



UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CÓRDOBA
Universidad Jesuita

Universidad Católica de Córdoba
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación

TESIS

Que para obtener el grado de
Maestría en Gestión Política
con orientación en Diseño y Gestión de Políticas Públicas

PRESENTA

Ivana Merlo Rodríguez

Dirigida por el **Ph.D. Profesor Luis F. Aguilar Villanueva** y
codirigida por el **Ph.D. Profesor José Emilio Graglia**

Córdoba, República Argentina, febrero de 2015.

*A mi madre,
por su eterna confianza.*

Índice General

Introducción	Pág. 03
Capítulo Uno: Marco teórico	Pág. 12
a) El Análisis de políticas públicas como disciplina y la indeterminación como problema cognoscitivo	Pág. 13
b) Las políticas públicas como proceso y como producto.....	Pág. 31
c) La indeterminación y la eficacia directiva de los gobiernos	Pág. 42
d) Los gobiernos y sus modelos de organización de las administraciones públicas	Pág. 51
e) Bibliografía Capítulo Uno.....	Pág. 59
Capítulo Dos: De la indeterminación comprobada a la determinación buscada	Pág. 85
a) Primer momento: taller de iniciación.....	Pág. 93
b) Segundo momento: inventario de intervenciones.....	Pág. 96
c) Tercer momento: análisis descriptivo de la indeterminación	Pág. 112
d) Cuarto momento: entrevistas en profundidad.....	Pág. 116
e) Quinto momento: construcción del árbol de planteamiento de problemas, causas y soluciones	Pág. 119
f) Sexto momento: construcción del árbol de políticas y proyectos	Pág. 122
g) Séptimo momento: taller de validación	Pág. 126
h) Bibliografía Capítulo Dos	Pág. 127
Capítulo Tres: Caso de Aplicación: El estudio de determinación de la política de seguridad pública de Córdoba	Pág. 134
a) Política de seguridad: marco teórico y caracterización en Córdoba.....	Pág. 135
1. La seguridad pública en las agendas de los gobiernos de América Latina	Pág. 135
2. La seguridad pública en la Provincia de Córdoba.....	Pág. 140
b) La indeterminación policial.....	Pág. 154
c) De la indeterminación a la determinación policial.....	Pág. 157

d) La eficacia de una política indeterminada de seguridad.....	Pág. 211
e) Bibliografía Capítulo Tres	Pág. 219
Conclusión	Pág. 224
Dictamen del Director	Pág. 232

Índice de gráficos

Gráfico Número 1: Análisis estratégico	Pág. 25
Gráfico Número 2: Momentos operativos del proceso de política pública.....	Pág. 34
Gráfico Número 3: Estudios de Determinación	Pág. 39
Gráfico Número 4: Momentos de los estudios de determinación	Pág. 93
Gráfico Número 5: Árbol de problemas, causas y soluciones	Pág. 95
Gráfico Número 6: Cadena de destinatarios	Pág. 99
Gráfico Número 7: Tipología de objetivos	Pág. 100
Gráfico Número 8: Ejemplo de tipología de objetivos.....	Pág. 100
Gráfico Número 9: Cadena de causalidades de los objetivos y sus lógicas	Pág.102
Gráfico Número 10: Problemas de ámbito público	Pág. 103
Gráfico Número 11: Relación objetivos e indicadores.....	Pág. 106
Gráfico Número 12: Árbol de problemas, causas y soluciones	Pág. 121
Gráfico Número 13: Del Árbol de problemas, causas y soluciones al Árbol de políticas y proyectos	Pág. 124
Gráfico número 14: Árbol de políticas y proyectos	Pág. 125
Gráfico Número 15: Problema más importante para el país	Pág. 136
Gráfico Número 16: Promedios presupuestados a seguridad por gestión desde 1983 hasta 2014.....	Pág. 148
Gráfico Número 17: Línea de tiempo de la problemática de la seguridad en la orgánica provincial.....	Pág. 149
Gráfico Número 18: 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).....	Pág. 149
Gráfico Número 19: Distribución de los efectivos de acuerdo al género.....	Pág. 150
Gráfico Número 20: Estado de las intervenciones inventariadas.....	Pág. 154
Gráfico Número 21: La indeterminación de las intervenciones inventariadas.....	Pág. 155
Gráfico 22: El árbol de problemas y causas del taller de iniciación.....	Pág. 159
Gráfico Número 23: El árbol de problemas y causas de la dimensión Prevención del delito y/o hechos de violencia	Pág. 163
Gráfico Número 24: El árbol de problemas y causas de la dimensión Desarticulación de los ciclos delictivos	Pág. 167
Gráfico Número 25: El árbol de problemas y causas de la dimensión Modernización de la Institución.....	Pág. 170
Gráfico Número 26: El árbol de problemas y causas de la dimensión Generación de Valor Público	Pág. 182
Gráfico Número 27: Intervenciones inventariadas de la Política de seguridad pública a (re) diseñar	Pág. 191
Gráfico Número 28: Intervenciones inventariadas por Eje	Pág. 193
Gráfico Número 29: Intervenciones inventariadas del eje Prevención del delito y/o hechos de violencia.....	Pág. 195
Gráfico Número 30: Intervenciones inventariadas del eje Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos).....	Pág. 198
Gráfico Número 31: Intervenciones inventariadas del eje Modernización de la Institución	Pág. 202
Gráfico Número 32: Intervenciones inventariadas e intervenciones faltantes por cada uno de los ejes.....	Pág. 206
Gráfico Número 33: Cantidad de ejes (en porcentaje) en los que las intervenciones inventariadas o faltantes participan	Pág. 209
Gráfico Número 34: Ejes con la cantidad (en porcentaje) de intervenciones inventariadas y/o faltantes que los integran de acuerdo al estado de las mismas	Pág. 209
Gráfico Número 35: Tipos de metas de desempeño institucional en el año 2012	Pág. 212
Gráfico Número 36: Tasa de Homicidio cada 100.000 hab. (1995-2010) República Argentina y Promedio América del Sur.	Pág. 215

Gráfico Número 37: Tasa de Delitos contra la propiedad cada 100.000 hab. Córdoba y Argentina Pág. 216

Gráfico Número 38: Participación de la finalidad seguridad en el presupuesto provincial (en porcentajes) desde 1983 a 2014 Pág. 217

Gráfico Número 39: Victimización directa, percepción de aumento de inseguridad, probabilidad de ser víctima, desempeño policial y cifra negra Pág. 218

Índice de Tablas

Tabla Número 1: Análisis de políticas públicas Pág. 16

Tabla Número 2: Análisis de políticas públicas Pág. 17

Tabla Número 3: Formulario Número 1 Pág. 111

Tabla Número 4: Operacionalización de la indeterminación Pág. 114

Tabla Número 5: Guión para entrevista en profundidad..... Pág. 118

Tabla Número 6: Cantidad de efectivos de la Policía de la Provincia de Córdoba para el año 2012 Pág. 151

Tabla Número 7: Estado de las intervenciones inventariadas para el año 2011..... Pág. 155

Tabla Número 8: Causas y soluciones del problema “Aumento de hechos delictivos y/o de violencia” Pág. 164

Tabla Número 9: Causas y soluciones del problema “Escasas estrategias de gestión asociada” Pág. 166

Tabla Número 10: Causas y soluciones del problema “Existencia de tráfico de bienes culturales” Pág. 168

Tabla Número 11: Causas y soluciones del problema “Inefectividad y lentitud en el proceso de investigación criminal” Pág. 168

Tabla Número 12: Causas y soluciones del problema “Aumento de la oferta de estupefacientes ilícitos” Pág. 169

Tabla Número 13: Causas y soluciones del problema “Insuficiente accionar policial especializado en casos de trata de personas” Pág. 169

Tabla Número 14: Causas y soluciones del problema “Ausencia de un sistema de información actualizado, moderno y único” Pág. 171

Tabla Número 15: Causas y soluciones del problema “Deficiente accionar policial” Pág. 172

Tabla Número 16: Causas y soluciones del problema “Infraestructura edilicia inapropiada” Pág. 180

Tabla Número 17: Causas y soluciones del problema “Ineficientes e insuficientes recursos humanos en la fuerza policial” Pág. 180

Tabla Número 18: Causas y soluciones de los problemas “Procesos de planificación y evaluación difusos, no estandarizados, desintegrados y discontinuados” y “Aumento de hechos de corrupción dentro de la institución” Pág. 181

Tabla Número 19: Causas y soluciones del problema “Aumento de la percepción de inseguridad en la ciudadanía” Pág. 183

Tabla Número 20: Causas y soluciones del problema “Aumento de hechos delictivos y/o de violencia” Pág. 184

Tabla Número 21: Causas y soluciones de los problemas “Escasas estrategias de gestión asociada” y “Deficiente atención a la víctima del delito” Pág. 188

Tabla Número 22: Árbol de políticas y proyectos del Eje Prevención del delito y/o hechos de violencia Pág. 194

Tabla Número 23: Árbol de políticas y proyectos del Eje Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos) Pág. 196

Tabla Número 24: Árbol de políticas y proyectos del Eje Modernización de la Institución Pág. 199

Tabla Número 25: Árbol de políticas y proyectos del Eje Generación de valor público Pág. 203

Introducción

Policy Sciences es una disciplina que requiere que el analista de políticas actúe como un artesano, en términos de Majone, y como un científico, es decir, que su actividad se caracteriza básicamente por “*bootstrapping*”, considerar las teorías con las que se acuerda y con las que no se acuerda (Parsons, 2007: 107).

Policy Sciences en América Latina en general y en Argentina en particular, ha generado en las últimas décadas avances interesantes, sobre todo a partir de los esfuerzos de centros académicos y *think tanks*. Pero estos avances no han sido suficientes para superar ciertas características históricas de gobiernos y por ende de nuestras *policies*.

En el campo de las políticas públicas existe una orientación hacia el conocimiento del proceso y otra que privilegia el conocimiento en el proceso de políticas (Lasswell, 1970). La primera incluye los esfuerzos que buscan producir descripciones, definiciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado elabora decisiones relativas a asuntos públicos. Su propósito último es conocer la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de un gobierno dado. La segunda consiste en la incorporación de conocimiento en el proceso de deliberación y decisión de la política con el propósito de mejorar la racionalidad de la construcción y desarrollo de las opciones de política. La propuesta metodológica elaborada en esta tesis se enmarca en la orientación del ***knowlegde of*** de las políticas, como paso previo a cualquier esfuerzo por diseñar, rediseñar, comunicar y/o evaluar impacto, resultados o efectos de cualquier intervención pública.

En este sentido, desde el incrementalismo se afirma que antes de diseñar nuevas políticas, es necesario conocer las existentes y sobre esa base mejorar las nuevas. En este marco y desde trabajos de campos realizados se ha detectado una gran dificultad de las gestiones públicas para determinar, explicitar, argumentar con claridad sus políticas y por otro lado, se ha detectado un vacío de herramientas metodológicas elaboradas desde la disciplina que permitan superar esa limitación que dificulta o bien impide la comunicación, implementación y evaluación de políticas y dinamita la eficacia gubernamental para resolver problemas de preferencia pública.

Nuestras políticas públicas aún presentan características arbitrarias, de cierta opacidad, son difusas en su formulación (en el caso que ésta exista), en la mayoría de los casos carecen de procesos de evaluación, es decir, como no las planificamos, no las mejoramos porque no las evaluamos. Y así se genera un círculo vicioso histórico que ha facilitado la toma de decisión patrimonialista, arbitraria, clientelar con los recursos de carácter público y colectivo. En este marco, la tesis se propone diseñar una herramienta que genere un puente entre la ciencia y la política, entre el conocimiento y la gestión, entre la

universidad y el gobierno. La herramienta que se pretende diseñar persigue como objetivo sortear una situación que se supone en la mayoría de las gestiones públicas de Argentina: la indeterminación de las políticas.

Por ello, a partir de esta tesis se pretende construir un conjunto de respuestas a ese vacío, brindando herramientas metodológicas (teóricamente argumentadas) que permitan a los analistas de políticas determinar las políticas públicas de una gestión en particular, es decir, reconstruir, retrospectivamente, la dimensión técnica de la política, con sus respectivos objetivos generales, particulares y su cartera de proyectos y acciones. El objetivo es aportar tanto a la disciplina del análisis de políticas públicas como al gobierno por políticas, a través del diseño de una herramienta concreta que apunte a la reconstrucción del modelo de causalidad, de la teoría del cambio que subyace en la política analizada.

En este marco, el problema de investigación planteado es: **¿Qué herramientas metodológicas se pueden aportar desde el análisis de políticas públicas que permita a los analistas determinar las políticas?** Así, el objetivo de esta tesis es diseñar una herramienta metodológica, argumentada teóricamente, que permita a los analistas de políticas determinar las políticas públicas (*analysis of policy determination*) a los fines de aportar al gobierno por políticas públicas.

En este sentido, los estudios de determinación son un aporte a la disciplina del análisis de políticas públicas porque constituyen un conjunto de herramientas teóricas y metodológicas para superar la indeterminación y también son un aporte para mejorar la calidad de los procesos decisorios, ya que propicia la incorporación de conocimiento con el objetivo de promover la inteligencia al tomar decisiones públicas.

Este tipo de estudios de políticas permitirá a las gestiones públicas: a) determinar su concepción de la realidad en términos de problemas públicos a resolver, causas a remover y soluciones; b) conocer claramente las políticas en diseño y en implementación: las sobrantes y las faltantes; y c) al estar “ordenada” la gestión, se convierte en abarcable, por lo tanto con mayores posibilidades de ser controlada, evaluada y comunicada.

Para ello, la tesis se encuentra estructurada, básicamente, en cuatro capítulos. Un primer capítulo teórico a partir del cual se revisará el estado del arte de la disciplina de políticas públicas, los diferentes enfoques, la conceptualización tanto de política determinada como de indeterminación de políticas, la relación de ésta con la eficacia gubernamental y finalmente el contexto teórico vinculado a conceptos como gobierno, política y administración pública. En este capítulo se argumentará la importancia del aporte

que brindan los estudios de determinación tanto para las gestiones públicas como para la disciplina de las políticas.

Luego, en un segundo capítulo se propondrá una serie de actividades que constituirán en conjunto la metodología de los estudios de determinación, para constituirse en una herramienta que permita a los analistas de políticas determinar retrospectivamente las políticas de una gestión pública determinada. Luego, se presentará, en el tercer capítulo, un caso donde se ha elaborado un estudio de determinación, el de la política de seguridad pública de Córdoba, y la vinculación entre las características de la indeterminación y la eficacia gubernamental en el asunto, que si bien este último punto excede a los objetivos de los estudios, se considera oportuno presentarlo en este trabajo.

