



UNR Universidad
Nacional de Rosario

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

**Especialización en Gestión Estratégica de
Organizaciones Públicas**

Trabajo Integrador Final

**“Memoria Institucional: de la decisión a la implementación,
el caso de la Mesa de Coordinación Institucional en
Seguridad Local en la Provincia de Santa Fe”**

Lic. Juan Cruz Simonetta

Noviembre 2021

RESUMEN

En nuestro país, durante la última década, se ha ido consolidando un proceso mediante el cual los gobiernos locales se convierten en receptores de demandas sociales relacionadas a la seguridad pública, a pesar de no contar con las facultades ni las competencias necesarias para abordar la problemática. En la Provincia de Santa Fe, según lo prescripto por la Constitución provincial, es el Gobernador quien dispone de las fuerzas policiales. Por ello, a través del Ministerio de Seguridad, se ha implementado el programa “Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local”, con el fin de otorgarle mayor participación a los gobiernos locales en la planificación de la gestión de la seguridad pública. En este sentido, el presente trabajo pretende elaborar una memoria institucional que describa el ciclo de dicha política y recupere sus puntos centrales.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
OBJETIVOS	6
ACERCAMIENTO A LOS CONOCIMIENTOS PREVIOS	6
APROXIMACIONES TEÓRICAS	6
METODOLOGÍA	9
EJES DEL TRABAJO	10
DESCRIPCIÓN DEL CASO	10
CICLO DE LA POLÍTICA	14
Incorporación de la cuestión problematizada a la agenda de la gestión del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe	14
Formulación de la Política	18
Fase de Implementación	18
Ejecución y Seguimiento de la Política Pública	19
Evaluación	20
APRENDIZAJES	21
CONCLUSIONES	22
ANEXO	23
BIBLIOGRAFÍA	27
NORMATIVA CONSULTADA	28

INTRODUCCIÓN

La confección de una memoria institucional implica, en cierto modo, una mezcla de pasado, presente y futuro. En este sentido, elaborar un documento que dé cuenta de una política pública resulta vital para analizar el desempeño y desenvolvimiento de una gestión en una organización pública. Asimismo, no sólo resulta necesario recoger hechos y experiencias del pasado para configurar simplemente una reseña sino que es esencial la puesta en juego de elementos que se suscitan en el presente con respecto a la implementación y los resultados de la aplicación de dicha política. Sin embargo, la cuestión del futuro también tiene una importancia a resaltar, puesto que la memoria institucional se convierte también en una herramienta clave para cambios y futuras planificaciones que se lleven adelante en la organización.

El presente trabajo consta de un análisis del programa “Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local”. Para ello, se aborda tanto su etapa de diseño y planificación -que comenzó en el mes de diciembre de 2019-, como su implementación -a partir de enero del año 2020- y la cuestión de los cambios sustanciales que ha ido presentando la política -sobre todo tras el reemplazo del Ministro Sain en marzo del año 2021.

La elección de esta temática se debe a la necesidad de describir la posición que llevó adelante el gobierno provincial -tanto la gestión del gobernador Perotti como la del ministro Sain-, tomando así la cuestión contextual y las causas que terminaron por dar origen a la formulación e implementación del dispositivo anteriormente mencionado. La seguridad se ha convertido, desde el comienzo del nuevo siglo, en una de las temáticas que mayor intranquilidad le producen a la ciudadanía. De hecho, gran parte de latinoamérica cuenta con una alta tasa de sentimiento de inseguridad y Argentina no es la excepción. La cuestión del sentimiento de inseguridad también da muestras de la importancia y preocupación de la temática securitaria en nuestro país. En este sentido, según un análisis realizado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina -en el año 2018-, la percepción de inseguridad por parte de la población se mantuvo constante en niveles superiores al 80% desde el año 2010.

En nuestro país, la preocupación por la inseguridad ocupa el primer puesto en la mayoría de los sondeos de opinión, sólo cediendo su lugar a las cuestiones económicas en épocas de crisis. Si analizamos las bases de datos de Latinobarómetro, se puede observar que la delincuencia/seguridad pública obtenía -en el año 2013- el 35.2% de las respuestas acerca de la problemática más importante del país; mientras que, en el año 2018, el indicador era del 10.2%. Esta pronunciada baja estuvo motivada por los grandes problemas económicos de la gestión Macri, ello se visualiza en que el indicador “economía” pasó del 8% (2013) al 30% (2018).

Además, se debe remarcar que las cuestiones ligadas a la seguridad pública no fueron lo suficientemente abordadas por la ciencia política, como así tampoco las organizaciones ligadas a este tema han sido objeto asiduo de análisis.

En este sentido, en el marco del Trabajo Final de la Especialización en Gestión Estratégica de Organizaciones Públicas, se cree pertinente poder abordar la temática de la seguridad pública -en general- y un análisis del ciclo de la política pública “Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local” -en particular.

En resumen, la realización de esta memoria institucional procura consolidarse como un aporte para las autoridades, presentes y futuras, sobre los vaivenes de una política pública y poder constituirse así en una suerte de referencia para futuros diseños, formulaciones e implementaciones.

OBJETIVOS

El presente trabajo tiene por objetivo general elaborar una memoria institucional que describa el ciclo de la política de la creación del dispositivo “Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local” en la Provincia de Santa Fe, en el período 2019-2020.

Asimismo, se propone como objetivos específicos describir el contexto y las causas que originaron la formulación e implementación de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local y analizar la implementación y resultados de la política pública mencionada durante el año 2020.

ACERCAMIENTO A LOS CONOCIMIENTOS PREVIOS

Es menester destacar que existe una considerable bibliografía que permite abordar el tema de la seguridad pública en el ámbito local. En este sentido, se deben mencionar los trabajos de Sain (2007), Fernández, Rodríguez Gamez y Sain (2016) que hacen hincapié en el análisis del fenómeno de expansión de la cuestión de la seguridad local en nuestro país.

Asimismo, los estudios de Sozzo (2007), Berri y Grande (2016) y Martignano (2019), puntualizan las acciones y posiciones que adoptan los municipios y gobiernos locales como forma de intervenir en los asuntos relacionados a la seguridad pública, el delito y los mercados criminales.

Por otro lado, trabajos de investigación como Montero (2017), Iazzetta (2019) y Ramon Arias (2019), brindan un plafón teórico sobre el análisis de casos vinculados a la temática de la seguridad pública. En este sentido, resultan de interés porque funcionan como referencias teóricas y prácticas de estudios de casos sobre políticas públicas llevadas a cabo. Asimismo, debe destacarse una compilación de Schleider y Carrasco (2016) sobre el nuevo rol de los municipios en la cuestión de la seguridad ciudadana.

APROXIMACIONES TEÓRICAS

Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1981), se puede afirmar que la sociedad no posee capacidad ni recursos para atender todas las necesidades y demandas que realizan los individuos que la componen. En este sentido, sólo algunas cuestiones son efectivamente problematizadas. Lo que resulta interesante, es poder analizar y comprender el contexto en el que surge una cuestión y como esta termina siendo problematizada:

“analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1981:112).

Ante los asuntos problematizados y que han pasado a formar parte de la agenda gubernamental, aparece la cuestión de la política pública. Esta es un “conjunto de acciones

y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O'Donnell, 1981:113).

De este modo, se puede sostener que el proceso de elaboración de políticas públicas consiste en:

“la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la comunidad, la determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción, la evaluación de los costos y efectos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades” (Díaz, 1998:14).

En consonancia con lo mencionado anteriormente, el hecho de definir -según Elder y Cobb (1993)- una situación como un problema de políticas públicas es aceptar que éste tiene solución y delimitar sus posibles soluciones.

