

RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

Posgraduate Thesis Abstracts

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

Estímulos políticos directos sobre el accionar estatal frente al delito:

***Los posicionamientos que más incidieron en la orientación
operativa del Ministerio de Seguridad de la Nación de la Repú-
blica Argentina entre diciembre de 2010 y mayo de 2013.***

Direct political incentives on state action against crime:

*The positions that most affected the operational guidance of the Ministry of Na-
tional Security of Argentina between December 2010 and May 2013.*

Por Nicolás Klimberg

Fecha de Recepción: 01 de Agosto de 2016.

Fecha de Aceptación: 10 de Septiembre de 2016.

RESUMEN

Este trabajo de tesis se propuso relevar la oferta de bienes y servicios contra la problemática del delito, implementados por la gestión del Ministerio de Seguridad de la Nación durante sus primeros años de existencia. A partir de allí, analiza la orientación que dicha oferta concretó, para establecer qué situaciones de la problemática del delito abordó, en qué orden se priorizaron y cómo estos aspectos fueron evolucionando durante el período estudiado. Son justamente los principales cambios que fue presentando esa orientación los que se explican finalmente, identificando las fuerzas políticas de apoyo u oposición en torno a la gestión ministerial que así la afectaron.

Como puede apreciarse, el recorrido descrito forma parte de la respuesta a dos preguntas más amplias que constituyen un buen punto de partida para trabajar en políticas públicas que impacten sobre la problemática del delito. Estas preguntas son: qué aspectos de la problemática del delito se trató en concreto y bajo qué condicionantes políticos. Resulta particularmente interesante responder a estos interrogantes mediante el estudio de un caso cuyo nacimiento representaba en parte una medida innovadora frente a una tradición de gestión que se indicaba como responsable fundamental del problema en cuestión. En efecto, la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación en diciembre de 2010 y el perfil de los funcionarios designados originalmente para conducirlo, representaron en aquel entonces un episodio de avance en dirección al gobierno civil de la seguridad pública, y por ende, una acción política a contramano del autogobierno policial que estructuró en buena medida la gestión de este campo de actividad estatal desde el retorno de la democracia a la Argentina (Saín, 2008).

No obstante y reconociendo esa premisa innovadora, la posterior oferta de productos externos concretamente establecida por el Ministerio de Seguridad -es decir sus respuestas finalmente materializadas frente a la proble-

mática del delito- se encuentra condicionada de manera clave por los estímulos políticos que sobrevinieran a dicha instancia inaugural, los cuales por ende constituyeron parte importante de la dinámica real de la gestión ministerial.

Problema, hipótesis, objetivos.

El problema de investigación se resume entonces en la siguiente pregunta: ¿Cuáles fueron los posicionamientos en torno a la gestión del Ministerio de Seguridad de la República Argentina que más incidieron sobre la orientación que presentó la oferta de productos externos iniciada por dicho organismo, hacia unas u otras situaciones dentro de la problemática delictiva, entre diciembre de 2010 y mayo de 2013?

La hipótesis de la cual partió la investigación suponía al respecto que la orientación que fue adoptando la oferta real de productos externos iniciada por el nuevo Ministerio durante el período estudiado estuvo mucho más afectada por ciertos posicionamientos coyunturales del gobierno nacional, que por posicionamientos pertenecientes a un cambio de paradigma en las respuestas estatales frente a la problemática del delito.

Para responder a la pregunta de investigación y contrastar la hipótesis presentada, el objetivo principal del estudio fue analizar la incidencia de los posicionamientos en torno a la gestión del Ministerio de Seguridad que resultaron clave en la orientación que presentó la oferta de productos externos iniciada por dicho organismo hacia unas u otras situaciones dentro de la problemática del delito, entre diciembre de 2010 y mayo de 2013. En función de ello, a su vez, los objetivos específicos fueron: a) identificar las sucesivas etapas de orientación presentadas por la oferta de productos externos del Ministerio, según las situaciones de la problemática priorizadas operativamente; b) identificar el objeto de los posicionamientos de impulso u oposición en torno a la gestión ministerial que más hayan incidido en

el reordenamiento de situaciones priorizadas que significó cada etapa; c) identificar el sujeto de dichos posicionamientos; y d) describir la orientación agregada de la referida producción externa para el conjunto del período estudiado.

Marco Teórico

La interacción del Estado con la problemática del delito se interpreta en esta investigación partiendo de la perspectiva de una cadena de generación de valor público (Hintze, 2005). De allí el particular interés en los productos externos. Bienes o servicios con un valor de uso inmediatamente dirigido a usuarios externos al segmento del Estado que se esté considerando, los productos externos representan la instancia de transferencia mediante la cual el Estado actúa directamente sobre una cuestión social, y por ende son importantes para indicar las situaciones sociales dentro de cada problemática que un organismo público se ha dispuesto de hecho a propiciar o reprimir.