Y finalmente, un último capítulo es en el que se presentarán las conclusiones de la tesis, a partir del marco teórico de los estudios, su metodología propuesta y las líneas concluyentes del caso presentado.

Capítulo Uno: Marco teórico

a) El Análisis de políticas públicas como disciplina y la indeterminación como problema cognoscitivo

¿Qué se entiende por determinación y por indeterminación de políticas públicas? ¿la indeterminación de las políticas se encuentra en el proceso decisorio o en el proceso de implementación? ¿la indeterminación de las políticas es una cuestión de los gobiernos que deciden o de las administraciones que implementan? ¿las características que presentan las administraciones públicas latinoamericanas, favorecen o desalientan la indeterminación? ¿dónde reside la importancia de analizar la indeterminación y de proponer una metodología que ayude a superarla? ¿la indeterminación afecta a la eficacia pública, a la eficacia directiva de los gobiernos?

A partir de esta tesis se pretende dar respuesta a estos cuestionamientos para demostrar la importancia de la indeterminación de las políticas públicas, su vínculo original con la disciplina del análisis de políticas públicas y su relación con el proceso decisorio de las políticas. Para ello, en este capítulo, se realizará un recorrido histórico – teórico sobre la disciplina del análisis de políticas públicas tanto en su tierras originarias como en América Latina, luego se analizará el concepto de política pública como proceso y como producto, y así poder proponer una definición a partir del cual profundizar la relación entre ésta, la indeterminación de las políticas y los resultados que alcanzan los gobiernos con este tipo de políticas.

Hasta el surgimiento de la disciplina a mitad del siglo pasado en EE.UU., el proceso de cómo los gobiernos democráticos tomaban las decisiones, bajo cuáles criterios y procedimientos, había sido oculto tanto a la ciencia política de la época y a la disciplina que estudiaba la administración pública como a la ciudadanía en general, “era una misión imposible penetrar la fábrica de la decisión, para describirla, clasificarla, entenderla, explicarla” (Aguilar Villanueva, 2013a: 151). La ciencia política de la época estaba preocupada más por cómo el sistema político garantizaba la legitimidad de los gobiernos que por las decisiones que estos tomaban. Y por su lado, la disciplina de la administración pública le preocupaba más cómo hacer operables las decisiones de los gobiernos, qué preguntarse qué decisiones o cómo eran tomadas.

Así, la disciplina del análisis de políticas públicas surge con el objetivo cognoscitivo de estudiar, describir, explicar y criticar al *proceso de gobernar*, al proceso de toma de decisión de los gobiernos democráticos, dando por supuesto un orden democrático institucionalizado.

Así, el análisis de políticas públicas surge a partir de la premisa que los gobiernos democráticos se diferencian de los gobiernos totalitarios por un orden institucional de

Estado de Derecho democrático – liberal y también por el proceso (*el modo*) de gobierno, es decir, no sólo se diferencian en el origen sino también en cómo se gobierna, por lo tanto, era necesario asegurar, garantizar, mostrar y demostrar que las democracias por su origen y por su modo de gobernar, eran más eficaces en la resolución de los problemas sociales que otros regímenes de gobierno.

En este marco, la preocupación central de la disciplina consistió en el proceso de gobierno, en el proceso de fabricación de las decisiones de las políticas públicas (*policy*) con el objetivo de otorgarle a este proceso mayor racionalidad para así obtener mayor eficacia gubernamental. Por ello, el énfasis estaba puesto en los procesos por los cuales los gobiernos tomaban las decisiones y en generar los enfoques teóricos y técnicas que mejoraran dichos procesos decisorios, para así mejorar la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas sociales, es decir, mejorar el rendimiento social de las democracias, a partir de la eficacia causal y la eficiencia económica.

La atención estaba puesta en el poder, específicamente, en cuáles eran las relaciones en los procesos de toma de decisión¹, es decir, en cómo se ejercía ese poder y no en como se accedía a él, ya que de ese tema se ocupaba la ciencia política de la época.

En este marco para Lasswell el “estudio de la política es el estudio de la influencia y los influyentes” y éstos son la élite, que se lleva la mejor parte en comparación con la mayoría² (Lasswell, 1936 citado en Parsons, 2007: 277) y era el análisis de políticas públicas, a partir de la agregación de mayor conocimiento a los procesos, que podía fortalecer a las democracias, detener el avance de las elites (grupos especializados³) y distribuir más pluralmente el poder.

A partir de la obra *The policy sciences: Recent developments in scope and method* de Harold Lasswell y Daniel Lerner publicada en 1951, la disciplina de las políticas comienza a contar con un enfoque multidisciplinario e interdisciplinario para estudiar a las decisiones y a las políticas (*policy decision making process*). Así, la disciplina comienza a ocuparse de explicar los procesos de hechura de las políticas públicas de los gobiernos democráticos, es decir, cómo los gobiernos legítimos definían los problemas públicos, decidían soluciones para resolverlos, con qué criterios seleccionaban determinadas

¹ Los enfoques que surgieron en esos años, entendieron que las decisiones de los gobiernos democráticos eran la consecuencia de una estructura de poder determinada por la clase social, la riqueza, el conocimiento o bien por algunos grupos de la sociedad. Así, surgieron diferentes enfoques: a) elitismo: se centró en cómo se concentraba el poder; b) pluralismo: se enfocó en cómo se distribuía el poder; c) corporativismo: basado en el poder de los intereses organizados; d) profesionalismo: referido al poder de los profesionales; e) tecnocracia: el poder de los expertos y finalmente, f) marxismo: el conflicto de clases y el poder económico como determinantes de la estructura social (Parsons, 2007).

² Este argumento de Lasswell fue compartido por Mills, quien demostró que una élite poderosa (militar, industrial y burocrática) es quien toma las decisiones en una sociedad democrática (EE.UU.).

³ Elites: a) Élite militar y policial, b) medios de comunicación, c) empresarios, d) tecnócratas y e) burócratas.

opciones y descartaban otras, cómo llevaban a cabo esas decisiones y qué efectos producían.

Lasswell afirmaba que el fin de *las ciencias de políticas (policy sciences)* era alcanzar la dignidad humana tanto en la teoría como en la práctica, y es allí donde el analista de políticas, sin perder la objetividad ni dejar de perfeccionar sus herramientas de investigación, debía generar la información adecuada sobre los problemas fundamentales de la sociedad.

Así, la distinción de la ciencia de las políticas (*policy sciences*) está en su orientación hacia los problemas que requiere de la multidisciplinariedad por un lado, y de la capacidad de generar síntesis tanto de ideas como de técnicas, por el otro. El científico de las políticas aporta a la fabricación de éstas un “reacomodo creativo”, es decir, una integración entre conocimiento y acción. De esta manera, el analista de políticas es un mediador entre los especialistas y los representantes, entre la ciencia y la política (Parsons, 2007: 51-55).

Desde los primeros pasos de las ciencias de políticas (*policy sciences*) existe una orientación hacia el conocimiento **del** proceso y otra que privilegia el conocimiento **en** el proceso de políticas⁴. En este marco, desde el conocimiento **del** proceso decisorio la disciplina se mantenía próxima a la ciencia política mientras que se diferenciaba de ésta en los estudios del conocimiento **en**, que tenían como objetivo introducir información, análisis y tecnología a los fines de asegurar la eficacia causal de la política pública. Por otro lado, la disciplina, desde sus orígenes, se presentó como superior al campo de estudio de la administración pública, ya que planteaba que éste se ocupaba de los momentos posdecisionales de la política, es decir, de cómo programar, organizar y ejecutar una decisión ya tomada.

En este marco, para Aguilar Villanueva (1992/2007a) el campo de la disciplina estaría conformado por dos grandes grupos de estudiosos de las políticas públicas. Por una parte, politólogos y sociólogos políticos positivos, orientados al *estudio del proceso decisorio* con el propósito de entender (describir, explicar) la manera como *de hecho* se toman las decisiones. Esta orientación incluye a incrementalistas; racionalistas limitados; pluralistas y politólogos de políticas. Por otra parte, a quienes orientados por un interés normativo, se ocupan de la hechura racional de la política, con el propósito de construir y evaluar la “mejor opción de política relativa a determinado problema público”. Este enfoque se concentra más en el momento normativo – técnico, en el diseño y análisis de la política, e incluye a racionalistas, planificadores, maximizadores y sinópticos.

⁴ Se trata de una distinción clásica introducida por Harold Lasswell en los años setenta en el primer número de la revista *Policy Sciences* a través de la publicación de su artículo “The emerging conception of the policy sciences”.

La primera incluye aquellos esfuerzos de teoría positiva que buscan producir descripciones, clasificaciones, definiciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político dado elabora decisiones relativas a asuntos públicos. Su propósito último es conocer la lógica que subyace y dirige el proceso decisorio de un gobierno dado, su patrón de decisión y operación de problemas públicos. En síntesis, se ocupa del conocimiento **de** y **para** el proceso de políticas, conocer bajo qué supuestos se toman las decisiones, cuáles son los procedimientos y momentos, bajo qué formas de interacción, es decir, conocer si las decisiones que toman los gobiernos se basan en datos, información, análisis, modelos causales probados científicamente o si más bien las decisiones que toman los gobiernos democráticos se sustentan en otros elementos que no son el conocimiento.

La segunda orientación se refiere a los análisis que persiguen la incorporación de teoremas y datos de las ciencias **en** el proceso de deliberación y decisión de la política con el propósito de mejorar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política, a través del aporte de métodos analíticos, conocimiento e información.

Así, la disciplina surge a partir del interés por la eficacia gubernamental, la eficacia pública y bajo el supuesto que ésta presume causalidad, es decir, “el conocimiento es la condición fundamental para determinar la eficacia de las acciones decididas” por los gobiernos democráticos (Aguilar Villanueva, 2013a: 166), si éstos toman decisiones basándose en otros factores que no sea el conocimiento, entonces se estaría perjudicando la eficacia de las decisiones que dan origen a las políticas públicas (*conocimiento de*). En este marco, será el propósito final de la disciplina mejorar la capacidad directiva de los gobiernos, a través del mejoramiento de la calidad de las decisiones a partir de la incorporación de información y análisis (*conocimiento en*).

Como resultante de estas dos orientaciones, la disciplina presenta una gama de actividades de análisis, dentro o fuera del proceso de políticas públicas, es decir, análisis **de** y **para** el proceso o análisis **en** el proceso.

En este marco, Lewis Gordon junto a otros autores, propuso una variedad de estudios a lo largo de un *continuum* que se puede observar en la siguiente tabla.

Tabla Número 1: Análisis de políticas públicas

Analysis for policy			Analysis of policy	
1	2	3	4	5
Policy Advocacy	Information for policy	Policy monitoring and evaluation	Analysis of policy determination	Analysis of policy content

Fuente: Gordon *et al.* (1977: 12).

Junto a otros, Gordon define que los estudios de determinación (*Analysis of policy determination*) ponen el énfasis en los procesos que operan en la construcción de políticas públicas, es decir, en cuáles son los modelos explícitos o implícitos de lectura de la realidad (modelos de causalidad) en los que se basa la política analizada.

A partir de lo planteado por Gordon, y adaptado por Parsons, se puede identificar la siguiente tipología de análisis de políticas públicas:

Tabla Número 2: Análisis de políticas públicas

Análisis de la políticas públicas			Análisis para las políticas públicas		Análisis en el proceso de políticas públicas
1	2	3	4	5	6
Análisis de determinación de políticas públicas: se ocupa del qué, el para quién, el cómo y el cuándo	Análisis del contenido de las políticas públicas: descripción de la política y su proceso	Seguimiento y evaluación de las políticas públicas: examina el desempeño de la política	Información para las políticas públicas: a los fines de alimentar el proceso	Defensa de las políticas públicas: elaboración de argumentación para ejercer influencia en la agenda de políticas	Diseño y Gestión de políticas: introducción de herramientas a los fines de buscar la mejor opción de política pública e implementarla

Fuente: Tomado y adaptado de Parsons (2007: 89) y Gordon (1977: 12).

Así, la disciplina ciencias de políticas (*Policy Sciences*) construyó su identidad a partir de su objetivo disciplinario, estudiar y racionalizar el *policy decision making process* con el objetivo de mejorar la capacidad directiva de los gobiernos democráticos, a partir de la dimensión cognoscitiva de la eficacia pública, dando por supuesta, la dimensión política-institucional, es decir, hizo zoom en los errores decisionales de los gobiernos democráticos que afectaban su rendimiento social, su reputación, es decir, se centró en la eficacia gubernamental sobre la resolución de los problemas de las sociedades, que hasta ese momento, no había sido objeto de conocimiento.

Policy Sciences of democracy se concibe como un “conjunto interdisciplinario de ciencias cuyos conceptos, teoremas, modelos, métodos hacen que el gobierno democrático esté en condiciones de resolver los problemas sociales y generar oportunidades para sus ciudadanos” (Aguilar Villanueva, 2013a: 169), ya que la democracia debe ser superior como régimen de gobierno no solo por los valores (dimensión normativa) sino por su rendimiento social (dimensión técnica)⁵.

Uno de los atributos de la disciplina fue asumir su carácter interdisciplinario (*policy sciences*), es decir, entender que la incorporación de diferentes enfoques permitirá la comprensión, interpretación y abordaje de los problemas públicos (origen de las políticas)

⁵ *Policy Sciences of democracy* pierde su nombre y su interdisciplinariedad ante *Policy Analysis*, cuando al difundirse la disciplina ganan terreno las ciencias económicas que entendían que la eficacia se encontraba a partir de la eficiencia económica, del análisis costo-beneficio (Aguilar Villanueva, 2013a).

en sus dimensiones complejas de causalidad y entramado perceptivo, para describirlos, explicarlos y tratar de resolverlos.

La disciplina surge con el objetivo de conocer si la deliberación decisoria es guiada por el conocimiento, y en sus orígenes se asentó en dos grandes enfoques enfrentados, uno *hiperracional* y otro *hiperpolitizado*.

Enfoque hiperracional (racionalismo estricto)

Según los argumentos de Amy (citado en Parsons, 2007: 103), el análisis de políticas públicas se basó, en sus inicios, en los supuestos del positivismo, es decir, en que los “hechos” pueden ser estudiados empírica y objetivamente, el mundo puede ser objeto de conocimiento y lo real es aquello susceptible de ser sometido a un proceso de comprobación empírica.

Así, desde los análisis racionales omnicomprehensivos o estrictos se asumirá que el mundo es un lugar que puede ser conocido, que los hechos existen y están ahí afuera, que es posible medir rendimiento, costos y beneficios, y que los cambios pueden ser totales y a gran escala⁶.