El momento de formular la política pública, es la instancia en donde se selecciona y se especifica la alternativa por la cual se optará. Ésta será elegida por ser considerada la más viable para su aplicación tomando en cuenta los recursos físicos, tecnológicos, humanos y financieros, las capacidades y el contexto. Asimismo, siguiendo a Díaz (1998), se deben definir sus objetivos y el marco administrativo, financiero y jurídico.

Por otro lado, la implementación de políticas públicas consiste en la planificación y organización del aparato administrativo y de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para ejecutar una política. En este sentido, Díaz (1998) la entiende como una fase completa que articula:

- a) el detalle de los objetivos generales y específicos según los diferentes actores;
- b) la selección del nivel de ejecución de cada programa y proyecto;
- c) el diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación;
- d) el diseño de mecanismos de coordinación y comunicación;
- e) la elaboración de programas y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables y cálculo de los cronogramas físicos y financieros;
- f) la asignación de los recursos necesarios: humanos, financieros, tecnológicos, etc.;
- g) el diseño del sistema de informaciones;
- h) la programación de la capacitación y concientización;
- i) el establecimiento de las formas de difusión y publicidad que asuman la doble dimensión problemática de la comunicación: 1) que tanto la comunicación institucional como la masiva son herramientas importantes en todo el proceso de políticas, y 2) que el proceso mismo puede -y de hecho comienza a- ser abordado desde perspectivas centradas en la dimensión comunicacional” (1998:21,22).

Otra fase del ciclo de políticas públicas es la ejecución. Ésta, según Díaz (1998), consiste en el conjunto de acciones que están orientadas a alcanzar los objetivos establecidos por la política. Se trata de la puesta en práctica de la política.

Continuando con Díaz (1998), posteriormente la etapa del seguimiento de políticas públicas consiste en el proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades (y de sus diversas dimensiones). Esta etapa tiene como objetivo suministrar la información necesaria

para introducir eventuales correcciones que aseguren el logro de los objetivos establecidos. Por ello, la elaboración de sistemas de seguimiento es una actividad compleja y crucial.

Como último paso del ciclo de políticas públicas, nos encontramos con la evaluación. Esto es, “la mensuración y análisis, a posteriori, de los efectos producidos en la sociedad por las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a las realizaciones obtenidas y a las consecuencias previstas y no previstas” (Ibídem:28).

En síntesis, el proceso de políticas públicas tiene como un primer estadio la identificación de una situación problemática o una necesidad que surge desde la sociedad. Una vez que la cuestión fue tomada por la agenda, el gobierno debe definir el camino de alternativas posibles y elegir una de ellas -por ser la más viable- teniendo en consideración los recursos, las capacidades y el contexto. Una vez seleccionada la opción, se debe planificar y organizar el aparato administrativo y de los recursos para ejecutar la política, lo que conlleva a la puesta en marcha de la misma. Tras esto, la cuestión del seguimiento -que asegura posibles correcciones durante la puesta en práctica- y la evaluación son las últimas etapas del proceso.

En lo relativo a las políticas públicas de seguridad, se pueden identificar dos paradigmas predominantes. En la Argentina, generalmente se termina por profundizar la línea tradicional del modelo de seguridad pública. En este marco, la fuerza policial actúa como reactiva ante los casos de delito y la parte fundamental del despliegue securitario del Estado es la saturación del territorio. En este sentido, la tarea preventiva del delito se realiza mediante un número elevado de efectivos de las fuerzas de seguridad que desarrollan.

En contraposición a ese modelo basado en lo reactivo, encontramos el paradigma de seguridad democrática que, siguiendo a Dammert (2012), se sustenta en la primacía y la consolidación del poder civil, el equilibrio razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza en todos sus niveles, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medioambiente, y la erradicación de la violencia, entre otros puntos. Se puede afirmar que si bien la presencia policial es vital en el territorio con el fin de conjurar el delito en todas sus variantes, las violencias que se suceden en partes del territorio resultan un fenómeno complejo que entrecruzan diversos factores sociales, económicos y culturales que se encuentran consolidadas en formas de interacción y vinculación.

Teniendo en consideración lo planteado anteriormente, y retomando a Ciafardini (2005), las políticas públicas de seguridad deben atender las condiciones particulares del contexto (económicas, sociales, culturales) y los diseños e implementaciones encontrarse integrados, con la participación de los diferentes niveles estatales (con vinculación a la educación, infraestructura, salud, seguridad y obras públicas). Estas políticas tienen que combinar estrategias de Prevención Social, cuyo fin es revertir las situaciones de vulnerabilidad que atraviesan las poblaciones de determinados territorios, y aquellas de Prevención Situacional, orientadas a reducir la oportunidad de la comisión de delitos transformando el ambiente en el que ocurren.

METODOLOGÍA

Este trabajo construye su objeto de estudio tomando el período que va desde el mes de diciembre del 2019 hasta diciembre del 2020 -tras un año de puesta en marcha-, correspondiente a la elaboración e implementación de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local en Santa Fe.

La metodología es de carácter cualitativo y se utilizan fuentes de información primaria (documentos de la administración pública, normativas y estadísticas oficiales), como también fuentes secundarias (en su mayoría diarios de alcance provincial). Con respecto a las primeras, se analiza principalmente información del Ministerio de Seguridad de Santa Fe y se examina normativa considerada de relevancia, como leyes y resoluciones. Asimismo, se realizan consultas informales a actores que formaron parte del ciclo de la política analizada. También se debe destacar la confección de una matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) para el análisis de la estrategia de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local.

EJES DEL TRABAJO

Período de Trabajo: 2019-2021.

Organización: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe.

Lugar de responsabilidad para la confección de la Memoria Institucional: Quien suscribe se desempeñó como asistente técnico del Sr. Ministro de Seguridad desde diciembre del año 2019 hasta el mes de marzo del año 2021. Dentro de mi función laboral, he desarrollado diversas tareas en apoyo a la gestión política del Ministerio. Asimismo, al encontrarme en la instancia final de la Especialización, dicho rol se combina con el requerimiento de la confección de una Memoria Institucional acerca del ciclo de la política pública que he seleccionado, a partir de las herramientas que adquirí a lo largo del trayecto de cursado.

DESCRIPCIÓN DEL CASO

A partir de la década de 1990, y en un proceso constante de consolidación, se produjo en gran parte de la Argentina -y la Provincia de Santa Fe no fue la excepción- un fenómeno que puede ser comprendido como municipalización de las demandas de la ciudadanía. Esto significa que los gobiernos locales -comunas y municipios- se fueron convirtiendo progresivamente en receptores de nuevos requerimientos. Anteriormente, estas no se encontraban formando parte de la agenda política de estas administraciones locales, lo que tuvo como correlato una suerte de ampliación de funciones para poder brindar la atención a los reclamos de la sociedad.

“Los municipios argentinos han asumido ‘de hecho’ un nuevo rol en materia de seguridad pública más allá de sus competencias formales: son destinatarios de demanda social por seguridad, han incrementado sus presupuestos y tienen iniciativas e intervenciones en este sector de políticas impensadas hace una década. Sobran ejemplos de municipios argentinos que han creado áreas específicas de seguridad, que han decidido dar apuntalamiento financiero y logístico a la policía provincial o que han instalado gran cantidad de cámaras de videovigilancia. Algunos han ido más allá y diseñaron dispositivos de patrullaje municipal, crearon observatorios de seguridad y promovieron intervenciones de prevención social de la violencia. Unos pocos, incluso, han impulsado y sostenido, aunque sin éxito, la propuesta de crear una policía exclusivamente municipal, desplazando a la policía provincial de las tareas preventivas en sus distritos. Así, este contexto lejos está de aquel donde había margen político para que un intendente respondiera al reclamo de sus vecinos sosteniendo que ‘esto es competencia provincial’” (Rodríguez Games, Fernández y Sain, 2016:9).

