterminación contundente en la política de seguridad pública de la Provincia de Córdoba ya que el 98.10% de las intervenciones inventariadas por el Estado Mayor en el año 2011, no contaban con diseño observable, es decir, 9 de cada 10 intervenciones públicas (programas, proyectos y/o actividades) carecían de la dimensión técnica de la política, no integrando un conjunto coherente que respondiera a un modelo de causalidad técnico y dialógico. Y al analizarse la eficacia a partir de un conjunto de variables, se observó que la política indeterminada de seguridad pública presentaba un rendimiento gubernamental caracterizado por una disminución de la tasa de victimización (de 21.9 en enero a 19.8% en septiembre de 2013) pero la percepción de inseguridad era del 73.2% (había subido más de 5 puntos con respecto a enero del mismo año) y una probabilidad de ser víctima del 85.70% (6 puntos más que enero del mismo año), una evaluación negativa del desempeño policial del 77% y una cifra negra del 63%. De lo cual se desprende que si bien se había alcanzado una disminución pequeña de la tasa de victimización, la percepción de los cordobeses sobre la seguridad se había deteriorado.

Finalmente, la indeterminación de las políticas afecta a la eficacia gubernamental en la resolución de los problemas sociales, como ya se ha afirmado. Por ello, *"los problemas de la función pública no hay que verlos en clave endógena; no son problemas de los funcionarios, sino problemas de la función pública como institución, es decir, problemas de la sociedad..."* (Prats, 1995). Así, el desafío está en *"reinventar la burocracia del siglo XXI"* y las herramientas que permitan generar puentes entre el conocimiento y la política, para asegurar la función inteligencia en la toma de decisiones públicas que dan origen a las políticas.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2013a). *Gobierno y administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2013b). *El gobierno del gobierno*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.

ALDA, E. & BÉLIZ, G. (Eds.) (2007). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

ALVÁREZ, A., BERTRANOU, J., CALDERÓN, F., PEDEMONTÉ, D., FREDERIC, S., GALEANO, D., GARCÍA MENDEZ, E., & ISLA, A. (2008). *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ARIAS, P., ROSADA-GRANADOS, H. & SAÍN, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional Observatorio de Crimen Organizado en América Latina y el Caribe.

BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos. (2009). Treinta elementos para un plan de seguridad ciudadana. *Revista Análisis Político*, Vol. 2, Año 3, 7-21.

BASOMBRÍO IGLESIAS, Carlos. (2012). *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincinencial en América Latina. Proyecto Seguridad Ciudadana en las Américas. Tendencias y políticas públicas*. Washington, D.C.: Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson Center.

BRESSER PEREIRA, Luiz. (1999). *Reforma del estado para la ciudadanía. La reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA).

CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF) (2014). *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: CAF.

CUNILL GRAU, Nuria. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

CUNILL GRAU, Nuria. (2000). Responsabilización por el control social. En CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD (Coord.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* (pp. 269-327). Buenos Aires: Consejo Científico del CLAD, BID, EUDEBA.

FRÜHLING, H. (2009a, julio). *Cambio e innovación en la Policía Latinoamericana. Una nueva mirada de la reforma policial*. Ponencia presentada en el 21º Congreso Mundial de Ciencia Política, Santiago de Chile, Chile. [en línea]. Disponible en: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1446.pdf [consulta: 6 octubre 2014].

FRÜHLING, H. (2009b). *Violencia y policía en América Latina*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.

FRÜHLING, H. (2009c). Luces y sombras en la reforma policial latinoamericana. *Revista Análisis Político*, Vol. 2, Año 3, 23-44.

FRÜHLING, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Cómo medirla y cómo mejorarla*. Banco Interamericano de Desarrollo. [en línea]. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/5688?locale-attribute=en> [consulta: 14 de enero de 2013].

OSZLAK, Oscar & MALVICINO, Guillermo. (2001). *Nuevos modelos institucionales para la Gestión Pública. Experiencias comparadas y aplicaciones potenciales al caso argentino* [en línea]. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos->

[espanol/Oszlak%20y%20Malvicino%20%20NUEVOS%20MOD%20INST%20GEST%20PU BL.pdf](#) [consulta: 4 de septiembre de 2012]

PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

PNUD. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano (2013-2014). Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnostico y propuestas para América Latina* [en línea]. Disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf> [consulta: 17 octubre 2013].

SAIN, M. (2008). Situación de la seguridad pública en la Argentina, Análisis de coyuntura y prospectiva. En ALVÁREZ, A., BERTRANOU, J., CALDERÓN, F., PEDEMONTÉ, D., FREDERIC, S., GALEANO, D., GARCÍA MENDEZ, E. & ISLA, A., *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (pp. 61- 106). Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

ZABALETA BETANCOURT, José A. (Coord.). (2012). *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.