Los enfoques hiperracionales ponen énfasis en el carácter instrumental y prescriptivo del análisis, constituyendo el abordaje racional y técnico del estudio de los problemas públicos y las alternativas posibles de resolución pública. En su dimensión descriptiva, se orientan al estudio del comportamiento de los actores mediante el uso de instrumentos de análisis racional; y en su dimensión prescriptiva, a la búsqueda de óptimos en las alternativas de acción público – gubernamental.

Los enfoques hiperracionales, se basan principalmente en la economía y dan centralidad a la racionalidad a partir de la eficiencia de los procesos de políticas, poniendo en segundo plano a los gobiernos y las interacciones sociales. Estos enfoques entienden que las políticas deben responder a aquellas alternativas que maximicen los valores (utilitarismo) previamente jerarquizados e investigados en su totalidad.

En este marco, la política pública es un proceso racional omnicomprehensivo donde los decisores de políticas y los demandantes de políticas son actores que se comportan con la intención de maximizar beneficios y minimizar costos, y para tomar esas decisiones cuentan con toda la información sobre el asunto, y esto les permite comparar todas las

⁶ Por el contrario, desde una perspectiva crítica se sostendrá que los hechos objetivos no existen, lo que existen son las interpretaciones individuales de los hechos, que la realidad es una construcción intersubjetiva, que el cálculo de los costos, beneficios y rendimiento no son fiables, y finalmente, afirmarán que el conocimiento puede ser de suma utilidad para mejorar la realidad social, por lo cual es necesario promover la combinación de distintos marcos que sostengan a las intervenciones.

opciones de políticas posibles y elegir, en base a criterios de eficiencia económica y eficacia técnica, la opción que maximiza los beneficios sobre aquellos valores preferibles o deseado, es decir, los sinópticos asumen que las políticas deben ser procesos racionales donde la decisión se toma sobre la base de una investigación de la *totalidad de posibilidades y consecuencias* que podría generar determinada intervención. Así, la política adoptada será aquella con capacidad de lograr la mayor cantidad de valores (maximización).

En los enfoques racionales, se plantea que el proceso de políticas se inicia con la identificación de valores u objetivos, es decir, se determinan los fines. Luego, se identificarán los medios para alcanzarlos; y la política que se seleccionará será aquella que pueda probar que es la más adecuada para alcanzar la mayor cantidad de fines. Estos enfoques sostienen que el análisis debe tomar en cuenta cada factor, cada consecuencia, es decir, debe ser un análisis exhaustivo, basado en un marco de referencia mayor, en una teoría.

Ahora bien, la heurística⁷ procesal combina el planteo de fases y etapas con un conjunto de técnicas útiles para los analistas que intervienen en un proceso de diseño de políticas con propósitos prescriptivos e instrumentales procurando perfeccionar el juicio, decisiones y acciones de los responsables gubernamentales de la política. Esta combinación es habitual en los enfoques procesales; la mayor parte de ellos relaciona las etapas del proceso de las políticas con los procedimientos del análisis de políticas, en el sentido de *policy analysis*.

Sabatier sostuvo que los procesos racionales negaban el papel de las ideas y planteó seis quejas de considerar al proceso de política como un concepto unificador: a) el modelo racional no es un modelo causal porque no permite ni predecir ni identificar de qué manera una etapa, desemboca en otra; b) no es un modelo que proporcione las bases necesarias para comprobar o rechazar empíricamente; c) es impreciso descriptivamente, en relación a la heurística; d) es un enfoque de arriba hacia abajo; e) toma al ciclo de políticas como una unidad temporal, negando, un sistema de relaciones intergubernamentales (citado en DeLeon, 1997).

El análisis procesal de las políticas públicas, planteado por Lasswell (1956), luego fue replanteado por diferentes autores como Jones (1977), May y Wildavsky (1978), Dunn (1994). Las fases fueron analizadas separadamente buscando respuestas a diferentes preguntas, por ejemplo, Cobb y Elder, Anderson y Kingdon se centraron en las cuestiones

⁷ Es un conjunto de supuestos y técnicas que fundamentan una forma particular de confrontar un objeto de estudio, es una forma específica de aprendizaje, de resolución de problemas, a través de métodos experimentales y de ensayo-error (Cruz Rubio y Petrizzo, 2010).

vinculadas a las agendas sistémicas del proceso mientras que Pressman, Wildavsky y Bardach se dedicaron a la implementación de las políticas⁸.

En términos generales, las etapas planteadas por la heurística procesal son: *agenda-setting* (establecimiento de la agenda de gobierno), *policy formulation* (diseño), *policy adoption* (adopción), *policy implementation* (implementación, ejecución) y *policy assessment* (evaluación). Luego, se reconocen los denominados estudios de terminación de políticas (*policy termination*) que se refieren a estudios que pretenden sentenciar si una determinada política pública debería o no continuar, desde lo prescriptivo basándose en diferentes dimensiones. Dunn (1994) agrega, dos etapas previas a la *policy termination*: *policy adaptation* (adaptación, cambios) y *policy succession* (continuidad). En este marco, los estudios de determinación estructuran los problemas que integran la *policy agenda-setting* a partir de las soluciones que se están formulando o bien implementando, dada la indeterminación comprobada, es decir, la difusa o inexistente racionalidad causal que da origen a las decisiones como soluciones a problemas, como se profundizará más adelante.

En el sentido opuesto y como primer crítico a los enfoques omnicomprehenivos, Lindblom (1979: 253) afirmó que no es necesario entender a un problema social para intentar remediarlo, es decir, si la intervención genera los resultados deseados no es necesario contar con una teoría que explique dicho funcionamiento.

Una de las principales críticas a los enfoques racionales estrictos es que asumen que el hombre tiene capacidad para conocer en su totalidad a los complejos problemas de las sociedades. Ante esto, Lindblom (1958, 1959, 1979, 1991) afirmó que es inútil y absurdo la utilización de los enfoques racionales estrictos, omnicomprehenivos en los procesos de elaboración de las políticas, ya que las cuestiones importantes se deciden con criterios políticos, con un método diferente al racional, a partir del cual no hay reemplazo de la política por parte de la racionalidad técnica, como proponen los sinópticos.

Desde el neopluralismo, se critica la excesiva simplificación planteada por la heurística procesal, racional – legal a partir de una división real de poderes y roles, donde unos deciden y otros ejecutan (política vs. burocracia)⁹.

Autores como Dahl, Lindblom, Wildavsky, Majone, Subirats, Brugué partirán del supuesto de que existe una distribución desigual de recursos entre los diferentes actores,

⁸ En los años '70, a partir de estudios se evidenció que cuando se ejecutaban las políticas públicas aparecían un conjunto de interacciones entre diferentes actores que afectaban la realización de los objetivos perseguidos y que no habían sido previstas en el diseño, así surge el debate de si la implementación de las políticas públicas debía ser un tema que la disciplina debía incluir en sus estudios o más bien era un tema del que debían ocuparse, solamente, los estudiosos de la administración pública.

⁹ La dicotomía planteada por Wilson entre política y administración, donde los políticos deciden (fines) y la burocracia ejecuta (medios) disciplinadamente, con neutralidad. Para Aguilar Villanueva (2013a), la posición correcta es la de Weber al diferenciar la lógica de acción política y la lógica técnica.

que las fronteras entre unos roles y otros son confusas, y que el “equilibrio inestable” encuentra su punto de asociación en los productos resultantes de la relación entre política y administración. Desde este enfoque se propone el análisis de las políticas como resultante de las relaciones entre los actores, y no como resultante de la matriz institucional y formal del sistema (Subirats, 1991a: 5-6), donde la atención se centre en ¿qué están haciendo los gobiernos? ¿por qué? ¿qué consecuencias provocan esas decisiones y acciones?, es decir, desde el *public policy* interesa todo lo que los gobiernos eligen o no hacer (Dye citado en Subirats, 1991a). Este es el enfoque que entiende a la política pública como interacción social, la cual es más importante que el análisis, cuando este es deficitario, insuficiente o inexistente.

En síntesis, la gran crítica al racionalismo omnicompreensivo fue que dejaba de lado a la política en el análisis de los procesos decisorios, calificándola como la causal de irracionalidad, de errores decisionales, de distorsiones, de ineficacias, es decir, en la intervención de la política se encontraba el terreno irracional de los procesos decisorios. Así, la discusión se tornó en relación a si la disciplina del análisis de políticas públicas debía tener como marco y como referencia a la racionalidad estricta, omnicompreensiva o en el otro extremo a enfoques hiperpolitizados, donde la política pública es un producto político al cual no debe pedírsele racionalidad ni elementos técnicos, como se profundizará a continuación.

Enfoques hiperpolitizados

Las críticas a las premisas del positivismo dieron origen a enfoques pospositivistas que sostuvieron que la realidad existe, pero no es posible conocerla, explicarla y criticarla en su totalidad. Kunh coincidió con Popper en su crítica al positivismo por no aprehender los hechos como formas de valor, pero discrepó con éste en tanto que la ciencia no se dedica a demostrar la falsedad de las teorías (Popper) porque éstas son ideológicas y se generan a partir de revoluciones. Por el contrario, desde el constructivismo se ha planteado que la realidad social es una construcción y no una realidad objetiva que está allí afuera, esperando ser conocida. A partir de allí, el análisis de políticas públicas es un modo de discurso que estructura la realidad social, en los términos de Habermas y Foucault (Parsons, 2007).

La realidad social es demasiado compleja, interdependiente y dinámica para ser ajustada a las dimensiones de una caja explicativa. De este modo, un solo enfoque de políticas públicas o teoría de conocimiento, no es suficiente para describir, explicar, interpretar y criticar la actividad de los gobiernos y administraciones públicas.

El abordaje hiperpolitizado ha buscado, mediante teorías provenientes principalmente de la ciencia política y la sociología, tales como el marxismo, el elitismo, estructuralismo, funcionalismo, neopluralismo, neocorporativismo, institucionalismo, comunitarismo, etc., entender y explicar la actividad de los gobiernos y de los grupos de la sociedad conformados y articulados en torno a las políticas.

Desde este abordaje los interrogantes serían: ¿Cómo enfrentan los gobiernos, los problemas actuales? ¿Por qué algunos problemas nunca se resuelven? ¿Cuáles son las políticas que están implementando los gobiernos? ¿Por qué esas y no otras? ¿Las ciencias sociales puede ayudar a los procesos de políticas? ¿Quién decide las políticas? ¿Cómo se formulan las políticas? ¿La participación ciudadana puede ejercer influencia en la formulación de las políticas?, es decir, no se pregunta cómo asegurar la función inteligencia en el proceso decisorio, objetivo del análisis de políticas públicas desde su origen.

Lindblom (1958, 1959, 1979, 1991), principal representante de este enfoque, describe que los decisores y administradores públicos, no eligen medios que mejor alcancen fines, previamente analizados y jerarquizados, como plantea el enfoque omnicompreensivo, sino que eligen soluciones, sin saber a qué problemas o con qué objetivos. Así, las políticas públicas son oportunidades más que soluciones, es decir, se construyen a partir de *comparaciones limitadas sucesivas*.

Mientras que los enfoques sinópticos, omnicompreensivos, plantean que las políticas se construyen a partir de la situación actual, paso a paso, fase a fase, deductiva y gradualmente, asentándose en el conocimiento y teorías mayores de referencia, el enfoque de comparaciones limitadas sucesivas plantea que las políticas se construyen sobre el pasado, es decir, a partir de la experiencia, en un proceso de secuencias repetidas, susceptibles de ser corregidas si las condiciones y aspiraciones se modifican.

Para Lindblom (1959) la utilización de teorías (proposiciones generales que pueden ser aplicadas a situaciones particulares) en procesos de elaboración de políticas, posee beneficios limitados, ya que, las políticas se basan en pequeños cambios y las teorías requieren de una gran cantidad de datos, no siempre disponibles para generarlas, sobre todo ante problemas públicos y complejos.

Mientras que los enfoques racionales plantean que los fines son identificados separada y previamente a los medios, desde el enfoque propuesto por Lindblom, se afirma que los decisores no analizan los medios independientemente de los fines, por el contrario, medios y fines están estrechamente interrelacionados.

Desde el enfoque de las comparaciones limitadas sucesivas, se propone un análisis simplificado, que se base en la experiencia (historial de políticas), es decir, en el

conocimiento acotado a las consecuencias obtenidas a partir de las políticas implementadas en el pasado. La política seleccionada será aquella que mayor acuerdo social sea capaz de generar, a partir de los *ajustes partidarios mutuos*¹⁰.

Para Lindblom, los decisores se ven obligados, en la mayoría de los casos, a decidir sobre políticas sin haber podido determinar con claridad, y previamente, con qué objetivo o para qué fines. La selección de los medios y los fines se realizan al mismo tiempo ante la imposibilidad de conocer las preferencias de toda la sociedad para todas las políticas en cada momento¹¹, la identificación y la jerarquización, integran momentos. Entonces, la decisión es política y no técnica.

Mientras se deciden los medios, se determinan los fines. La selección no es sobre la base de un análisis omnicompreensivo de todas las consecuencias que podrían generarse por cada alternativa de política, sino que se selecciona la política, a partir de la preferencia de valores ajustados en el margen, es decir, las políticas propuestas se construyen sobre el conocimiento de las consecuencias que, en el pasado, han generado determinadas medidas, y se analizarán los valores que las diferencian del *statu quo* (simplificación del análisis). Por ello, una política será buena en la medida que posea acuerdo sobre los medios, a pesar que ese acuerdo no se extienda sobre los valores (fines), según el incrementalismo.

Para Lindblom, son las diferencias incrementales entre las políticas lo que provoca que un decisor, seleccione una y no otra, y no la maximización de los beneficios sobre los valores preferidos, como plantean los sinópticos. Un decisor asume que su decisión es solo un paso, que si funciona, puede hacer, rápidamente, el siguiente, y así ir “saliendo del paso”.

Desde el incrementalismo, el análisis de políticas debe colaborar para mejorar y generar nuevos esfuerzos por “salir del paso”, para Lindblom, los gobiernos pueden decidir racionalmente sin tener que comprometerse con los supuestos del racionalismo omnicompreensivo, así, plantea tres tipos de análisis:

- a) *Análisis incremental simple*: se centra solo en la comparación de aquellas políticas que difieren incrementalmente del *statu quo*.

¹⁰ Los ajustes mutuos entre sectores de la sociedad, incluye a la negociación, a la delegación como así también al impacto de un grupo sobre otro. Es un mecanismo de “racionalidad” social. Ver Lindblom (1959 y 1991).

¹¹ Lindblom (1991) plantea que la preferencia del valor, es una preferencia que se ajusta, siempre, en el margen, es decir, que solo a partir de cada política particular, se puede establecer qué valor se prefiere, qué valor se está dispuesto a sacrificar y cuánto, para alcanzar otro valor. Por ejemplo: si una sociedad pretende seguridad (fin), ¿está dispuesta a sacrificar parte de su libertad (medio) para alcanzarla? ¿cuánto?. Ahora bien, si se está ante la política económica (fin), no implica que la sociedad esté dispuesta a sacrificar la misma libertad (medio), que sacrificaría por obtener seguridad.