En este sentido, se observa que los municipios comenzaron a involucrarse en las cuestiones de la seguridad. Un indicador pertinente del involucramiento de estos gobiernos locales es la creación y jerarquización de dependencias relacionadas a la seguridad, el aumento de las burocracias que forman parte de estas y, por supuesto, el crecimiento de las asignaciones presupuestarias destinadas a dichas áreas. Este proceso fue ganando intensidad y superando diferentes estadios de participación local en la seguridad pública. En este sentido, han sumado preponderancia las políticas públicas basadas en una lógica

incremental, centradas en la vigilancia territorial de los espacios públicos. Por ello, mediante una apuesta a la consolidación tecnológica, se apuntó a la instalación de cámaras de videovigilancia y centrales de monitoreo, la creación y disposición de guardias urbanas con sus respectivos medios de movilidad, entre otros.

En Santa Fe, la cuestión de la seguridad pública se ha afianzado como una de las problemáticas más graves según la percepción de la población. Según la Encuesta de Victimización 2016, confeccionada por el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC), el 88.9% de la población indicó la presencia de un contexto de inseguridad a nivel provincial. Se debe resaltar las diferencias entre la percepción ciudadana y la comisión efectiva de un delito por lo que, como señala Kessler (2010), el sentimiento de inseguridad por parte de la población resulta ser un hecho social completamente diferente al del crimen, con dinámicas y consecuencias sociales específicas.

Como bien se mencionó anteriormente, los gobiernos locales reciben cada vez mayor cantidad de demandas relativas a la cuestión de la seguridad pública. Sin embargo, debe resaltarse que carecen de facultades para hacerse cargo de manera directa de la problemática en Santa Fe. Todo esto termina por motivar lo que Rodríguez Games (2016) denomina “respuesta exculpatoria”, ya que frente a las movilizaciones y reclamos sociales las autoridades de los gobiernos locales se justifican aduciendo la falta de competencias y la ausencia de instancias de coordinación, buscando trasladar la responsabilidad a los gobiernos provinciales y al gobierno nacional.

Como se mencionó anteriormente, los gobiernos locales no poseen facultades para abordar la cuestión securitaria de manera directa. La Constitución provincial santafesina, sancionada en el año 1962, dicta que es el Gobernador quien debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades. Esto se encuentra establecido en el Capítulo III que le asigna las atribuciones del Poder Ejecutivo provincial. En este sentido, el artículo 72 -inciso 17-, sostiene que “[El Gobernador] Dispone de las fuerzas policiales y presta su auxilio a la Legislatura, a los tribunales de justicia y a los funcionarios provinciales, municipales o comunales autorizados por la ley para hacer uso de ella” (Constitución Provincia de Santa Fe, 1962).

Por otro lado, la Ley Provincial N° 13.920/2019 estipula la orgánica de los Ministerios del Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe de la gestión del gobernador Omar Perotti. En su artículo 14, establece las funciones y atribuciones otorgadas al Ministro de Seguridad:

“El Ministro de Seguridad asiste al Gobernador en todo lo atinente a la formulación de la planificación, coordinación y ejecución de la política provincial en materia de seguridad pública. En particular, le corresponde:

- 1) La elaboración, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones institucionales en materia de seguridad pública, en particular, en materia de control y prevención de las violencias y delitos;
- 2) Entender en la dirección superior del sistema policial de la provincia de Santa Fe mediante la elaboración, formulación, conducción y evaluación de las estrategias y acciones institucionales en materia de seguridad preventiva, investigación criminal y asuntos internos;
- 3) Entender en la producción y análisis de la información referida a la situación de las violencias y los delitos en el ámbito provincial, así como a la situación y desempeño de las instituciones del sistema de seguridad pública provincial;

- 4) Establecer y ejecutar, en coordinación con los otros Ministerios, un programa de participación ciudadana en la prevención del delito y coordinar un sistema de actuación conjunta con la Policía de la Provincia y demás áreas competentes en la detección y solución de problemas que puedan llevar a la criminalidad;
- 5) Elaborar, coordinar y ejecutar las estrategias y programas de selección, formación inicial y capacitación del personal policial, así como de los funcionarios gubernamentales, dirigentes políticos y actores de la sociedad civil en materia de gestión y gobierno de la seguridad pública y la convivencia;
- 6) Entender en las estrategias de control disciplinario y de desempeño del personal policial, así como de promoción y materialización del bienestar integral del mismo, a través de acciones y medidas orientadas a procurar y mantener condiciones laborales adecuadas de los y las trabajadoras policías;
- 7) Entender en la elaboración, coordinación y ejecución de las estrategias de intervención y prevención social de las violencias y los delitos, así participar en las tendientes al fomento y acción a favor de la igualdad de género y de prevención y conjuración de la violencia contra las mujeres que diseñe e implemente la Secretaría de Estado de Igualdad y Género;
- 8) Entender en la planificación, ejecución y control de las políticas integrales de seguridad vial vinculadas al factor humano, medioambiental y de vehículos con la intervención de otros organismos y de la justicia administrativa provincial de faltas, según corresponda;
- 9) Entender en el control, diseño y organización de reglamentaciones referidas a las actividades que desarrollan las agencias de seguridad privadas en la Provincia, y en la fiscalización de los sistemas de alarmas radioeléctricas;
- 10) Entender en la organización y coordinación de las actividades de análisis permanente de la problemática criminal existente en la Provincia a los efectos de poder establecer políticas relativas a la prevención e investigación de las conductas delictuales;
- 11) Entender en la coordinación y control de los sistemas de comunicaciones al servicio de la seguridad pública y en el uso de la tecnología aplicada a la prevención y represión del delito, en coordinación con el Ministerio de Gestión Pública” (Ley Provincial N° 13.920, 2019).

Además, el Decreto N° 0092/2019, es la normativa que aprobó la estructura orgánico-funcional correspondiente a los niveles de conducción política del Ministerio de Seguridad, con su correspondiente organigrama, misiones y funciones. Dentro de dicha estructura, se creó la Secretaría de Gestión Institucional y Social de la Seguridad, cuya misión es

“entender en la gestión institucional de la seguridad pública con relación a los gobiernos locales, así como en las intervenciones territoriales focalizadas en la prevención y control de la violencia, y en la atención integral de las víctimas de las violencias y los delitos” (Decreto N° 0092/2019, Provincia de Santa Fe).

También se establecen las funciones de la Secretaría:

- 1) Intervenir en la elaboración, coordinación y ejecución de las estrategias de prevención social de las violencias y los delitos mediante intervención sobre las condiciones y los factores sociales que favorecen situaciones de violencia, delitos o conflictos vulneratorios de la seguridad pública.
- 2) Diseñar, formular, coordinar y evaluar, las estrategias y acciones de prevención social de las violencias y los delitos asentadas en la prevención situacional, las iniciativas de fomento de la convivencia comunitaria; la reducción de factores de riesgo y de situaciones de violencia, los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos, las modalidades de vigilancia preventiva y las intervenciones en zonas de alta violencia.

3) Intervenir en la asistencia y apoyo a los municipios en materia de seguridad local y descentralización de la gestión de la seguridad, así como coordinar con los gobiernos locales todas las iniciativas en gestión de la seguridad pública en el ámbito local.

4) Coordinar las estrategias de prevención y control de las violencias y los delitos en los ámbitos locales con los municipios, así como establecer los convenios de cooperación o asistencia con éstos en todo lo atinente a la gestión de la seguridad. 5. Entender en la asistencia integral a las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, a los fines de garantizar sus derechos al asesoramiento, asistencia, representación, protección, verdad, acceso a la justicia, tratamiento justo, reparación, celeridad, atención médica y psicológica. (Decreto N° 0092/2019, Provincia de Santa Fe).

A un mes del comienzo de la gestión del gobernador Perotti, se desarrolló una protesta social en la puerta de su casa en la ciudad de Rafaela¹. Rápidamente, el ministro de Seguridad -Marcelo Sain- firmó un convenio con la municipalidad de Rafaela para la creación de una “Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local”, con el objetivo de colaborar y coordinar el trabajo entre las autoridades ministeriales de la provincia y las municipales.