A su vez, toda actividad estatal (interna o externa) es el resultado de la interacción conflictiva de actores que se entienden afectados por el comportamiento (activo o pasivo) del aparato público frente a un aspecto de la realidad y que al respecto toman posiciones a lo largo de múltiples instancias en que se define la acción de dicho poder; siempre condicionados por una racionalidad, capacidad de atención y recursos limitados (Oszlak y O'Donnell, 1976; Subirats, *et. al.*, 2008). Se deduce entonces que cada intervención prevaleciente en ese complejo proceso por parte de un actor, promueve o se opone a una situación que lo sitúa en una alianza con otros actores y/o le evita contrapartes de fuerza superior. Puede considerarse que en definitiva, la fuerza política que define la acción estatal en cada momento de su proceso de generación sintetiza un objeto de interés –al cual dirige su apoyo u oposición–, y un sujeto que, a partir de un juego de alianzas y enfrentamientos,

se aglutina detrás del mismo. En esa línea, el presente estudio utiliza el término *posicionamiento* para referirse al sentido en que un actor o grupo de actores intenta incidir en un momento determinado sobre un aspecto de la gestión estatal.

Entendiendo que la oferta de productos externos y su evolución establece la cantidad de recursos que el aparato estatal en cuestión dirige directamente sobre cada situación social, se puede atribuir un peso considerable a aquellos posicionamientos cuya incidencia sobre la gestión de un organismo –en este caso el Ministerio de Seguridad de la Nación– resultara en cambios sobre su oferta de productos externos que afectaran la orientación de ésta hacia unas u otras situaciones dentro de la problemática social abordada.

Estrategia Metodológica

La investigación adoptó una estrategia metodológica de triangulación cuantitativa-cualitativa. Basándose en la cantidad de efectivos policiales y de fuerzas de seguridad empeñados en cada programa operativo, la variable dependiente (orientación de la oferta de productos externos) fue medida cuantitativamente relevando la evolución de los valores correspondientes a cada una de las categorías que dicha producción presentó como destinataria de bienes y servicios. Tales cálculos surgieron mayormente del entrecruzamiento de fuentes secundarias (memorias institucionales, informes de gestión y de ejecución presupuestaria, etc.) aunque corroborados asimismo por fuentes primarias entrevistadas en carácter de informantes clave.

A partir de las variaciones más importantes que dichas mediciones permitieron identificar, se adoptó un encuadre cualitativo para comprender la variable independiente (principales posicionamientos incidentes) que las explica. La identificación del objeto y el sujeto de cada posicionamiento, se basó en fuentes primarias entrevistadas en carácter de informantes clave.

Hallazgos

Se han detectado para el período estudiado cuatro etapas de orientación de la producción externa ministerial. Por su incidencia tanto en esos reordenamientos como en la orientación agregada resultante para el conjunto del ciclo, los posicionamientos identificados como más gravitantes respondieron mayormente a objetivos electorales para tales contiendas –nacional y de la Ciudad de Buenos Aires– disputadas en el año 2011, y aparecen como sujeto de los mismos la Presidenta de la Nación y un equipo de funcionarios encabezado por la Ministra de Seguridad, sumándose los Intendentes del conurbano bonaerense en uno de ellos.

En una medida mucho menor incidieron una serie de posicionamientos que pueden catalogarse como expresiones de un cambio de paradigma en la gestión de la seguridad pública, puntualmente abocados a replantear modalidades de intervención de la Policía Federal (PFA) sobre la problemática del delito e impulsados por el mismo equipo ministerial antes nombrado. Los efectos prácticos de estos estímulos fueron aun debilitándose desde 2012 cuando aquél actor empieza a repercutir únicamente con otras pretensiones, la PFA logra hacer efectiva su resistencia a ser fiscalizada en ciertas tareas, e incluso se da la aparición práctica de un equipo encabezado por el Secretario de Seguridad buscando responder a los desafíos que un nuevo contexto le presenta al gobierno nacional.

Afectadas por la dinámica descripta, pueden distinguirse dos situaciones hacia las que se orientó con mayor estabilidad la producción externa ministerial. Una fue identificada como la *regulación del espacio urbano con foco en la disminución de la violencia más patente en barrios pobres de alta conflictividad social y sus zonas circundantes, situadas en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, y absorbió prácticamente el 50% de los uniformados empeñados durante la totalidad del ciclo. La otra remite a la *afectación del ingreso de drogas ilícitas por las*

fronteras del noroeste y el noreste argentino, con una cifra análoga en torno al 33%.

Palabras clave: *Ministerio de Seguridad de la Nación, Productos externos, Estímulos políticos.*

Keywords: *Ministry of Public Security, Operational Outputs / Products, Political Inputs.*

Bibliografía

- Hintze, J. (2005). Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público. *Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 18 - 21 de octubre de 2005. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20Evaluacion%20de%20resultados%20efectos%20e%20impactos%20de%20valor%20publico.pdf>
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2008). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. En Carlos Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Saín, M. (2008). *El leviatán azul. Política y policía en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Subirats, J., et. al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

DATOS DEL TESISISTA

Tesista: Nicolás Klimberg.

Director: Santiago Fernández.

Cohorte: 2011-2012.

CV Abreviado: Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO) Argentina. Posee estudios de posgrado en Evaluación de Programas y Organizaciones Públicas

(Universidad Nacional del Litoral/TOP). Habiendo recibido su título de grado mientras se desempeñaba como trabajador en una empresa recuperada durante los años posteriores al estallido económico-social de la Argentina (2001), se abocó al desarrollo organizacional y la planificación estratégica como respuesta a los desafíos del contexto en que le tocó desempeñarse. Luego trasladó esos intereses al ámbito de la seguridad pública al incorporarse (sin estado policial) a la primera fuerza de seguridad federal con conducción civil, la Policía de Seguridad Aeroportuaria. Correo electrónico: nklimberg@gmail.com