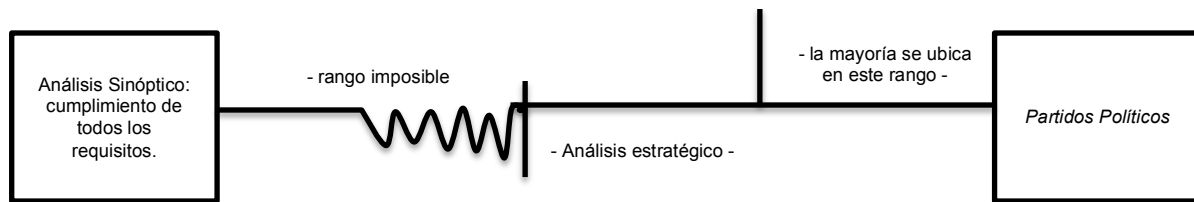
b) *Incrementalismo desarticulado*: implica el análisis incremental simple (limitación a pocas alternativas más o menos conocidas) para luego vincular las metas y preferencias (valores) con aspectos empíricos del problema en cuestión. La preocupación se centra en los males más que las metas, explorando solo algunas consecuencias de las posibles alternativas. Implica secuencia de ensayo – error y la fragmentación del trabajo analítico entre los muchos participantes en el proceso decisorio. Lindblom, plantea que todo análisis es incompleto, incluso al que aspira el enfoque racional estricto, onnicomprensivo. Entonces, la elección se encuentra entre la incompletitud mal planteada por las propuestas racionalistas estrictas o la incompletitud deliberada del incrementalismo desarticulado.

Dadas nuestras limitadas capacidades para conocer, y que la falta de conocimiento es un impedimento para la toma de decisiones a conciencia, es necesaria la generación de una estrategia factible que permita, facilite y simplifique el análisis. En este marco, los estudios de determinación son una propuesta de análisis desarticulado, en los términos incrementales. Los estudios perseguirán reconstruir la cadena de causalidades, reconstruyendo un diagnóstico descriptivo y explicativo de la realidad en la que se interviene, pero sin pretender que esa cadena construida se elabore sobre la base de teorías científicas onnicomprensivas ni tampoco comprobando la lógica racional de las relaciones identificadas sino sobre la base de las percepciones y acuerdos del equipo de decisores que tienen un tema de política bajo su responsabilidad.

c) *Análisis estratégico*: implica recortar, limitar el análisis sinóptico exhaustivo, a partir de la elección informada y consciente de métodos de simplificación deliberada de los problemas complejos.

Ante problemas complejos, la racionalidad humana es limitada (Simon citado en Parsons, 2007), por lo cual se utilizan un conjunto de herramientas y estrategias, dependiendo de cada actor, para reducir la complejidad del análisis, a partir de la simplificación de la información. En el gráfico siguiente, Lindblom muestra la brecha entre un análisis sinóptico utópico y un análisis incompleto, en el medio el análisis estratégico, al que se debería aspirar.

Gráfico Número 1: Análisis estratégico



Fuente: Lindblom, (Aguilar Villanueva, 1992/2007b: 231).

La tipología de análisis propuesta por Gordon (1977), expuesta anteriormente, difiere de la elaborada por Lindblom (1979), ya que se centra en la posición del analista con respecto a la política pública y los fines que se persiguen con la actividad analítica, mientras que el incrementalista, se centra en las características del proceso de conocimiento y el tipo de información que se utiliza.

Desde el incrementalismo se afirma que “la elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (Lindblom, 1959) y que “las interacciones establecen o hacen las políticas” (Lindblom, 1991: 40). El incrementalismo sostiene que el proceso de hechura y de implementación de las políticas, en la realidad no se da como lo supone el racionalismo estricto, ya que las fases se entremezclan, se interrelacionan y no siempre se las puede identificar específicamente.

Autores como Dror, Etzioni, Goodin, Waldner sentenciaron que el incrementalismo le “regala” científicidad a la “teoría experimentada” sobre la cual los decisores, apoyan sus elecciones de políticas. Coinciden en que si bien la descripción de cómo se toman las decisiones de Lindblom es sumamente cercana a la realidad, es peligroso afirmar que la ausencia de teorías, como marcos explicativos de la realidad, sea un acierto más que un problema a resolver, ya que si las decisiones públicas no se basan en el conocimiento, lo que se está perjudicando es la eficacia gubernamental, es la reputación de los gobiernos democráticos.

Dror sostuvo que el incrementalismo promueve la inercia de ciertas políticas porque parte de un planteo conservador que atenta contra la innovación en los procesos decisorios, al basarse en el historial de políticas conocidas y seleccionar la opción que se diferencia marginalmente del status quo.

Goodin y Waldner sostienen que los decisores, al tomar decisiones sin marcos teóricos de referencias, gestionan una caja negra, es decir, gestionan a partir del ensayo – error, reaccionando ante los resultados de políticas y no provocándolos. El decisor “mete”

insumos¹² a un lado de la caja de negra (realidad) y espera para ver qué resultados ha generado la introducción de esos recursos. Mientras ese proceso genere beneficios a su favor, repetirá la secuencia. El decisor desconoce cómo funciona la “caja negra” en su interior, es decir, no presta importancia en cuál es o cómo es el proceso que provoca que determinados insumos se conviertan en determinados productos en determinado tiempo; lo cual implica que el grado de control del decisor sobre qué tipos de productos generar a partir de qué insumos, es nulo.

El decisor introducirá determinado tipo de insumos, basándose en experiencias pasadas y comparadas, pero no a partir de una teoría previa de cómo funciona o debería funcionar el sistema, provocando la producción de productos deseados y perjudicando la eficacia pública.

Desde el incrementalismo, argumentan que las políticas son oportunidades, es decir, son soluciones en busca de problemas, no problemas en busca de soluciones. Por lo tanto, el decisor no necesita saber cómo funciona esa caja negra, solo debe buscar esas oportunidades, elegir aquella de los valores marginales y generar los acuerdos necesarios sobre los medios, para que la política sea “buena” incrementalmente.

Estos procesos de toma de decisiones en política pública son irracionales y provocan ineficacia gubernamental, afectan el rendimiento social de las democracias y su reputación (Aguilar Villanueva, 2013a). Ante lo cual, es necesario racionalizar la decisión política, incorporando evidencia empírica a la toma de decisión, asumiendo que la eficacia gubernamental implica conocimiento, ahora bien, también asumiendo que el conocimiento en política pública, no es omnicompreensivo sino que se caracteriza por ciertas limitaciones y restricciones. No todos los asuntos de política pública han sido estudiados y analizados por la ciencia, por lo tanto en muchos casos, no solo se tendrán restricciones de tiempo y de recursos, sino también de información y de la capacidad analítica, ya que la racionalidad en los procesos decisorios se caracteriza por ser limitada.

Por ello, la falla del racionalismo estricto es pretender ser omnicompreensivo, es decir, que esa evidencia sea sobre la totalidad de las aristas de la realidad social, la cual, es dinámica por naturaleza y la capacidad humana para conocerla es limitada, y para revertirla también. Pero asumiendo las limitaciones del conocimiento científico en los asuntos públicos, claramente la eficacia se ve perjudicada en la medida en que las decisiones públicas se basen en modelos decisorios al estilo caja negra y no en datos, información,

¹² En el año 2012, se evaluó la política de seguridad a partir del desempeño institucional de las áreas del Ministerio de Seguridad y de la Policía de la Provincia, en relación a quinientas noventa metas, construidas sobre la base del estudio de determinación que se presenta en esta tesis.

A partir de ese proceso de evaluación, se identificó que más del 70% de las metas anuales de seguridad, fueron metas de “insumos”, es decir, recursos de diversas dimensiones introducidos a la organización, y no productos a conseguir a partir de modelos causales, explicativos, del proceso de decisiones que dio lugar a las acciones públicas evaluadas.

análisis, modelos causales probados científicamente o si se carecen de éstos, por el asunto público que se está intentando resolver, la racionalidad dialógica no sea la base sobre la cual se sostiene la decisión que da origen a la política pública.

Si los procesos decisorios que dan origen a las políticas públicas, como subconjunto principal de la acción gubernamental, se basan en modelos ciegos (sin racionalidad técnica) y exclusivamente gubernamentales (sin racionalidad dialógica) se está minando la eficacia gubernamental, porque esa decisión dará origen a una política arbitraria, infundada, improductiva, que no puede ser argumentada, explicada ni comunicada.

Claramente, los decisores no hacen de cada problema de política un proyecto de investigación, diría Lindblom, ni deben hacerlo, pero sí debe asumirse que la eficacia gubernamental implica causalidad, es decir, implica racionalidad técnica y racionalidad dialógica, la eficacia implica conocimiento.

Aún hoy, la descripción que Lindblom hace de la manera en que las decisiones de políticas son adoptadas, está vigente. Los decisores deciden actividades gubernamentales, sobre la base de su registro de éxito en el pasado (historial de políticas), por intuición, por imitación a lo próximo (solo puedo imitar lo que conozco), sin un marco teórico de referencia, sin información analítica, sin modelos causales construidos racionalmente ni consensuados participativamente. No realizan las fases o etapas propuestas por el racionalismo, es decir, las políticas no se deciden deductivamente. La cadena de causalidades que se supone debe sustentar a toda política pública no es explícita, es difusa y en muchos casos inexistente.

La política pública se parece más a una decisión gubernamental aislada, a un proceso decisorio desarticulado intergubernamentalmente y disociado intersectorialmente. En algunos casos, la política es producto de acuerdos entre los actores de una arena de política, con su propia estructura, y con el riesgo de que siga siendo decidida por una clase dominante, como diría Lindblom, “envuelta en ropajes de diversidad pluralista” (1979: 248). Las políticas son soluciones para un sector determinado de la sociedad, y problemas para otros (Lindblom, 1991). Desde la ciencia política más que desde la disciplina del análisis de políticas, se definirá a éstas como consecuencia de la lucha¹³ entre actores públicos, económicos y civiles por ingresar determinados temas a la agenda gubernamental¹⁴, como un proceso político más que un proceso racional y analítico.

¹³ Desde el elitismo, se responde a los supuestos pluralistas (Lindblom, Dahl), que la distribución del poder no es pluralista, descentralizada y situacional sino que es jerarquizada, y que las decisiones sobre las temas (*issues*) más importantes son tomadas por los funcionarios públicos de alto mando y sin procesos de generación de acuerdo con otros actores sociales. Así, desde el neopluralismo, se definirá a la política pública como producto de la interacción social generada en un escenario de permanente conflicto y/o negociación, caracterizado por la existencia de muchos centros.

¹⁴ Ver Elizalde, Luciano H. (2009). *Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público*. España: Editorial Bosch S.A.

Para Lowi (1964) las políticas públicas son arenas de poder, es decir, cada una de ellas con su propia estructura, actores, funcionamientos, roles, etc. Por lo cual, al analizar a una política pública, es necesario asumirla como un proceso político en que el poder se está disputando¹⁵. Este autor ha afirmado que las relaciones políticas entre los actores está determinada por el tipo de política de que se trate, es decir, las políticas (*policies*) determinan a la política (*politics*). Las relaciones políticas, la estructura de poder, las preferencias valorativas, variará de acuerdo al tema de política que se esté abordando y éste definirá los instrumentos, alcances y actores de la política pública.

En este sentido, Lowi y Lindblom, se encontraron, ya que este último sostenía que las preferencias no son universales ni estáticas, sino que irán variando tema a tema y a partir de las circunstancias. Ambos autores coincidían en que la base para enfrentar los problemas actuales, es la historia de las decisiones gubernamentales del pasado (historial de políticas).

Hacia los años '70¹⁶, Lindblom sostuvo que la formulación de los intereses empresariales predominaba por sobre los intereses o demandas de otros grupos sociales. Por ello, las políticas, como consecuencia de procesos de toma de decisión, favorecían a los poderosos, es decir, el escenario pluralista (igualdad de condiciones) no es tal, ya que en las democracias opera el juego del sistema capitalista. Por ello, es necesario crear una democracia más ancha, más abierta y más participativa. En este marco neopluralista, se define que la política pública es co-construcción entre estado y sociedad, es proceso político, es conjunto de acciones, procesos, resultados, y poderes en conflictos con "diferentes racionalidades" (Subirats, 1991a: 7), la política y la técnica, es producto de interacción social.

Subirats (1991a) entiende a las políticas públicas como un proceso de aprendizaje social, partiendo del supuesto que los poderes y recursos entre los diferentes sujetos que participan de la política, se caracterizan por estar distribuidos de manera desigual (neopluralismo). Así, la política pública se convierte en la síntesis de las interacciones entre esos múltiples actores. En el proceso de hechura e implementación de políticas se generan conflictos, acuerdos, encuentros e intercambios, es decir, "se "burocratizan" los procesos políticos, se "politizan" los procesos burocráticos, se "socializan" unos y otros" (Subirats, 1991a: 5), por lo cual estos procesos de interacción deben interesar al análisis de políticas

¹⁵ Lowi define a las políticas como arenas de poder y las clasifica en tres tipos de políticas: a) distributivas; b) regulativas y c) redistributivas (Lowi, 1992/2007b: 89-117). La naturaleza del problema definirá el tipo de política pública y la decisión se tomará basándose tanto en la naturaleza del problema como en el conflicto que ésta implica (Aguilar Villanueva, 2013a).

¹⁶ A principios de los años '70, se constituyó el primer panel dedicado a temas vinculados por el análisis de políticas, en el congreso de la *American Political Science Association*; mientras que recién, a principios de los años '90, en Europa, el análisis de las políticas públicas se había convertido en uno de los temas centrales para la ciencia política.

que debe buscar “reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos” (Subirats, 1991a: 7).

El análisis de políticas públicas, basado en un enfoque racional estricto, omnicomprehensivo para algunos era la solución (Lasswell, Mills, Bell) para otros era el problema (Lindblom, Gailbraith). Y para otros (Dror, Etzioni) había que complementar el proceso político con el conocimiento científico: *enfoque de racionalidad limitada*.

En la actualidad persiste una situación de conflicto latente entre democracia y los resultados alcanzados (tasa de victimización, por ejemplo) por los procesos de las políticas y la percepción de los ciudadanos (percepción de inseguridad, por ejemplo) sobre dichos resultados. Las autoridades públicas deberían solicitar el aporte de expertos en el proceso de formulación de políticas, es decir, asegurarse que la toma de decisión sea lo más analizada posible y sobre todo basándose en reflexiones teóricas (Dror, Etzioni), pero al mismo tiempo garantizando que los técnicos no ocupen el lugar de las autoridades¹⁷, que sus límites en el proceso decisorio sea claro y que la decisión tomada sea técnica y representativa.