Si bien la iniciativa de creación de dicho dispositivo parecía -a primera vista- una cuestión reactiva frente a una problemática que surgía, lo cierto es que formaba parte de un proceso que se había iniciado al momento de la asunción de la nueva gestión. En este sentido, tras la firma del convenio, el ministro Sain declaró que se procuraba “institucionalizar una mesa donde se identifiquen los problemas de violencia y delitos que hay en el lugar, se establezcan estrategias y acciones operacionales y haya una evaluación de manera conjunta: intendente, Ministerio de Seguridad y policía”². Por su parte, el gobernador Perotti expresaba que existía “una emergencia en materia de seguridad” y por ello se debía “mantener la coordinación para transmitirle al vecino la mayor tranquilidad”³.

La formalización de la Mesa, fue establecida por la Resolución Ministerial N° 001/2020, en donde se instituye que “la Mesa de Coordinación Institucional constituye un ámbito de cooperación, complementación y trabajo conjunto entre las autoridades provinciales y municipales en materia de seguridad local”, y que sus funciones son:

- a. Entender e intervenir en las cuestiones y problemáticas atinentes a la seguridad local en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.
- b. Planificar, coordinar, supervisar y evaluar las estrategias y acciones de seguridad local que comprendan la intervención conjunta o coordinada de dependencias o unidades policiales y municipales.
- c. Elaborar de manera conjunta un cuadro de situación de las problemáticas atinentes a las violencias y los delitos cometidos en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.

¹ “Santa Fe: hubo incidentes en la casa del gobernador Perotti en una marcha en reclamo por seguridad”, en Diario *La Nación*, 03 de enero de 2020. Versión digital: <https://www.lanacion.com.ar/politica/santa-fe-hubo-incidentes-casa-del-gobernador-nid2320804/>

² “Una mesa para coordinar las acciones en seguridad”, en Diario *La Capital*, 04 de enero de 2020. Versión digital: <https://www.lacapital.com.ar/policiales/una-mesa-coordinar-las-acciones-seguridad-n2554514.html>

³ “En Santa Fe, primera reunión de coordinación en seguridad”, en Diario *El Litoral*, 14 de enero de 2020. Versión digital: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/221617-en-santa-fe-primera-reunion-de-coordinacion-en-seguridad-est-e-jueves-desde-las-10-en-el-municipio-politica.html

- d. Elaborar de manera conjunta un cuadro de situación de los medios e infraestructura disponibles para llevar a cabo las estrategias y acciones de seguridad local, y formular los requerimientos fundados de las necesidades existentes al respecto.
- e. Elaborar propuestas y sugerencias a las autoridades superiores ministeriales y municipales atinentes a la seguridad local en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.
- f. Elaborar y formular un reporte mensual con el conjunto de actividades llevadas a cabo y los resultados obtenidos en materia de seguridad local.
- g. Invitar a las autoridades y funcionarios públicos provinciales y municipales con incidencia en el ámbito local, así como a actores de la sociedad civil, a tratar y formular sugerencias acerca de las cuestiones y problemáticas atinentes a la seguridad local en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia (Resolución Ministerial N° 001/2020).

Este dispositivo se encuentra claramente enmarcado dentro del paradigma de la seguridad democrática. Es decir, se procura resaltar mecanismos de intervención en la cuestión de la seguridad pública que esté orientado a la participación de los gobiernos locales, a resaltar la importancia del territorio y la aplicación de políticas que contemplen los diferentes contextos. También apunta a evitar la aplicación de medidas “tradicionales”, que se basen en el uso regular de la fuerza en detrimento de intervenciones y estrategias basadas en el análisis de los datos.

CICLO DE LA POLÍTICA

1. Incorporación de la cuestión problematizada a la agenda de la gestión del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe

Como se mencionó a lo largo del presente trabajo, la cuestión de la seguridad pública se ha constituido como el problema que mayor preocupación suscita entre los santafesinos y, por consiguiente, para las autoridades políticas. En este sentido, la Provincia de Santa Fe constituye un caso de interés para el análisis, puesto que su extensión y diversidad territorial torna prácticamente imposible la puesta en marcha de un único camino de intervención.

La Provincia, está compuesta por trescientos cincuenta y dos (352) municipios y comunas. Sin embargo, poco más de la mitad de su población reside en los aglomerados de Rosario y Santa Fe. La composición del territorio provincial presenta características demográficas, sociales y económicas bastante disímiles, y ello trae aparejado una clara diferenciación de las modalidades delictivas. En este sentido, en las ciudades más populosas -Rosario y Santa Fe- se presentan fenómenos ligados al crimen organizado y narcotráfico, pero en el resto de las localidades se observa una menor complejidad criminal. En el norte provincial, es el robo/hurto de ganado (abigeato) lo que genera mayor preocupación, mientras que en el sur es el delito vinculado al sector agrícola. De todos modos, se debe resaltar que en las grandes ciudades -por fuera de las dos anteriormente mencionadas- se han ido consolidando dinámicas criminales que han ido modificando el escenario.

Al comienzo de la gestión, las autoridades del Ministerio de Seguridad realizaron un profundo diagnóstico de la situación. En lo que se considera relevante para la cuestión de la seguridad local, se sostenía la importancia del rol municipal en el gobierno de la seguridad

pública puesto que se debía tener en cuenta la creciente participación de los municipios y comunas en asuntos de seguridad. Es decir, se reconoce un proceso de localización de la seguridad, lo cual resulta importante para la posibilidad de creación de herramientas que colaboren con esta dinámica.

Pero, además, se pudo visualizar que no existían dispositivos que le otorguen una institucionalización a los trabajos conjuntos que se realizaban entre la provincia y algunos gobiernos locales. Es decir, cualquier iniciativa de trabajo conjunto entre provincia y municipio quedaba librado a la buena voluntad y afinidad de las autoridades políticas. En este sentido, el Ministerio de Seguridad comprendió la magnitud del fenómeno de intervención de gobiernos locales en seguridad y diagramó alternativas de acción para tomar parte en esta realidad.

Tras diversos análisis y decisiones, se evaluó la posibilidad de crear un dispositivo que funcione como una Mesa de Coordinación entre el Ministerio de Seguridad, el gobierno local y la Policía provincial.

Al respecto, mediante la realización de una matriz FODA, se presentan a continuación las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la creación del dispositivo Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local, con la intención de “reducir la incertidumbre, y prepararse para aprovechar las oportunidad, y afrontar las amenazas, aprovechar sus fortalezas, superar sus debilidades desarrollando sus estrategias para implementar las políticas públicas y los mandatos normados que son su razón de ser” (Krieger, s/f).

Cuadro N°1: Análisis FODA de la situación de la seguridad pública en los gobiernos locales.

ANÁLISIS FODA			
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES	DEBILIDADES	AMENAZAS
• Respaldo político de las máximas autoridades gubernamentales • Requerimiento de participación por parte de Intendentes y Jefes Comunes • Prioridad a la Intervención multiagencial • Fuerte control político de la gestión	• Mayor demanda de los ciudadanos a Gob. Locales • Autopercepción de necesidad de cambio • Mayor involucramiento de Gob. Locales en Seguridad	• Escasa coordinación entre Provincia y Gob. Locales • Baja capacidad institucional • Constitución Provincial otorga facultades al Gobernador. • Baja capacidad de control territorial por parte de la Policía	• Inmediatez que requiere la gestión política • Gestión supeditada a resultados • Gob. Locales con Ejecutivos de otro sello político • Primacía de visión tradicional policialista de la Seguridad

Fuente: Elaboración Propia.