Así, es el análisis de políticas públicas quien puede aportar conocimiento y eficacia al proceso decisorio, a partir de la generación de herramientas que permitan anticiparse a los problemas, a fortalecer la argumentación tanto pre como posdecisional, y a mejorar, a través del conocimiento, los procesos de política. En este marco, se encuentra el objetivo de la disciplina: dotar de mayor conocimiento (inteligencia) al proceso decisorio, generando herramientas que agreguen reflexión, información y análisis tanto científico como dialógico para que la decisión *del* gobierno sea una decisión *de* gobierno, y principalmente, de eficacia pública.

Enfoques de racionalidad limitada

El debate entre el racionalismo estricto, maximizador de beneficios, omnisciente en su información y análisis, y el incrementalismo inicial que sostenía que la política es un proceso político y no racional, dio como resultado un enfoque intermedio, que asume las limitaciones para diseñar y decidir políticas, y la necesidad de asegurar que las decisiones se basen en el conocimiento, limitado, pero conocimiento al fin.

Al momento de elaborarse y decidir una política pública, no se cuenta con un ordenamiento coherente y acabado de todas las preferencias sociales ni con modelos

¹⁷ La relación entre el decisor y el analista de políticas (asesor) debe ser clara. El político necesita del conocimiento técnico del científico, pero éste debe tener claro que su función es decirle al político no lo que debe hacer si no la factibilidad de lo que pretende o prefiere. La decisión es del político, sobre la base del conocimiento técnico y del consenso social, no del científico (Aguilar Villanueva, 2013a).

causales exhaustivos que expliquen cada asunto o tema de política ni es posible construir todas las opciones de políticas posibles y seleccionar sobre la base de certezas causales que garanticen la eficacia y la eficiencia de la decisión gubernamental. Pero tampoco se puede propiciar ni fomentar que los gobiernos gobiernen a través de “políticas” arbitrarias, infundadas, difusas, que se parecen más a actos que a acciones de gobierno, alejadas de la aceptación social y construidas exclusivamente sobre la base de la percepción y “conocimiento” de la realidad del que toma la decisión.

Así, los enfoques de racionalidad limitada se han constituido como el método para la disciplina (Aguilar Villanueva, 2013a) y parten de asumir que los gobiernos democráticos no son gobiernos omniscientes e ilimitados sino por el contrario, son gobiernos con restricciones tanto de conocimiento como de recursos. Pero que estas limitaciones, no son motivo para no exigirles que los procesos decisorios se basen en el conocimiento tanto técnico como dialógico, porque de lo contrario, lo que se está propiciando es la ineficacia de las democracias.

Etzioni con su propuesta de escáner mixto es uno de los principales exponentes de este enfoque, ya que consideró que si se acercaban los dos enfoques anteriores (racional estricto e incremental) se podía mejorar tanto la calidad del análisis como del proceso decisorio. El autor propone una combinación de visiones, es decir, contar con una visión general lo más completo posible (método racional) y luego una visión particular, específica de ciertas dimensiones del asunto en cuestión (método incremental). Para Etzioni, la falla de la propuesta del incrementalismo se encuentra en que el zoom sobre las dimensiones del problema, se realiza solo sobre la base de lo que se conoce, mientras que la falla del racionalismo estricto está en proponer análisis holísticos, omincomprehensivos, que no son factibles ni oportunos para la acción gubernamental.

Si bien Lindblom fue el fundador del enfoque incremental, hiperpolitizado, luego, a lo largo de su producción científica asumió que los gobiernos pueden tomar decisiones racionales, sin la necesidad de atarse a los supuestos teóricos del racionalismo estricto, como ya se expresó con anterioridad. Por ello, su propuesta de método de análisis incremental estratégico, al que debería aspirarse, integra estos enfoques de racionalidad limitada, ya que propone recortar el análisis sinóptico exhaustivo a partir de una elección informada de métodos de simplificación deliberada de los problemas complejos, es decir, no se deciden políticas a ciegas, sin conocer las consecuencias probables, se seleccionan políticas sobre la base de las *comparaciones limitadas sucesivas*. Asimismo, Lindblom propuso el análisis partisano, como análisis racionalizador más que racional de políticas, una propuesta que, según Aguilar Villanueva (2013a), se encuentra en la frontera entre el análisis y la política, donde la nueva idea del autor es la “elaboración interactiva de las

políticas”, que requiere del análisis técnico para que esta elaboración en vivo se realice sobre la base de evidencia y argumentos racionales y no sobre opiniones infundadas y arbitrarias.

En estos enfoques de racionalidad limitada también encontramos a autores como Majone, con su enfoque de artesanía, según el cual el análisis de políticas debe proponerse generar razones, argumentos, evidencia de la decisión, que favorezcan y propicien el acuerdo político entre los interesados, ya que la aceptabilidad social de la política es tan importante como su racionalidad técnica, ya que “la discusión puede producir resultados que van más allá de la capacidad de los métodos autoritarios o tecnocráticos de la elaboración de políticas” (Majone, 1989 citado en Aguilar Villanueva, 2013a: 197) y la democracia es el régimen que ha institucionalizado al diálogo racional.

Finalmente, también se encuentra dentro de este enfoque, a Wildavsky que desde el neopluralismo entiende a la política pública como interacción social y al análisis de políticas públicas como un aprendizaje colectivo, donde se pasa del criterio de corrección de la política al criterio de acuerdo sobre la política. En este marco, los gobiernos no resuelven problemas a través de políticas sino que éstas crean los problemas que son factibles resolver por parte de los gobiernos.

A continuación se profundizará el concepto de política pública, tanto como proceso decisorio como producto de un acto de decisión gubernamental, se propondrá una definición del concepto, que será el que se operacionalizará en el capítulo dos de la presente tesis, con el objetivo de identificar si se está frente a una política determinada o más bien ante una política indeterminada, y en este último caso, proponer una metodología que permita reconstruir posdecisionalmente, el modelo causal (racional-técnico y dialógico) que debe sostener a la política para garantizar su eficacia, ya que como se afirmó anteriormente, y se profundizará en los siguientes apartados del presente trabajo, se entiende y se sostiene que la eficacia de las políticas implica conocimiento (modelos de causalidad).

b) Las políticas públicas como procesos y como producto

Para definir qué se entiende por políticas públicas indeterminadas es necesario conceptualizar qué se asume por política pública y bajo qué supuestos teóricos y cuáles componentes operativos.

En algunos idiomas existe una clara distinción entre la política (*politics*) y las políticas (*policy*). En la lengua anglosajona, el término *policy* se refiere a las políticas en tanto “tener una conciencia plena de la elección entre dos grandes alternativas para orientar a las

sociedades” (Dror, 1984), es decir, se refiere a la formulación y posterior implementación de un plan, programa, proyecto con una serie de objetivos medibles y comprobables, en contraposición del concepto de *administration* (administración).

Wayne Parsons (2007) sostiene en este sentido que el concepto de *policy* surge en el período de posguerra y se refiere a un concepto racional, a la manifestación o consecuencia de un juicio meditado. Por otro lado, el término *politics* es utilizado para referirse a la política, es decir, a la faz agonal de la misma.

Las políticas públicas podrían ser un concepto que hace referencia a las estrategias gubernamentales con determinados objetivos y también a aquellas acciones, que carecen de objetivos, y que implementan los gobiernos (Hecló, 1972 citado en Parsons, 2007: 47). En este marco, ¿todo lo que hace un gobierno, es política pública?

Ahora bien, Dror ha sostenido que las políticas (*policy*) son la consecuencia de la elección entre alternativas de orientación de las sociedades, es decir, implican una lógica racional, un juicio previo a la toma de decisión (Dror, 1989 citado en Parsons, 2007: 47). Así, *policy* se convierte en una expresión de racionalidad política que exige a los políticos contar con políticas, o que afirma Aguilar Villanueva (2013a) exige a los gobiernos a “gobernar por políticas”.

La política pública es un conjunto de acciones de gobierno, cuyo objetivo es concretar, alcanzar, con eficacia y eficiencia, objetivos de interés público. Según Aguilar Villanueva (2013a), posee una estructura constitutiva bidimensional; por un lado, un componente político, valorativo que tiene que ver con los objetivos, los fines de interés público y por otro lado, un componente científico – técnico que se refiere a los medios, es decir, a las acciones eficaces para alcanzar aquellos fines. En este marco, esa estructura bidimensional da cuenta que la política pública es una hipótesis causal, es una relación entre variables (dependiente e independiente), donde si “X” (medios), “Y” (fines), es decir, si se dan los medios se alcanzarán los fines.

Las políticas públicas son el principal instrumento de acción de los gobiernos, por ello, son las políticas las que nos muestran a los gobiernos en movimiento. Las políticas públicas son un conjunto de instrumentos, herramientas, acciones, decisiones, actores en busca de la concreción de un conjunto de objetivos de naturaleza pública, es decir, las políticas son producto de un proceso decisorio y son un conjunto de decisiones, un proceso.

Las políticas públicas no son un acto decisorio aislado y pasajero (Aguilar Villanueva, 2013a: 180); son un conjunto de acciones, intencionales y causales, que se concretan a lo largo de una línea temporal, por ello son un *continuum* decisorio y no un acto singular, esto las convierte en el subconjunto de instrumentos gubernamentales de mayor

extensión, ya que la mayoría de los asuntos pueden encontrar su respuesta a través de la hechura e implementación de políticas.

Se entiende que política pública es un proceso o un curso de acción que involucra a un conjunto complejo de decisores y operadores; y también, es una actividad de comunicación pública, ya que requiere ser explicada, transmitida y argumentada.

Políticas públicas es el conjunto de programas y proyectos¹⁸, vinculados coherentemente, que el gobierno decide, 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. A partir de esta definición, se desprenden ciertos elementos constitutivos de las políticas:

- 1) las políticas deben presentar modelos causales elaborados desde la racionalidad técnica y avalados a partir de la puesta en marcha de escenarios y/o espacios de diálogo racional entre los tomadores de decisión y los involucrados en la política, que asegure vínculos coherentes los fines perseguidos y los medios desplegados;
- 2) es un conjunto específicos de acciones diseñadas previamente (programas y/o proyectos) que son consideradas como las eficaces para resolver una situación problemática;
- 3) las políticas públicas suponen la toma de decisión por parte de un gobierno democráticamente legítimo, pero no se agota en esa toma de decisión, la política implica momentos que preparan a la decisión gubernamental y momentos que le suceden, como se profundizará más adelante;
- 4) es un *continuum* decisional integrado por momentos predecisionales y posdecisionales, en el cual participan diferentes actores, instrumentos y herramientas analíticas tanto racionales como dialógicas.

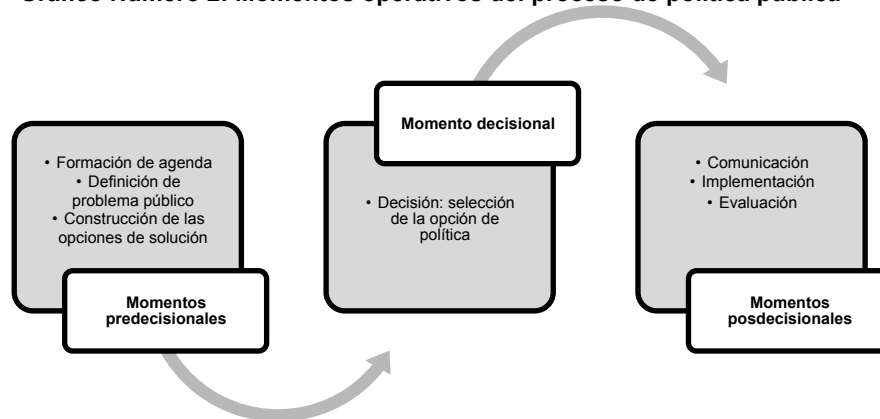
Así, se entenderá que la política pública de seguridad del Gobierno de la Provincia de Córdoba estará determinada en la medida en que se observe un conjunto de programas y proyectos, vinculados coherentemente, que el gobierno ha decidido, representativamente, sobre la base de lo diseñado técnicamente (modelos causales) y avalado socialmente (diálogos racionales), implementar y evaluar a los fines de alcanzar un conjunto de objetivos

¹⁸ “Los proyectos constituyen la unidad mínima para la acción y son el punto de partida más adecuado para, mediante su agregación, formular apreciaciones sobre los programas, que no son más que un conjunto de proyectos, y finalmente, sobre las políticas, concebidas como agregados de programas” (Cohen y Franco, 2005: 109). Los proyectos pueden ser considerados como la unidad mínima de asignación de recursos para la concreción de logros específicos (Cohen y Franco, 2005: 109-110) mientras que los programas son una unidad de planificación más agregada que tiende a perseguir la resolución de problemas de mediano plazo.

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 conjunto de soluciones a un conjunto de problemas considerados públicos.

El análisis procesal de las políticas públicas, planteado por Lasswell (1956), luego fue replanteado por diferentes autores como Jones (1977), May y Wildavsky (1978), y Dunn (1994)¹⁹. En este marco, se entiende a la política pública como un proceso interdependiente integrado por eslabones decisionales, así, Aguilar Villanueva (2013a) sostiene, con fina claridad, que los momentos operativos, intelectuales y políticos, son tres predecisionales, la decisión, y luego tres momentos posdecisionales. Cada uno de estos momento aporta un elemento para que la política decidida sea eficaz para resolver el problema y aceptada como tal por los involucrados.

Gráfico Número 2: Momentos operativos del proceso de política pública



Fuente: Elaboración propia en base a Aguilar Villanueva, 2013a.

- a) **formación de la agenda:** se refiere al proceso social y político a partir del cual una situación considerada como problemática (negativa) es calificada como pública en tanto y en cuanto, es responsabilidad del gobierno, resolverla. Desde el análisis de políticas públicas aquí se elaboran estudios que permitan identificar los involucrados, posiciones, fuentes de poder, relaciones entre ellos, posiciones con respecto a la problemática, a los fines de garantizar procesos de diálogo racional que propicien la voz de todos los actores que son impactados por las consecuencias del problema.
- b) **definición del problema público:** es el momento de identificación y construcción de las cadenas causales que fundamentan la existencia de la

¹⁹ Las fases también fueron analizadas separadamente buscando respuestas a diferentes preguntas: Cobb y Elder, Anderson y Kingdon se centraron en las cuestiones vinculadas a las agendas mientras que Pressman, Wildavsky y Bardach se dedicaron a la implementación de las políticas.

problemática. Dado que la definición del problema, definirá, implícitamente, la solución, es fundamental, que esta definición sea técnica (que el analista contraste la cadena de causalidad construida con teorías de mayor referencia) y validada socialmente, es decir, que refleje la síntesis de las percepciones que los diferentes sectores hacen de una problemática dada.

- c) **construcción de las opciones de política:** es el momento en el que se elaboran las diferentes opciones posibles, factibles, eficaces para resolver el problema construido (árbol de problemas).
- d) **decisión (selección) de la política:** es el momento en que el decisor político, sobre la base de lo construido técnicamente y validado socialmente, decide, como autoridad democráticamente legítima, la opción de política que considera más eficaz para alcanzar los objetivos preferidos socialmente.

Ahora bien, el analista de políticas públicas, propicia que la toma de decisión sea racional (componente técnico de la decisión) y no solo política (componente político-institucional), introduciendo conocimiento al proceso decisonal y una vez tomada la decisión, el analista debe preguntarse cuál ha sido el criterio que prevaleció para seleccionar determinada opción y descartar otras.

La decisión gubernamental es el momento a partir del cual se da origen a la política pública, aquí es donde ésta claramente es producto decisonal.

- e) **comunicación:** es el momento en que se elaboran las acciones a los fines de argumentar, explicar, justificar, defender a la política decidida ante diferentes públicos y espacios institucionales públicos gubernamentales o espacios sociales de interacción.

Es el momento en que se diseña el plan comunicacional del plan de acción (política pública).

En el tema de análisis tomado como caso para la presente tesis de maestría, la política de seguridad de la Provincia de Córdoba, se analizarán las piezas comunicacionales diseñadas y previstas para diferentes públicos, ya que dado el asunto público en cuestión, no solo es importante la eficacia objetiva sobre la problemática (criminalidad) sino también la percepción de los ciudadanos sobre el estado de la problemática (percepción de inseguridad), ya que es ésta la que moldea la conducta de los ciudadanos y no la información sobre datos objetivos como por ejemplo, tasa de victimización directa, tasa de victimización indirecta y/o tasa de victimización hogar.

En este marco, es fundamental el momento del diseño de las piezas comunicacionales en materia de seguridad, ya que si no se comunican los datos (transparencia) ni tampoco se posee un plan comunicacional que tenga como eje la percepción como problemática, la política puede estar obteniendo logros objetivos en cuanto a la detención del aumento de los delitos o más aún haber obtenido una disminución, pero nada servirá si los ciudadanos continúan sintiéndose inseguros.

Esta última situación, es la que se observará en el caso de Córdoba: haber disminuido la tasa de victimización pero se dispara la percepción de inseguridad, que está vinculada directamente, con la confianza que los ciudadanos tienen en las instituciones no solo policiales sino también políticas, legislativas y de administración de justicia.

- f) **implementación:** en este momento el principal objetivo es diseñar las acciones operativas necesarias para que la política se implemente sin demasiados sobresaltos y así pueda alcanzar los fines perseguidos; es el momento donde el análisis de políticas públicas se vuelve más organizacional, más operativo con el fin de valorar si la estructura administrativa vigente favorece o no la implementación de la política.

Aquí es el momento en el que entran en debate qué modelos de administración y de gestión propician una implementación capaz de generar los medios diseñados a los fines de concretar los fines. Este debate se da entre los modelos burocráticos y posburocráticos (*New Public Management*).

Si bien, estos debates sobre los diferentes modelos de gestión, no es el objeto de la presente tesis, se considera pertinente realizar un breve recorrido sobre ciertos conceptos claves vinculados a la relación entre gobierno y administración pública²⁰, ya que el estado no es una instancia ahistórica sino que tiende a asegurar un modelo de acumulación²¹ como así también un modelo de organización de la administración y por ende de sus políticas. En este sentido, el análisis de políticas públicas no ha brindado estudios ni evidencia sobre si los

²⁰ Esta tensión entre política y administración, entre poder y conocimiento, es una tema presente también en la disciplina de las políticas públicas, que se advierte a partir de los diferentes enfoques, que se profundizarán más adelante, sin embargo no es el centro de interés del conocimiento que pretende generar el *policy analysis*. (Aguilar Villanueva, 2013).

²¹ Ver García Delgado, 2003.

modelos de organización impactan en la calidad de las políticas públicas, por lo que se considera que allí se encuentra un desafío cognoscitivo²².

Este recorrido nos acercará a las reformas sobre las estructuras del estado y de la administración en diferentes períodos históricos y cómo dichas reformas impactaron en el concepto mismo de política pública en el caso de América Latina, propiciando, pareciera, ciertas características estructurales que favorecen la indeterminación de las políticas y por ende la ineficacia gubernamental. Para ello, se ha elaborado un apartado particular sobre este punto que se encontrará en el punto d) *Los gobiernos y los modelos de organización de sus administraciones públicas* del presente capítulo.

- g) **evaluación:** este momento cierra y abre el espiral de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2013a: 209). La evaluación es la herramienta que permite que los analistas obtengan una fotografía del estado de la política en relación a sus objetivos. Esta fotografía puede ser tomada en diferentes momentos (evaluación predecisionales, evaluación de coherencia interna, control de gestión, evaluación de resultados, evaluación de impacto) y genera un caudal de información que deberá ser utilizada para mejorar la política (ajustar sus fallas) pero también para el aprendizaje social y el aprendizaje organizacional.

Ante la ausencia de modelos causales, una herramienta útil, además del estudio de determinación, que se presenta en esta tesis, es la puesta en marcha de procesos de evaluación, por el caudal de información que se genera, por la participación de los diferentes actores y por que permitirá identificar con mayor claridad cuáles son las relaciones interactorales que sostienen a la política, sus percepciones sobre los problemas y los modelos causales que subyacen.

En el capítulo dos se profundizará sobre esta herramienta, y allí se podrá observar que es un momento que se operacionaliza a los fines de identificar si se está frente a una política determinada o más bien ante una indeterminada.

Es oportuno explicitar que tras la realización del estudio de determinación del caso que se presenta en esta tesis (política de seguridad pública de la Provincia de Córdoba según la Policía de la Provincia), el Ministerio de Seguridad decidió poner en marcha, sobre la base de los resultados del estudio de determinación, un proceso de evaluación de rendimiento institucional (evaluación de mediano plazo que se realizó anualmente en los años 2012 y 2013).

²² La Tesis que se está trabajando para obtener el grado de Doctora ante la Universidad Católica de Córdoba y la Universidad Complutense de Madrid, tiene como objetivo de investigación, precisamente, la relación explicativa entre dos variables: a) independiente: los modelos de organización pública y b) dependiente: la calidad de las políticas públicas.

Ahora bien, en este marco de la política como proceso, Dunn plantea que el análisis de políticas (*policy analysis*) apunta, principalmente, a cinco preguntas: a) ¿cuál es el problema para el que una solución es buscada?; b) ¿qué curso de acción debe ser seleccionado para resolver el problema?; c) ¿cuáles son los resultados de ese curso de acción?; d) ¿llegan esos resultados a resolver el problema?; e) ¿qué resultados futuros pueden ser esperados si se eligen otros cursos de acción? (Dunn, 2008: 3-4).

Esto supone entender a la política pública como un plan de acción, como un conjunto de soluciones a un conjunto de problemas particulares, es decir, no como un plan holístico que intenta planificar toda la vida social, ya que no todo es planificable en los asuntos públicos (Aguilar Villanueva, 2013a), sino como un plan limitado que tratará de resolver un conjunto limitado de problemas.

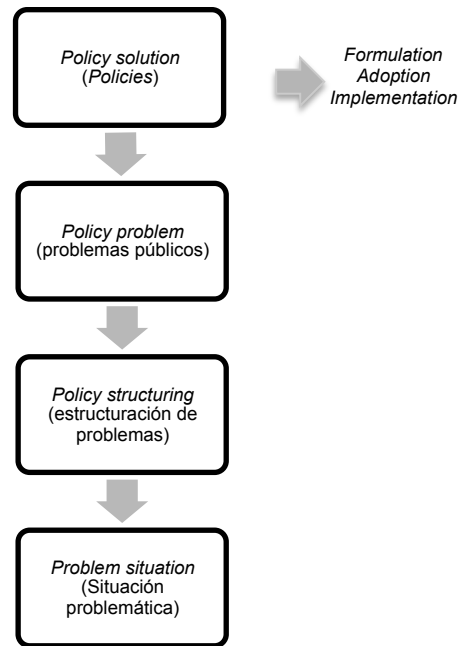
Esta visión de política como solución a problemas es la premisa de la cual parten los estudios de determinación, objeto de análisis de la presente tesis.

Así, desde el enfoque de racionalidad limitada, los estudios de determinación partirían de la siguiente pregunta: ¿cuáles han sido los problemas para los que tales acciones públicas fueron diseñadas e implementadas?, partiendo del supuesto que los problemas, y sus respectivas cadenas de causalidades, son el factor que justifican determinadas acciones públicas, decididas por gobiernos democráticos con el objetivo de ser eficaces en la resolución de esas situaciones problemáticas.

A partir del gráfico número 3 se puede observar la lógica que sostienen los estudios de determinación. Si hay acción pública (política pública) hay modelo causal, es decir, una situación problemática que ha sido estructurada como problema público a partir de la elaboración de su cadena de causalidades.

Ahora bien, esa cadena causal que sostiene la política decidida si está explícita, integra un diseño predecisional y posdecisional, se está ante una política determinada, pero si solo se encuentran acciones públicas desarticuladas sin integrar un conjunto estructurado y coherente de soluciones que responden a una teoría del cambio explícita (modelo causal), construida racionalmente tanto técnica como dialógicamente (validación social), que puede ser argumentada, defendida por un equipo decisor, entonces se está ante una “política pública” indeterminada.

Gráfico Número 3: Estudios de determinación



Fuente: Elaboración propia en base a Dunn, 2008.

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”.

Por ello, los estudios de determinación buscarán estructurar problemas a los fines de aportar información sobre qué situación se está pretendiendo resolver. En este marco, Dunn denominó a la estructuración de problemas (*problem structuring*) como un meta-método, es decir, método de los métodos, porque para estructurar un problema, los analistas de políticas, pasan por una situación problemática, de prueba, de perplejidad, contaminándola como un todo (Dunn, 2008: 6).

La indeterminación de políticas públicas, es decir, la ausencia de teorías del cambio explícita, argumentada, fundada en evidencia, ya sea generada por el conocimiento científico o bien a través de la puesta en marcha de diálogos racionales con los involucrados en el asunto público, impacta directamente sobre dos cuestiones claves:

- a) sobre la eficacia gubernamental, sobre el rendimiento de la política, porque en definitiva la toma de decisión se acerca más al modelo de caja negra, ya explicitado en el apartado anterior y

- b) en la naturaleza pública de la política, porque la decisión se vuelve opaca, arbitraria e invisible para la ciencia, para la administración y para la ciudadanía.

En el apartado siguiente del presente capítulo, se profundizará sobre la vinculación entre eficacia e indeterminación de políticas, por ello, es oportuno aquí profundizar la cuestión de indeterminación y naturaleza pública de las políticas.

En este trabajo se acuerda con Aguilar Villanueva en la estructura bidimensional de la política pública, como ya se explicitó. Si bien el análisis de políticas se centra sobre la dimensión técnica – racional de la política y no sobre la dimensión valorativa (política – institucional), cuando algunas de las dos dimensiones no se hace presente, la política pública no está determinada, no puede ser entendida como tal.

La ausencia de la dimensión técnica – racional nos coloca ante una política indeterminada pero también nos coloca ante una política cuya dimensión valorativa, pública, está siendo minada, porque la decisión al no ser racional ni desde lo técnico ni desde lo dialógico, es claramente, arbitraria, es decir, exclusivamente gubernamental.

En este marco, la naturaleza pública de la política se ve afectada, porque los valores que se persiguen están siendo definidos, sin apoyarse en el conocimiento ni tampoco en el diálogo con los involucrados, sola y exclusivamente por quien está tomando la decisión. Entonces más que una política que persigue obtener las preferencias valorativas de una sociedad, estamos frente a una política que persigue alcanzar los intereses de quien decide, que pueden o no estar próximos a los de la sociedad, pero se desconoce, porque no ha habido canales de diálogo racional para comprobarlo.

Ahora bien, qué factores hacen que determinadas políticas sean de naturaleza pública (dimensión valorativa) , es decir, qué es lo público de las políticas públicas, es un tema que excede a los objetivos del presente trabajo, ya que es un debate que ha sido objeto de análisis y reflexión desde los principios de la civilización, desde los clásicos hasta el neoliberalismo o el progresismo.

Para Parsons, las políticas como instrumentos directivos del estado se ocupan de aquello que se considera público en contraposición de los asuntos que integran el ámbito privado o individual, es decir, lo público estaría integrado por aquellas actividades humanas que requieren de intervención gubernamental (Parsons, 2007: 37). Desde el principio de subsidiariedad se entiende que la responsabilidad de toda situación pertenece, primero, a aquellos que están más cerca del problema. En el caso que el individuo no pueda encontrar una solución, la responsabilidad pasará a la familia; si la familia no pueda resolver la

situación, entonces participará la comunidad. Si el problema rebasa a la comunidad, entonces deberá participar el estado (Etzioni, 1994).

Desde el incrementalismo neopluralista planteado por Lindblom, se afirma que el análisis de políticas no puede ni debe sustituir a la política en los procesos de políticas públicas, ya que desde el análisis no se puede definir acabada e infaliblemente a todos los problemas ni a los problemas complejos de la sociedad. En este sentido, para Lindblom el análisis de políticas públicas no puede resolver el conflicto de intereses o de valores, es decir, no puede determinar inequívocamente lo público, lo bueno para todos, ya que una política que es buena para determinados grupos sociales, será mala para otros.

En este sentido, la aplicación del principio de la mayoría tampoco es una salida ya que no se tiene información sobre las preferencias valorativas de las sociedades para todos los temas y en todos los momentos, porque las preferencias varían de acuerdo a las circunstancias y las capacidades y recursos para conocerlas son limitadas, como ya se expresó en párrafos anteriores.

El “interés público” para Lindblom hace referencia a bienes universales, colectivos, de los cuales se carece de información para determinarlos infaliblemente. En este sentido, Bentham sostuvo que el criterio que las políticas públicas debían incorporar es el “de mayor utilidad para el mayor número de gente” (criterio utilitarista). A partir de esta premisa, desde la economía se propuso que las políticas incorporaran como criterio a la maximización de la satisfacción social (utilidad). Estos planteos pierden de vista que la política es también un proceso político, un proceso de diálogo racional entre diferentes sectores.

Bentham y los planteos economistas de utilitarismo, pierden de vista que toda política proporciona beneficios para un grupo “x” a partir de la reducción de beneficios para el grupo “y”, por lo tanto, las “necesidades sociales”, universales, no son para todos los sectores e individuos iguales. Las preferencias, los valores, se modificarán de grupo a grupo, de individuo a individuo pero también dependerán de la circunstancia histórica.