Fortalezas:

En primer lugar, se debe resaltar el firme respaldo político de las máximas autoridades gubernamentales. Tanto el Gobernador de la Provincia de Santa Fe como el Ministro de Seguridad, creían conveniente la creación de un dispositivo que pudiese articular al gobierno provincial con los gobiernos locales en la cuestión de la seguridad pública. En segundo lugar, y en estricta concordancia, los responsables de los gobiernos locales vienen acrecentando su reclamo en pos de conseguir mayor participación en instancias de decisión sobre la seguridad en sus territorios.

Asimismo, que la gestión del Ministerio de Seguridad considere la intervención multiagencial como una estrategia para el abordaje de las situaciones problemáticas en los municipios y comunas de la provincia, también supone una fortaleza para el dispositivo ya que le otorga un campo de acción extenso y permite un mayor dinamismo en su funcionamiento. Por último, el fuerte control político de la gestión de la seguridad pública significa que las autoridades políticas son quienes determinan las estrategias más adecuadas para la intervención en los territorios, reduciendo el libre albedrío de las cúpulas policiales. Esto termina por fortalecer a la Mesa debido a que se resalta el poder político y su conducción en los asuntos ligados a la seguridad.

Oportunidades:

Un punto central es la creciente demanda de los ciudadanos a gobiernos locales por mayor seguridad. La población ha comenzado a identificar a sus representantes más próximos como destinatarios de las demandas que más la aquejan.

Esto tiene concordancia con el creciente proceso de involucramiento de los gobiernos locales en cuestiones de seguridad (ya sea con la incorporación de cámaras de videovigilancia, nuevas luminarias, apertura de calles, creación de áreas, etc.) lo que también supone una oportunidad para la Mesa debido a que resulta indispensable aunar los esfuerzos políticos, económicos y de recursos humanos que los diferentes niveles de gobierno vienen asignando para hacer frente a la problemática.

Además, la necesidad de cambio se percibía transversalmente entre quienes gestionan los gobiernos locales. Tanto el Gobernador y el Ministro de Seguridad, los Intendentes y Jefes Comunales, e incluso autoridades policiales, perciben la necesidad de cambiar el paradigma de trabajo para fomentar la articulación y coordinación para el trabajo territorial y localizado. Sobre este punto, el gobernador Perotti explicó que la situación era de “emergencia en materia de seguridad” y que había “que mantener la coordinación para transmitirle al vecino la mayor tranquilidad”⁴. Asimismo, el -por entonces- ministro Sain, explicaba que se buscaba la participación de “todo el espectro político partidario de la provincia” y que se apuntaba a actividades de coordinación con gobiernos locales” comprometiendo “a intendencias, al Ministerio de Seguridad y la Policía de cada una de las localidades” debido a que la Mesa busca constituirse como “una actividad de coordinación con gobiernos

⁴ “En Santa Fe, primera reunión de coordinación en seguridad”, en Diario *El Litoral*, 14 de enero de 2020. Versión digital: https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/221617-en-santa-fe-primera-reunion-de-coordinacion-en-seguridad-est-e-jueves-desde-las-10-en-el-municipio-politica.html

locales, con los intendentes sentados en la mesa, en un esquema de trabajo y coordinación que [nos] compromete a todos”⁵.

Debilidades:

La escasa coordinación entre Provincia y Gobiernos Locales supone una de las debilidades más importantes. Es que precisamente, los problemas de coordinación hacen que el trabajo conjunto se dificulte y los recursos asignados no sean utilizados de la forma más eficiente. Además, la baja capacidad institucional del Ministerio de Seguridad y la existencia de un funcionariado-burocracia poco especializado en cuestiones específicas de la gestión de la seguridad pública se convierten en obstáculos para el cumplimiento de las funciones necesarias.

Por otro lado, la Constitución Provincial -sancionada en el año 1962- le otorga la facultad de disponer de las fuerzas policiales exclusivamente al Gobernador. Esto hace que las autoridades locales no tengan ningún tipo de incidencia sobre la disposición de los cuerpos policiales sobre su territorio.

Por último, la Policía provincial cuenta con una baja capacidad de control territorial en el cumplimiento de sus funciones y posee problemas de recursos humanos en la esfera operativa. Se debe resaltar que a inicios de la gestión de Sain, en diciembre de 2019, se encontró una policía de prevención con poca presencia en la calle, con muchos recursos destinados a tareas no operacionales, administrativas en su mayoría.

Amenazas:

La inmediatez que requiere la gestión política atenta contra el trabajo articulado y basado en consensos que necesita para su funcionamiento la Mesa. Esto trae aparejado que la gestión esté supeditada a resultados. Es decir, la opinión pública presiona por resultados en el corto plazo y la presión que pueden generarle a las autoridades electas terminan por suponer una amenaza para el proceso que requiere la política pública. Por ello, la gestión de la seguridad pública está siempre incidida por los resultados y el nivel de aprobación o no de la población. Esto supone una amenaza a cualquier proceso de transformación, debido a que puede ocurrir un cambio brusco de conducción que corte con las iniciativas.

Los gobiernos locales pueden tener ejecutivos de otro sello político a quien gobierna la provincia, eso puede llevar a la creación de situaciones en donde uno u otro privilegia el rédito político a la resolución de las situaciones problemáticas.

Por último, ante la urgencia de resultados y la obtención de rédito político, lo que termina por primar es la visión tradicional policialista de la Seguridad Pública. Esto es, que se van a privilegiar las medidas efectivas para incrementar la presencia de los cuerpos policiales a modo de intervención reactiva, en detrimento de intervenciones orientadas por la investigación y el análisis criminal. Asimismo, se deja de lado la búsqueda de consensos con otros actores.

⁵ Ibídem.

La viabilidad de esta política estuvo centrada en las fortalezas y oportunidades, debido a que la gestión comprendió que generaban el ambiente ideal para la puesta en marcha y consolidación. En cuanto a las debilidades, se debe resaltar que se realizaron esfuerzos administrativos para poder incidir en la escasa coordinación entre los actores y la baja capacidad tanto institucional como policial-operativa. La cuestión de lo normado por la Constitución Provincial, no suponía un impedimento para la aplicación de dicha política. Sobre las amenazas, lo relacionado a la inmediatez y resultados para la continuidad de la gestión supone factores existentes que no pueden ser modificados y presentes en cualquier tipo de gestión. En cuanto a la presencia de diferentes sellos políticos e ideologías en los gobiernos o el rol de los Senadores Departamentales, el mismo funcionamiento de la Mesa como dispositivo vendría a interceder en estos dos elementos catalogados como amenazas. Por último, en relación con la visión tradicional de la seguridad, si bien no se puede realizar un cambio abrupto, la Mesa serviría para introducir cambios en pos de la comprensión de los problemas de seguridad como multicausales y un abordaje integral y multidisciplinario.

2. Formulación de la Política

Tras el estudio del diagnóstico realizado por las autoridades del Ministerio, el planteo de alternativas y el posterior análisis de la Matriz FODA -Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas- sobre la alternativa de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local, se decidió que la alternativa elegida era viable y factible. Por ello, se comenzó a trabajar en el desarrollo del marco jurídico y administrativo que operará como sustento de la política. Asimismo, se encomendó al área responsable de lo financiero, un estudio sobre la viabilidad económica del mismo. Como bien sostenía Díaz (1998), este momento fue en el cual se seleccionó y se especificó el camino a seguir, siempre tomando en cuenta los recursos existentes.

3. Fase de Implementación

Una vez observada la viabilidad de la política y elegida como opción para llevar adelante, se procede a la puesta en marcha de la fase de implementación de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local. En este sentido, se prevé que la Mesa de Seguridad Local se formalice con la firma de un Convenio de Adhesión entre las partes intervinientes, y se establezcan sus funciones principales, a saber: intervenir en las cuestiones y problemáticas atinentes a la seguridad local en el ámbito jurisdiccional del Municipio; planificar, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las estrategias y acciones institucionales de seguridad local que comprendan intervención conjunta o coordinada de dependencias o unidades policiales y municipales; elaborar propuestas a las autoridades atinentes a la seguridad local; entre otras cuestiones.