Claramente, este debate excede al presente trabajo, por lo tanto a los fines de los objetivos que se pretenden, se entenderá que la naturaleza pública de las políticas no es lo adverso a lo privado sino lo diverso de éste. Por lo tanto, la naturaleza pública de la política es lo que se define en la interlocución entre estado y sociedad en lo que se denomina espacio público, el cual no debe ser cooptado ni por el gobierno (matriz estadocéntrica²³) ni tampoco por élites privadas, sino que debe estar universalmente abierto para generar acuerdos intersectoriales sobre la naturaleza pública de las políticas. (Aguilar Villanueva, 2013a).

²³ La matriz estadocéntrica supone una relación distorsionada entre la sociedad y el estado (Cunill Grau, 1997: 202).

c) La indeterminación y la eficacia directiva de los gobiernos

A partir de la experiencia profesional, se ha detectado una gran dificultad de las gestiones ya sean locales y/o subnacionales, para identificar y determinar con claridad las políticas que se están diseñando o bien implementando y los resultados que se obtienen con ellas como así también qué resultados se esperaban alcanzar, es decir, ¿cuáles son los objetivos de las acciones gubernamentales decididas?

Lindblom afirmó que muchas veces los decisores no pueden responder con claridad qué objetivos son las que se persiguen a partir de la puesta en marcha de determinadas políticas porque, en la mayoría de los casos, las políticas públicas son definidas a partir de compromisos más que de problemas, es decir, las políticas surgen como oportunidades más que como soluciones a determinados problemas (Lindblom, 1991).

Si bien el análisis racional holístico es imposible por la capacidad limitada de la racionalidad humana ante la infinita complejidad de los problemas sociales (Simon, 1957 citado en Lindblom, 1991), el análisis de políticas públicas de racionalidad limitada, es útil a la decisión gubernamental, en la medida que se asuma que el análisis es equívoco, limitado y que su objetivo es favorecer a la inteligencia del proceso decisorio, promoviendo que éste se haga sobre la base de mayor información y consensos más anchos²⁴, y así propiciar la eficacia gubernamental.

Para el incrementalismo las políticas públicas son oportunidades más que soluciones a determinados problemas, y el acuerdo social y político es, precisamente, sobre la puesta en marcha de esas oportunidades a partir de un análisis sistemático. ¿Qué se analiza según el incrementalismo? Lo que los decisores analizan son los beneficios marginales que otorga la puesta en marcha de aquellas políticas conocidas pero diferentes de las, actualmente, implementadas. Para Lindblom (1991), la política pública no encuentra su origen en un análisis racional sobre los problemas (análisis deductivo) sino que es la consecuencia de la interacción entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos a partir de la puesta en marcha de los diferentes recursos, distribuidos desigualmente en la sociedad²⁵.

Las políticas pueden ser consideradas conceptualmente como procesos racionales y como procesos políticos de construcción social, dependiendo de los lentes conceptuales con que nos acerquemos a ellas, de acuerdo a lo expresado en el apartado anterior.

²⁴ Tanto el incrementalismo como el racionalismo, afirman que la bondad de las políticas públicas se encuentra en el acuerdo, es decir, para ambos una buena política pública es aquella que se basa en los acuerdos. La diferencia de estos enfoques radica en que para el incrementalismo, ese acuerdo será sobre los medios (las soluciones) mientras que para el racionalismo, el acuerdo será sobre los fines.

²⁵ En relación a la distribución desigual de recursos entre los diferentes actores y la utilización de dichos recursos en los procesos de determinación de políticas, es útil hacer referencia al concepto de escenario público desde un enfoque comunicacional, planteado por Elizalde, Luciano H. (2009). *Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público*. España: Editorial Bosch S.A.

Ahora bien, existe un acuerdo generalizado en sostener que todas las políticas representan al gobierno en movimiento, como ya se expresó, es decir, son el producto del sistema político que materializa la ideología de una gestión de gobierno, vale decir, su modelo explicativo de la realidad, su teoría de cambio que sostiene la necesidad de la acción gubernamental.

De allí, la importancia de poder argumentar pre y posdecisionalmente. Esa argumentación implica la generación de información (estructuración de problemas, cadena de causalidad) necesaria para decidir, comunicar, implementar y evaluar políticas.

Tanto para comunicar como para evaluar políticas es necesario que el conjunto de intervenciones públicas (programas y/o proyectos) constituyan un conjunto de sentidos acordados y reflexionados, un conjunto de actividades y recursos públicos con fines preferidos socialmente, es decir, es necesario contar con una formulación testimoniada de la política.

En la mayoría de las gestiones tanto de gobiernos subnacionales como locales, la administración de la cosa pública presenta un déficit en materia de políticas, entendidas como proceso social de aprendizaje y como una acción con sentido, al no poder darles a cada una esa estructura coherente que permitiría comunicarla, evaluarla, rediseñarla y analizarla. Ese déficit no se refiere al éxito o no de las políticas, sino a la insuficiencia en la argumentación (técnica y consensuada) ya que gran parte de la acción pública no es consecuencia de un momento de reflexión previo (diagnóstico descriptivo y explicativo), de búsqueda de información que acerque a la gestión de una manera racional al abordaje de la problemática, ni de la incorporación de las diversas preferencias e interpretaciones de los sectores sociales. Esta insuficiencia se ve reflejada ante el bajo número de programas y/o proyectos previamente diseñados con participación ciudadana.

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.

Como ya se expresó, la indeterminación de políticas públicas impacta directamente sobre la eficacia gubernamental, y la naturaleza pública de la política.

Ahora bien, la principal función de los gobiernos es gobernar; y gobernar implica generar resultados²⁶, pero no cualquier tipo de resultados sino los resultados esperados. Pero si los gobiernos no pueden responder ¿por qué estas acciones gubernamentales y no otras? ¿cuáles son los resultados que se van obteniendo? Ni tampoco pueden responder ¿cuáles son los objetivos que se persiguen?, entonces, la capacidad de los gobiernos para gobernar está en problemas.

Desde el incrementalismo, son los resultados los que definen si una política debe continuar o no, es decir, no hay una construcción explicativa de la relación entre insumos y resultados, pero mientras los insumos sigan generando los resultados deseados, el decisor continuará repitiendo la secuencia. En este sentido, se podría afirmar que para el incrementalismo una “buena” política es la que cuenta con el acuerdo (ajuste mutuo partidario) de los actores de la arena, pero el futuro de esa intervención está en el acuerdo sobre los resultados generados por ella, es decir, si los resultados son los que se desea o no.

Ahora, ¿quién determina que esos resultados son los preferidos por la sociedad? ¿quién determina que esos resultados son generadores de valor público? Porque si la decisión se toma bajo el modelo de caja negra (ponemos insumos sin saber cómo se convierten en resultados) y prediccionalmente, no se construye información, técnica y dialógicamente, para la toma de decisión, entonces los resultados sobre los objetivos serán resultados de interés gubernamental y no de interés público. Y la decisión será opaca, arbitraria e invisible al resto de la sociedad.

Claramente, la ausencia de la dimensión técnico – racional (indeterminación) de la política impacta en la naturaleza pública de la política pero también en los resultados que se pueden esperar de ésta, es decir, en su eficacia. Y la ineficacia de las políticas es causal de la ineficacia gubernamental, es decir, del bajo rendimiento de las democracias ante la resolución de los problemas de sus sociedades.

La indeterminación de las políticas implica la generación de resultados difusos, comunicados opacamente y en algunos casos, hasta con objetivos ocultos. La puesta en marcha de procesos que incorporen modelos explicativos de la realidad (percepciones) de todos los sectores involucrados, haciendo así de la política un proceso dialógico y racional,

²⁶ No hay una conceptualización homogénea sobre lo que se entiende por resultados, impactos o bien efectos, en el marco tanto de la planificación como de la evaluación, pero sí hay un consenso generalizado que la vinculación entre ellos supone una teoría del cambio, una relación de causalidad que sostiene la relación entre lo que se pone en marcha y lo que se pretende (racionalismo limitado).

que sintetice acuerdos sociales²⁷, es clave al momento de intentar generar resultados, de mediano y largo plazo, en las sociedades actuales, es clave para la eficacia gubernamental.

La eficacia gubernamental, al igual que la política pública, es bidimensional en su estructura, es decir, implica: a) una dimensión objetiva, vinculada a los resultados que se obtienen en relación con los objetivos que se persiguen, es decir, es la dimensión técnica donde el concepto se lo entiende como la consecución de los objetivos buscados, y b) una dimensión valorativa (subjetiva) que está vinculada con la percepción que tienen los involucrados sobre los resultados que se están alcanzando, al considerarlos como de real resultado público, de valor público.

En este sentido, alcanzar los objetivos buscados es necesario pero insuficiente ya que para ser eficaz la política además de generar resultados, éstos deben ser valorados positivamente por los involucrados, y esa valoración positiva está vinculada con el proceso de política, es decir, la manera en que se han conseguido esos resultados debe responder a los valores democráticos, respetando las libertades individuales y garantizando los derechos de los ciudadanos.

En el caso de la política analizada para la presente tesis, la misma será eficaz en la medida en que alcance resultados mensurables, medibles, objetivos (dimensión objetiva) sobre la prevalencia delictiva, la tasa de victimización, la cantidad de robos y hurtos en la vía pública, por ejemplo, pero también, sobre la sensación de inseguridad de los cordobeses. Es decir, si el delito ha bajado objetivamente pero la sensación de inseguridad aún se mantiene en niveles altos, y más aún ésta asciende, entonces la política de seguridad pública será ineficaz, como podrá observarse en el capítulo 3 *Caso de aplicación: El estudio de determinación de la política de seguridad pública de Córdoba*.

Son muchos los factores que podrían explicar por qué una política es ineficaz, claramente la indeterminación es uno de ellos, y se podrían detectar otros factores más estructurales que favorecen tanto a la indeterminación como la ineficacia gubernamental.

El CLAD²⁸ (2010) reconoce la existencia de siete factores históricos – estructurales en la región, a saber:

- a) patrimonialismo: la tendencia patrimonialista se manifiesta en la opacidad de las decisiones públicas, en la captura de estructuras estatales por parte

²⁷ Claramente, el acuerdo no garantiza la mejor política desde lo racional, pero sí la mejor política desde lo democrático. Mientras más ancha sea una política, más percepciones incorporará y achicará el margen de incertidumbre de la realidad.

²⁸ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es un organismo público internacional de carácter intergubernamental. Fue creado en el año 1972 y su principal objetivo es "promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública". Ver: <http://www.clad.org>. Veintiún países integran el CLAD: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

de oligarquías políticas (nepotismo) y en la influencia de sectores económicos sobre las decisiones gubernamentales, generando una fragilidad en la esfera pública y evitando la construcción de una administración jerarquizada, con ingresos concursados, con carrera basada en el mérito, profesional, neutral, etc., es decir, el modelo weberiano se implementó o bien en parcelas de la administración o solo en algunas de sus características;

b) formalismo burocrático: a los fines de dotar de cierto grado de previsibilidad y certeza a las conductas patrimonialistas o privatistas de lo público, se generaron procesos engorrosos que alejaron al estado de la sociedad, haciendo de aquél inaccesible y generando aislamiento burocrático;

c) proceso incompleto de modernización: prevaleció el concepto de desarrollo desde políticas económicas y no desde la construcción de una ciudadanía social;

d) fragilidad de la gestión pública en políticas sociales: las prácticas patrimonialistas implicaron clientelismo en cuanto a ingreso a la administración pública pero también en cuanto a los beneficiarios de las políticas sociales. Así, las sociedades consideraban a las administraciones públicas como el “reino del clientelismo”²⁹;

e) excesiva centralización: la centralización se presenta en tres niveles: 1) en una matriz estadocéntrica en donde las decisiones las toman los poderes ejecutivos con escasa o nula participación social; 2) poder centralizado a nivel federal frente a gobiernos subnacionales y/o locales de autonomía legal pero con dependencia (política y financiera); y 3) modelo jerarquizado y centralizado de las administraciones hacia adentro (presidencialismo).

f) importación de fórmulas: implementación de fórmulas importadas sin adaptarlas a la realidad de cada país.

g) déficit democrático: “la tradición autoritaria de la región va más allá de la existencia de las dictaduras en determinados períodos”³⁰.

Así, en Latinoamérica “aún predominan rasgos patrimoniales y clintelares, propios de las administraciones premodernas” ya que el 90% de las actividades gubernamentales no están organizadas “por proyecto”³¹ (Tecco, 2006), es decir, carecen de un contorno más o

²⁹ CLAD, 2010: 5.

³⁰ *Ibid.*: p. 6

³¹ El autor afirma que “(...) se trata de actividades que forman parte de la gestión operativa y que posibilitan que los ciudadanos cuenten con los servicios urbanos básicos, se trasladen a sus lugares de trabajo o estudio, consuman alimentos controlados bromatológicamente, reciban atención cuando se enferman, cuenten con la protección contra eventuales

menos claro de argumentación y no cuentan con evidencia empírica ampliando la base de arbitrariedad de la toma de decisión pública, esto es la que se denomina indeterminación de políticas públicas.

La existencia de intervenciones públicas³² planificadas previamente supone la explicitación de un modelo explicativo de la realidad social y política por parte del gobierno, es decir, una intervención pública se sustenta en una teoría del cambio particular sostenida por un gobierno. La ausencia o bien la débil planificación existente, implica intervenciones públicas con objetivos ambiguos, modelos explicativos de la realidad ausentes, acciones que no responden a objetivos, objetivos que responden más a declaraciones de voluntad o bien a intereses gubernamentales, solamente.

En una primera aproximación, se puede afirmar que los motivos, por los cuales la planificación es imprecisa o bien está ausente, están vinculados, entre otros, con la voluntad de los gobiernos de no someterse a la constatación de los resultados alcanzados, a través de la evaluación, como así también, al margen más amplio para el cambio dialógico que permite la construcción de objetivos difusos o confusos (Bueno, 2013) . Sin claridad en la planificación, en el modelo explicativo de la realidad, en la teoría del cambio, en los resultados esperados, es prácticamente imposible poder, así, enjuiciar a una intervención pública.

Entonces, la indeterminación de las políticas se hace presente cuando las intervenciones públicas carecen de modelos explicativos de la realidad, de teorías del cambio explícitas, de cadena de causalidades entre lo que se pretende cambiar y las acciones que se proponen implementar, cuando los resultados no son medibles, claros y comunicables, es decir, se hace presente la indeterminación de las políticas públicas cuando éstas se encuentran indefinidas desde el punto de vista de dimensión técnica de la política pública.