En esta etapa, se plantea también la conformación y responsables del dispositivo. Esta se constituye por representantes de la Subsecretaría de Prevención y Control Urbano (Min. Seguridad), por representantes del Municipio (ya sea Jefe Comunal/Intendente, funcionario que tenga bajo su órbita la cuestión de la seguridad o el control), por representantes de la

Unidad Regional⁶ y, según el tema a tratar, por representantes de otras áreas del Ministerio de Seguridad, como así también con representantes del Ministerio Público de la Acusación (Poder Judicial).

En cuanto a la formación, se diseñó una capacitación sobre Seguridad Pública, que se encontraba dirigida a funcionarios de los municipios y comunas que integraban la Mesa de Coordinación en Seguridad Local. La misma se realizó de manera virtual y constó de diez encuentros que representaron veinte (20) horas de cursado. La capacitación tenía como objetivo que las autoridades y responsables de los gobiernos locales tengan conocimiento sobre la realidad de la Seguridad en Santa Fe, la coordinación con gobiernos locales, la prevención del delito, las bandas criminales y el análisis sobre las principales problemáticas.

4. Ejecución y Seguimiento de la Política Pública

La fase de la ejecución supone la puesta en funcionamiento de la política, mientras que la etapa de seguimiento es un proceso de supervisión de las tareas desarrolladas con el fin de realizar correcciones -en caso de ser necesarias- para cumplir con los objetivos y fines para los que la política pública fue creada.

En este sentido, y como se mencionó con anterioridad, la política pública tuvo una rápida puesta en marcha. La Resolución Ministerial que habilitaba su funcionamiento fue la primera firmada en el año 2020, y a los pocos días, se rubricó el acta de Convenio de Adhesión con la ciudad de Rafaela. En este marco, una semana después, se realizó una reunión en la ciudad de Rosario, de la que participaron el gobernador de la Provincia de Santa Fe, Omar Perotti, junto con el ministro Sain, y los intendentes de las ciudades más populosas de Santa Fe: Pablo Javkin, por Rosario; Emilio Jatón, por Santa Fe; Enrique Vallejos, por Reconquista; Leonel Chiarella, por Venado Tuerto; Luis Castellano, por Rafaela; Pablo Corsalini, por Pérez; y Alberto Ricci, por Villa Gobernador Gálvez. Aquí se presentó la Mesa de Coordinación y se puso en conocimiento a las autoridades de los gobiernos locales sobre la forma de adherirse a la misma.

La cuestión del seguimiento fue llevada adelante por dos reparticiones. En primer lugar, por personal de la Secretaría de Gestión Institucional y Social de la Seguridad, que era la encargada de entender en la gestión institucional de la seguridad pública con relación a los gobiernos locales. Asimismo, el seguimiento era apoyado por personal de la Secretaría Privada que se desempeñaban como asesores del Ministro.

Cada reunión en el marco de la Mesa era registrada en una planilla de seguimiento, junto a los participantes y la temática abordada. Esto permitió cumplir con un sistema de seguimiento acorde para la supervisión de las tareas. En este sentido, a marzo del año 2021, se habían llevado a cabo doscientas setenta y dos (272) mesas: ochenta (80) en Rafaela, treinta y cinco (35) en Rosario, veintisiete (27) en Reconquista, veintidós (22) en Villa Gobernador Gálvez y Pérez, dieciocho (18) en Venado Tuerto y Esperanza, trece (13) en Pueblo Esther, once (11) en Vera, diez (10) en Santa Fe, ocho (8) en Funes y cuatro (4) en Gálvez y Roldán.

⁶ La Policía de la Provincia de Santa Fe está compuesta por 19 Unidades Regionales, a razón de una por cada Departamento que integra la Provincia.

5. Evaluación

Esta etapa supone el análisis de los efectos producidos, si se cumplió con los resultados que se planteaban e incluso la aparición de cuestiones no previstas. La normativa legal que permitió la puesta en funcionamiento de esta política pública, preveía dos criterios de evaluación.

En primer lugar, cada quince días, la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local debe celebrar reuniones para abordar y analizar la situación de los delitos y las faltas graves, como así también las intervenciones policiales que se llevaron a cabo y los planes futuros para la prevención y conjuración policial en las áreas de responsabilidad. Esta evaluación del desempeño policial se basa en información producida por Unidad de Análisis Local y los indicadores elaborados y establecidos por ella.

En segundo lugar, cada sesenta días, el titular del Poder Ejecutivo del gobierno local (Intendente/a o Jefe/a Comunal) y las autoridades del Ministerio de Seguridad, deben realizar una evaluación integral del funcionamiento y desempeño de la Mesa.

Asimismo, se debe resaltar la existencia de una cláusula, en el artículo 13° de la normativa, que permite la rescisión del convenio constitutivo de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad local sin reservas y de efecto inmediato. Esto permitiría el cese de las actividades de coordinación -mediante la política pública analizada- en caso de que alguna de las partes considere que la misma no cumple con los objetivos para la cual fue creada.

Por otro lado, si bien esta política pública es relativamente nueva, se pueden observar algunas cuestiones que hacen a la evaluación de la misma. En este sentido, la considerable cantidad de gobiernos locales que han suscrito el acta de adhesión a la Mesa para formar parte de dicho mecanismo, da muestras de la importancia que significó para las autoridades de municipios y comunas en Santa Fe. Se debe tener en cuenta que la política estaba orientada, en primer lugar, a aquellas ciudades de envergadura que por su dimensión y por problemáticas delictivas necesitaban mayor coordinación de esfuerzos locales y provinciales. Sin embargo, y gracias al buen funcionamiento del dispositivo, se fueron sumando ciudades y comunas que comprendían la necesidad de articular sus esfuerzos con la política de seguridad pública provincial.

La puesta en marcha de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local, significó un apoyo claro y decidido del gobierno provincial a los esfuerzos que cada ciudad o comuna lleva adelante en el plano de la seguridad. El apoyo e interés de las autoridades locales, se puede vislumbrar en la considerable cantidad de Mesas que se han conformado con administraciones locales, las cuales se han expandido con el tiempo y continuamente se reciben solicitudes para nuevas admisiones.

Asimismo, muchos de los temas abordados en las Mesas terminan por ser aplicados en la gestión de la seguridad pública. Es decir, dependiendo del análisis de las situaciones que se plantean pueden motorizarse cambios en formas y dinámicas ya existentes, o incluso puede ocurrir que cierta cuestión o asunto empiece a ser problematizado y eso genere alguna nueva formulación de política pública.

APRENDIZAJES

Resulta fundamental que las organizaciones públicas desarrollen sus propios procesos de memoria institucional con el fin de poder establecer un recuento de las etapas de las políticas públicas que llevan adelante. En este sentido, la puesta en marcha de políticas es algo constante y habitual para las reparticiones del Estado, por lo que este tipo de memorias permitirán recabar tanto errores como éxitos con el fin de mejorar los procesos.

La conformación de equipos de trabajo, la puesta en común de conocimientos y experiencias de cada integrante, como así también la capacitación, suponen grandes ventajas para la organización pública debido a que prepara a estos equipos para los grandes desafíos que la complejidad del ciclo de la política pública posee.

Las organizaciones, en especial aquellas de carácter público, se caracterizan por estar insertas en contextos de los más variados y complejos. Se debe tomar en consideración que interactúan y se vinculan con una multiplicidad de actores -que muchas veces cuentan con una racionalidad diferente-, lo que genera una constante necesidad de analizarse y readaptarse para hacer frente a los nuevos desafíos. Como afirman Brugué, Canal y Paya (2015:85)

“[...] en un contexto de creciente complejidad, las administraciones públicas del Siglo XXI se ven sometidas a nuevos retos y deberían, usando la terminología de algunos analistas, ser capaces de responder a los mismos no sólo con eficiencia sino también con inteligencia”.

Es importante plantear que ninguna política pública puede ser aplicada en aislamiento o en base a la voluntad de un solo actor. Estas deben ser consideradas como producto de una red de interrelaciones entre diversos grupos, entidades y hasta de personas. En este sentido, “los miembros de una red deberían satisfacer los criterios de necesidad, complementariedad e interdependencia. También hay que observar el papel más o menos central que desarrolla cada uno de ellos, generando así estructuras reticulares más o menos equilibradas” (Brugué, Canal y Paya, 2015:92).

En estos procesos que involucran una multiplicidad de actores, siempre se debe tener en consideración al conflicto como un elemento. En relación con esto, “el conflicto tiene una presencia constante en cualquier contexto en el que hay diferentes unidades que se relacionan entre sí o de manera grupal” (León Garrido, 2016:5). La situación de conflicto, según León Garrido, es inevitable pero ello no debe significar que tenga una connotación negativa. Siguiendo al autor, éste puede constituirse positivamente debido a que construye nuevas y mejores relaciones y porque le permite -a la organización- y nos permite -tanto individual, como grupalmente- establecer nuevos modos de respuesta ante situaciones conflictivas e incluso a preverlas.

CONCLUSIONES

Lo importante de la política pública analizada, puede ser demostrado retomando a Oszlak y O'Donnell (1981), quienes aseguran que el Estado aparece “como un actor más en el

proceso social desarrollado en torno a una cuestión”; por lo que su intervención termina por suponer un “tomar partido” por acción u omisión.

En el caso de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local, el Estado tiene una toma de posición activa debido a que ello implica “iniciar la cuestión y legitimarla”. La cuestión que problematiza, y legitima al incluirla en su agenda, es que de producto del fenómeno de “municipalización de las demandas”, los gobiernos locales necesitan y deben incidir en las políticas de seguridad pública, como así también en las formas y dinámicas de las intervenciones que se desarrollan en sus territorios.

Tomando en consideración lo que plantea Rofman (2007), la problemática social se ha diversificado y la cantidad de actores que se encuentran involucrados en la gestión de la política estatal se ha ampliado. Y ello da muestras de la heterogeneidad social y territorial, que lleva a jerarquizar al espacio local como una referencia espacial para la gestión de políticas de este tipo. Por ello, la gestión de las demandas securitarias en el ámbito de lo local hace necesariamente que la Mesa, como dispositivo, cuente con insumos provenientes de los gobiernos locales, que suelen tener mayor conocimiento acerca de lo que sucede en sus territorios.

La puesta en funcionamiento de dicha herramienta supone una novedad con respecto a lo que usualmente se utiliza en la Provincia de Santa Fe. La participación de los gobiernos locales ha crecido y ello permite que se puedan coordinar y aunar los esfuerzos que cada distrito realiza, tanto con recursos materiales como humanos. Sin embargo, se debe resaltar que esto trae aparejado un desafío en cuanto a la coordinación, puesto que al ser una dinámica distinta a la que regía anteriormente, es pasible de problemas de comunicación y entendimiento entre las diferentes partes.

Además, repercute en el cambio de la dinámica de trabajo, pero no sólo en las administraciones políticas sino también al interior del cuerpo policial. Esto se debe, principalmente, a que la Policía muchas veces sufría la presión de un doble comando: no sólo respondían a la gestión ministerial, sino que también solían tener que afianzar su relación con algún intendente, jefe comunal o senador provincial, debido a la cercanía y al peso territorial del que estos gozaban. La Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local se presenta como una experiencia sólida en cuanto a la participación de los gobiernos locales en la cuestión securitaria de la provincia, como así también para la puesta en práctica de otro tipo de políticas similares.

Por todo lo expresado, se puede considerar que la Mesa se convertirá en un interesante antecedente para todas aquellas políticas de seguridad pública, que pugnen por un abordaje integral y multidisciplinar de las causas de los delitos. Pero, además, configurarse como un avance en la cuestión de mayor participación de los gobiernos locales en el esquema de gestión de la seguridad.

ANEXO



Provincia de Santa Fe

Ministerio de Seguridad

RESOLUCIÓN N° **0001-**

SANTA FE, "Cuna de la Constitución Nacional" **03 ENE 2020**

VISTO:

El expediente N° 00201-0206451-3, del registro del Sistema de Información de Expedientes, por el cual se gestiona la creación de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local en el ámbito de todo Municipio de la Provincia de Santa Fe que fuera invitado por el Titular de esta Cartera, en el marco de las competencias funcionales del Ministerio de Seguridad establecidas por la Ley Orgánica de Ministerios N° 13920 en su Artículo 14°; y

CONSIDERANDO:

Que es una responsabilidad primaria del Estado provincial garantizar la prestación de los servicios de seguridad y policiales de prevención y conjuración de los delitos y faltas graves en el ámbito local;

Que dicha prestación debe hacerse de manera coordinada con los gobiernos locales en todo lo atinente a la seguridad local;

Que a estos fines se torna necesaria la institucionalización de un ámbito de cooperación, colaboración y trabajo conjunto de las autoridades provinciales y municipales en aras de elaborar estrategias y acciones en materia de seguridad, en base a la producción y análisis de información sobre cuestiones y problemáticas atinentes a la seguridad local en el ámbito jurisdiccional del Municipio que corresponda;

Que resulta imprescindible promover un trabajo policial orientado a la resolución de problemas basado en la evidencia, evitando un tipo de trabajo policial reactivo y permitiendo labores más estratégicas respecto de los problemas delictivos que afectan a una jurisdicción en particular;

Que por lo expuesto, habiendo tomado intervención la Dirección General de Asuntos Jurídicos emitiendo el Dictamen N° 5/20, no existiendo objeciones legales que formular, y en uso de las atribuciones conferidas a este Ministerio por los Artículo 5°, Inciso b), Subincisos 8), 12), 13), 19) y 20), y 14° de la Ley N° 13920, corresponde dar curso favorable a la presente gestión;

POR ELLO:

EL MINISTRO DE SEGURIDAD

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Creación. Créase la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local en el ámbito de todo Municipio de la Provincia de Santa Fe que fuera invitado por el Ministro de Seguridad de la Provincia de Santa Fe y que adhieran a la presente

///



Provincia de Santa Fe

Ministerio de Seguridad

- 2 -

///

resolución ministerial mediante convenio suscripto entre el Intendente del Municipio de referencia y el titular de esta cartera provincial, de acuerdo con las políticas y estrategias de seguridad pública formuladas por el gobierno provincial.

ARTÍCULO 2º: Cooperación institucional. La Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local constituye un ámbito de colaboración, complementación y trabajo conjunto entre las autoridades provinciales y municipales en materia de seguridad local, como un aspecto fundamental de la seguridad pública provincial.

ARTÍCULO 3º: Definiciones. A los efectos de la presente resolución, se entiende por:

- a. Seguridad local, a la planificación, implementación, coordinación y evaluación de las actividades y operaciones institucionales y policiales, en el nivel estratégico y táctico, orientadas a la prevención y conjuración de la comisión de delitos y faltas graves contempladas en la el Código de Convivencia aprobado a través de la Ley N° 13774, mediante acciones de vigilancia, patrullaje inspección de personas y objetos sensibles del ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.
- b. Prevención policial, a las acciones orientadas a impedir, evitar, obstaculizar o limitar la comisión de los delitos y faltas graves dentro del ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.
- c. Conjuración policial, a las acciones orientadas a neutralizar o contrarrestar en forma inmediata los delitos y faltas previstas en el Código de Convivencia que estuvieran en ejecución, hacerlos cesar y evitar consecuencias ulteriores más lesivas y gravosas dentro del ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.

ARTÍCULO 4º: Funciones. La Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local tiene las siguientes funciones:

- a. Entender e intervenir en las cuestiones y problemáticas atinentes a la seguridad local en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.
- b. Planificar, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las estrategias y acciones institucionales de seguridad local que comprendan la intervención conjunta o coordinada de dependencias o unidades policiales y municipales.
- c. Planificar, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las operaciones policiales orientadas a la prevención y conjuración de los delitos y faltas graves en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.
- d. Elaborar de manera conjunta un cuadro de situación de los medios e infraestructura disponibles para llevar a cabo las estrategias y acciones de seguridad local, y formular los requerimientos fundados de las necesidades existentes al respecto.
- e. Elaborar propuestas y sugerencias a las autoridades superiores ministeriales y municipales atinentes a la seguridad local en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.
- f. Elaborar y formular un reporte mensual con el conjunto de actividades llevadas a cabo y los resultados obtenidos en materia de seguridad local.

///



Provincia de Santa Fe

Ministerio de Seguridad

- 3 -

///

- g. Invitar a las autoridades y funcionarios públicos provinciales, municipales y judiciales con incidencia en el ámbito local, así como a actores de la sociedad civil, a tratar y formular sugerencias acerca de las cuestiones y problemáticas atinentes a la seguridad local en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.
- h. Rendir cuentas a la comunidad local sobre las actividades y desempeño de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local en relación a los problemas identificados.

ARTÍCULO 5º: Integración. La Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local está integrada por las siguientes autoridades permanentes:

- a. Un representante del Ministerio de Seguridad designado por el titular de esa cartera, a cargo de la presidencia de la misma.
- b. Un funcionario municipal designado por el Intendente del Municipio de referencia, responsable de las operaciones y acciones institucionales de prevención y conjuración por parte del Municipio.
- c. Una autoridad policial que designe el Ministro de Seguridad a propuesta del Jefe de la Unidad Regional con jurisdicción en el Municipio de referencia, responsable de las operaciones y acciones policiales de prevención y conjuración por parte de la policía.

En caso de ausencia, las diferentes instancias deben producir los reemplazos en tiempo y forma, garantizando la continuidad del funcionamiento de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local.

ARTÍCULO 6º: Funcionamiento. La Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local debe funcionar de manera permanente y debe asentar sus resoluciones en actas debidamente protocolizadas.

Sus resoluciones deben ser adoptadas por consenso de las partes y, si no se llegara al mismo, debe quedar debidamente asentado en actas y ello debe ser informado a las autoridades superiores ministeriales y municipales.

ARTÍCULO 7º: Deber de confidencialidad. Los integrantes de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local se comprometen a resguardar la confidencialidad de la información reservada a la que tengan acceso, así como a guardar la más estricta reserva de las tareas efectuadas y de la información recibida, cuya publicidad afecte el funcionamiento del dispositivo y la intimidad de las personas.

El deber de confidencialidad se extiende a todos los empleados y funcionarios intervinientes.

ARTÍCULO 8º: Gratuidad. La Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local no implica erogaciones presupuestarias ni financieras para las partes, a excepción de los compromisos asumidos mediante el convenio. Las demás obligaciones de tal naturaleza son objeto de previsión expresa en las actas complementarias o en los convenios específicos que se celebren.

///



Provincia de Santa Fe

Ministerio de Seguridad

- 4 -

///

ARTÍCULO 9º: Autonomía. En toda circunstancia o hecho que tenga relación con la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local, las partes mantienen la individualidad y autonomía de sus respectivas unidades técnicas, administrativas, de ejecución y presupuestarias.

ARTÍCULO 10º: Intervenciones basadas en evidencia. Las operaciones y acciones de seguridad local se deben planificar, implementar y evaluar a partir de las problemáticas de los delitos y faltas graves cometidos en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia.

En función de ello, la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local debe elaborar de manera conjunta un cuadro de situación de los delitos y faltas graves cometidos en el ámbito jurisdiccional del Municipio de referencia, mediante una Unidad de Análisis Local integrada por funcionarios ministeriales, municipales y policiales con jurisdicción en el Municipio de referencia, designados por sus respectivas autoridades institucionales.

La Unidad de Análisis Local debe identificar los problemas sustantivos de seguridad local que originan distintos incidentes; diseñar e implementar intervenciones policiales sobre los mismos; y monitorear y evaluar tanto los procesos como los resultados de las intervenciones policiales en el municipio de referencia.

ARTÍCULO 11º: Evaluación del desempeño policial. Cada quince (15) días, la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local debe celebrar reuniones de las que deben participar los responsables de cada dependencia policial del Municipio de referencia, a los fines de abordar y analizar la situación de los delitos y faltas graves, las intervenciones policiales llevadas a cabo y los planes futuros de prevención y conjuración policial en sus áreas de responsabilidad.

La evaluación del desempeño policial en el marco de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local se debe realizar sobre la base de la compilación de información producida por la Unidad de Análisis Local y los indicadores que dicha unidad elabore en la materia.

ARTÍCULO 12º: Evaluación institucional. Cada sesenta (60) días, el Intendente y el Ministro de Seguridad, o las respectivas autoridades designadas por éstos, deben realizar una evaluación integral del funcionamiento y desempeño de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local.

ARTÍCULO 13º: Rescisión. Cualquiera de las partes puede rescindir el convenio constitutivo de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local, sin reservas y de efecto inmediato.

ARTÍCULO 14º: Regístrese, hágase saber, publíquese y archívese.



Dr. MARCELO FABIÁN SAÍN
MINISTRO DE SEGURIDAD

Imprenta Oficial - Santa Fe

BIBLIOGRAFÍA

Brugué, Q., Canal, R., y Paya, P., (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales”. En Volumen XXIV. Número 1. I Semestre de 2015. PP 85-130, Gestión y Política Pública

Ciafardini, M., (2005). Delito urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles. Ariel.

Dammert, L., (2012). Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina. Barcelona: URB-AL III.

Díaz, C., (1998). "El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción", en Venesia, J. (comp.) "Políticas públicas y desarrollo local", I.D.R. - Instituto de Desarrollo Regional (Rosario, 1998). Pág. 67-108

Elder, Ch., y Cobb, R., (1993). "Formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos", en Aguilar Villanueva, L. "Problemas Públicos y Agenda de Gobierno". Porrua Grupo Editorial.

Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC), (2016). Encuesta de Victimización 2016, Santa Fe.

Kessler, G., (2010). Delito, sentimiento de inseguridad y políticas públicas. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010, La Plata, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5481/ev.5481.pdf

Krieger, M., (s/d). El método de Planeamiento Estratégico Participativo de las Organizaciones Públicas (PEPOP).

Latinobarómetro. Base de Datos. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>

León Garrido, C.A., (2016). La gestión del conflicto en las organizaciones complejas. Universidad Internacional de Andalucía

Observatorio de la Deuda Social Argentina (2018). Universidad Católica Argentina.

Oszlak O., y O'Donnell G., (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. CEDES.

Rodríguez Games, N., Fernández, S., y Sain, M., (2016). Seguridad y gobiernos locales en Argentina. Buenos Aires: Editorial Octubre.

Rofman, A., (2007). Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos. Ponencia presentada en el VI Conferencia

Regional de ISTR para América Latina y el Caribe, Salvador de Bahía, 8 al 11 de noviembre de 2007.

NORMATIVA CONSULTADA

Constitución Provincial de Santa Fe (1962). Sistema Argentino de Información Jurídica.

Decreto Provincial N° 0092/2019. Apruébase la estructura orgánico funcional correspondiente a los niveles de conducción política del Ministerio de Seguridad. 11 de diciembre de 2019.

Ley Provincial N° 13.920 (2019). Ley Orgánica de Ministerios del Poder Ejecutivo. Sistema de Información Normativa Santa Fe.

Resolución Ministerio de Seguridad N° 0001/2020. Créase la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local. 03 de enero de 2020.