Así, la indeterminación además de impactar sobre la eficacia gubernamental genera un conjunto de problemas dentro de los gobiernos: superposición de acciones; dificultades comunicacionales; ineficiencia de los recursos públicos; alto grado de volatilidad; bajo nivel de legitimación de la acción pública; etc. y genera un conjunto de limitaciones de la administración hacia la sociedad, en el sentido que al no contar con argumentaciones (diseños), la acción pública se vuelve difusa, arbitraria, difícilmente comunicable y opaca. El

arbitrariedades de terceros por la aplicación de normas que regulan el uso del suelo, la edificación, los espacios públicos, la calidad ambiental, etc.. Y para que tales funciones y actividades se cumplan con eficacia no se conoce una mejor forma de hacerlo que mediante la tan criticada "administración burocrática", estadio moderno de la evolución al cual nuestros gobiernos locales no parecen aún haber accedido plenamente" (Tecco, 2006: 218).

³² El término intervención pública será utilizado para referenciar de manera genérica a cualquiera de los niveles que supone la planificación (políticas, planes, programas, proyectos, actividades, etc.).

ensanchamiento de la política se vuelve dificultoso y hasta prácticamente temeroso por parte de los gobiernos.

Desde el enfoque incrementalista desarticulado, los estudios de determinación (como herramienta para superar a la indeterminación) no buscan agregar racionalidad omnicomprehensiva, holística, a decisiones ya tomadas, sino que pretende agregar teorías de mayor referencia, en los términos de las propuestas realizadas por Dror, Etzioni o Goodin *et al.*, y entrelazar las metas políticas con aspectos empíricos de los problemas, construidos en su cadenas causales, a partir de la percepción, de quienes toman las decisiones y con la intervención del analista de políticas, que actúa como un artesano, en los términos de Majone, cuya función será construir puentes, síntesis entre la percepción de los decisores y un conjunto de teorías sobre el asunto público en cuestión.

Los estudios de determinación persiguen contribuir a mejorar la función inteligencia (Lasswell) de un proceso decisorio ya dado, provocando conflictos y propiciando acuerdos dialógicos, y probando la racionalidad causal de las relaciones construidas por los decisores, a partir de la agregación de cierta información, ya que sería iluso sostener, que la presencia del analista de políticas en los estudios de determinación es neutral.

Los estudios no pretenden generar vinculaciones probadas con meta teorías holísticas, como se pretendería si se analizara desde un enfoque racional estricto, a los fines de acentuar la figura del “tecnócrata apolítico”.

La indeterminación es la ausencia de racionalidad instrumental y de reflexión sobre los posibles vínculos y relaciones entre los insumos y los productos que se generan en la “caja negra”. Ahora bien, como ya se expresó con anterioridad, si no se cuenta con información técnica que permita mejorar la calidad de la decisión, entonces deberá apelarse a profundizar los canales de diálogo racional con los involucrados. Pero cuando la política también carece de estos últimos, entonces la indeterminación es de mayor grado, es más profunda si tampoco se pueden identificar espacios y canales de participación de aquellos “otros” capaces de generar cambios o reajustes en las políticas implementadas.

En este marco y en el capítulo siguiente, se podrá observar que al operacionalizar la indeterminación se pretenden detectar las características básicas de una acción con sentido (racionalidad técnica), las voces que participaron en las definiciones (racionalidad dialógica) como así también los momentos tanto predecisionales, decisionales y posdecisionales que hacen a una política pública determinada.

Ante una comprobada indeterminación de políticas públicas, se dará inicio al estudio de determinación a los fines de reconstruir, a partir de las percepciones de los decisores, las cadenas de causalidades que subyacen en las acciones públicas, es decir, se pondrán en

marcha una serie de actividades con el objetivo de (re) construir con el equipo decisor su modelo explicativo de la realidad, su teoría del cambio. Así, los estudios de determinación de políticas públicas intentarán reconstruir, retrospectivamente, esa agenda de problemas considerados como públicos, su cadena de causalidades, su diagnóstico descriptivo y explicativo, reconstruir la dimensión técnica de la política, a los fines de dejarla en condiciones para evaluar, y luego, rediseñarla participativamente, implementarla y comunicarla.

La agenda de problemas que intentará reconstruirse a partir de los estudios, se debe a que los decisores de políticas identifican y formulan sus propios problemas, que implican elecciones, preferencias y jerarquización de valores (Lindblom, 1991: 36-37). Jenkins-Smith y Sabatier plantean en su *advocacy coalition framework* como cuarta premisa que las políticas públicas y sus programas pueden conceptualizarse de la misma manera que los sistemas de creencias (*beliefs systems*), es decir, como un “conjunto de prioridades valorativas y supuestos causales sobre cómo realizarlos” (Jenkins-Smith, 1994: 178). Así, los estudios de determinación (re) construyen, retrospectivamente, la lectura de la realidad en términos de valores, problemas y causas, partiendo de las soluciones públicas, a consecuencia, como se ha afirmado anteriormente, de la indeterminación de las *policies*.

Así, como aproximación a la percepción de la realidad (en términos de situaciones problemáticas) por parte de una gestión de gobierno, los estudios de determinación pretenden identificar, fuera de toda prescripción, cuáles son las políticas diseñadas y/o gestionadas, es decir, su resultado nos acercará al modelo causal que subyacen en la política que se está formulando y/o implementando, de acuerdo a la percepción de la realidad (modelo teórico explicativo) que haga esa gestión de gobierno en ese momento determinado.

Los estudios de determinación no nos permitirán analizar el éxito o no de dichas políticas, como sí lo harían los estudios de terminación o las evaluaciones de resultados y de impacto de las políticas, es decir, los estudios de determinación no nos darán información acerca de la eficacia de las acciones implementadas.

En este marco, el objetivo de esta tesis es proponer una herramienta teórica-metodológica que permita superar la indeterminación de políticas públicas, en el caso que existiera, es decir, en términos interrogatorios se pretende dar respuesta a: *¿Qué herramientas metodológicas se pueden aportar desde el análisis de políticas que permitan a los analistas determinar las políticas públicas?*

Así, el objetivo de la tesis es generar una herramienta que permita reconstruir el modelo causal (dimensión técnica) de una política indeterminada, para lo cual, en primer

lugar, se operacionalizará y comprobará la indeterminación y luego se propondrán un conjunto de actividades que permitirán reconstruir esa teoría del cambio de un equipo determinado.

Para ello, en el capítulo siguiente, se presentarán los pasos metodológicos propuestos para este tipo de estudios, enmarcados en el análisis de políticas, para luego, en el capítulo número tres, presentar un estudio realizado (desde mayo a agosto del año 2011 y evaluado durante el año 2012 y el año 2013) con el Estado Mayor de la Policía de la Provincia de Córdoba³³.

El estudio de determinación que se presenta en esta tesis es sobre la política de seguridad pública en Córdoba, desde la percepción de una organización, claramente burocrática. En términos de Lowi, la política de seguridad es una arena política con su propia estructura de poder, actores, roles, funciones, etc. Dado que la política será analizada a partir de la percepción del Estado Mayor de la Policía, solamente, se pudo identificar que en ese momento (2011) la arena era estable a consecuencia de la estructura de poder jerarquizada, de la presencia de liderazgos fuertes y de un proceso decisorio centralizado, propio de una fuerza de seguridad con un modelo policial de corte tradicional³⁴, pero el tema “inseguridad” se mueve en una arena que no presenta las características descritas precedentemente, y como se podrá observar a partir del caso, la “política” de seguridad en Córdoba, claramente, la decide y determina la Policía, es decir, estamos ante una policialización de la seguridad.

Asimismo, a partir del estudio realizado se podrá observar, que en términos de Lowi, la política de seguridad es cortoplacista, y que más que integrar un conjunto de estrategias, se aproxima más a una sumatoria de acciones individuales ejecutadas por cada área, y con ausencia de participación de actores sociales, por lo tanto, decisores, beneficiarios y desfavorecidos de la política, no se enfrentan directamente, ya que se va dando respuesta a partir de la aparición de reclamos o bien de las presiones que ejercen ciertos medios de comunicación sobre la agenda prioritaria del gobierno.

³³ El Estado Mayor está integrado por las máximas autoridades de la fuerza de seguridad, es decir, por el Jefe, Subjefe y los Directores Generales, a saber: Jefatura, Subjefatura, Dirección General Seguridad Capital, Dirección General de Investigaciones Criminales, Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico, Dirección General de Policía Caminera, Dirección General de Formación Permanente, Dirección General Departamentales Norte y Dirección General Departamentales Sur.

³⁴ Ver: Greene, Jack R. (2006). La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. En Barberet R., Barquín J. (2006). *Una justicia penal siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000* (pp. 349-424) [en línea]. Disponible en https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/213798_spanish.pdf

d) Los gobiernos y los modelos de organización de sus administraciones públicas

Este apartado es la ampliación del punto referido a la implementación de políticas, ya que el análisis de políticas públicas no se ha centrado en analizar la vinculación entre los modelos de organización y la eficacia gubernamental, a través de sus políticas. Si bien, este tema excede a la presente tesis, se considera pertinente tener claridad sobre algunas cuestiones claves que ayudarán a comprender más el contexto de los estudios de determinación que se proponen.

Ahora bien, la manera de explicitarse del gobierno es a través de la formulación e implementación de políticas públicas que suponemos, desde la perspectiva genérica de la organización, ejecutará la administración, con “neutralidad burocrática” y profesionalismo. Política (gobierno) y administración se condicionan mutuamente y la burocracia condiciona a las políticas públicas que decide el gobierno. Pero también éste diseña a la organización, la condiciona; y a su vez la agenda de políticas públicas condiciona a la administración³⁵.

Uno de los más sensibles efectos de este proceso político es su efecto en las políticas, el cual sería positivo en el caso que el proceso entre administración y gobierno sea de cooperación pero si es conflictivo, las políticas públicas se verían afectadas negativamente ante: a) la aplicación de aquellas que solo el juego entre política y administración permitiera implementar, independientemente de la agenda social y, b) la ampliación, por parte del gobierno, de la autonomía burocrática, entregando la decisión política (formulación) a la inercia administrativa.

En ambos casos, la sociedad es la perjudicada por la calidad de las políticas aplicadas y por el proceso constructivo (dialógico) que está operando en términos de democracia, representación y participación³⁶.

Max Weber describió que el desarrollo de la civilización industrial provocó la búsqueda de formas más racionales en la organización del estado moderno, lo cual derivó en la separación entre la función política (formulación de políticas públicas) y la formulación

³⁵ La configuración de la estructura del estado está vinculada directamente con la agenda de los temas que los gobiernos van haciéndose cargo, asumiendo como problema público. Un ejemplo de ello, es la aparición y/o supresión de carteras ministeriales dentro de la estructura estatal en determinadas coyunturas que explicarían, en América Latina, la expansión de las burocracias.

En el caso particular, del tema de seguridad (inseguridad) se observará a partir del capítulo siguiente como el asunto fue configurándose como problema a partir del 2008 en América Latina, hasta constituirse en la prioridad en la mayorías de los países de la región, a pesar de que la estructura problemática del tema inseguridad, varíe de país a país, es decir, claramente en Honduras, Venezuela y/o Colombia los delitos contra la vida (homicidios) son la prioridad mientras que en Argentina, Chile y Uruguay, los delitos contra la propiedad son la manifestación, principal, del tema.

³⁶ En el sentido que las estructuras actuales condicionan el sendero de las estructuras futuras. Las futuras políticas públicas que se implementen o bien los rediseños institucionales que se pretendan, están directamente vinculados y condicionados por lo existente (incrementalismo).

burocrática (administración pública) y en la necesaria separación entre bienes públicos y bienes privados.

Así, a principios del siglo XX, comenzó a tenderse una nueva relación entre ciencia y política a consecuencia de la idea que el gobierno podía resolver problemas sociales a través de políticas públicas planificadas, estratégicas, políticas que pretendían planificar las soluciones de toda la vida social. En este marco, la teoría genérica de la organización parte de la hipótesis que las organizaciones no se diferenciarían en públicas o privadas³⁷.

En esta empresa, para Keynes el gobierno debía asumir que necesitaba de enfoques más informados y sustentados en teorías, principalmente, económicas, para resolver los problemas de esas sociedades modernas.

Aguilar Villanueva (2008a) sostiene que la burocracia³⁸, como modelo de organización de lo público, apareció como respuesta a tres grandes vicios de la administración patrimonialista (pre moderna): a) corrupción -apropiación del recurso público, confusión sobre qué es lo público y qué es lo privado-, b) utopías costosas y c) arbitrariedad en la toma de decisión pública. Estas fueron las bases de la primera forma de administrar lo público.

Erróneamente suele relacionarse al término burocracia con la lentitud e ineficiencia de las organizaciones públicas, cuando el término fue utilizado por Weber para describir al modelo de organización, tanto público como privado, que se estaba desarrollando en las sociedades modernas, donde el poder era fáctico y racional y las organizaciones eran una forma de coordinar las actividades y los bienes que se producían regularmente a través en tiempo y el espacio³⁹ (Guidens, 2001: 446). Así, la coordinación de las actividades y de la producción de bienes suponía, entre otras cosas, planificación, es decir, un dibujo más o menos acabado de las políticas que el gobierno decidía y que la administración ejecutaría con neutralidad.

Las organizaciones burocráticas debían caracterizarse por reglas escritas y objetivas que regularan la conducta dentro de la organización (reglas formales), memorias (archivos) de los procesos administrativos, estructura jerárquica de autoridad, funcionarios

³⁷ Por lo tanto, podían ser analizadas y estudiadas con las mismas perspectivas y metodologías, ya que la carga valorativa de lo público no estaría presente en la administración pública, es decir, parte del supuesto epistemológico de separación del hecho con respecto a los valores subjetivos (objeto de estudio separado del sujeto neutral que lo investiga).

³⁸ En 1745, Monsieur de Gournay acuñó el término burocracia (*bureau*, del francés, que se refiere a oficina y *κρatos*, del griego, que significa gobernar) para referirse al gobierno de los trabajadores públicos. En la actualidad, algunos autores la definen como "*modelo clásico de administración pública, autosuficiente, productora cuasimonopólica de servicios públicos uniformes para todos los ciudadanos*" (Tecco, Claudio, 2006: 216).

³⁹ En relación a este punto, organizaciones y espacio se recomienda Foucault, 1997.

asalariados⁴⁰ que ascenderían por meritocracia, separación de lo público y lo privado, es decir, separación de los cargos de las personas. De esta manera, si bien en el estado residiría el monopolio legítimo del uso de la fuerza, sería en la burocracia donde descansaría el monopolio del saber profesionalizado. La burocracia supone la despersonalización de la orden ya que el principio donde se sustenta la legitimidad⁴¹ ya no serían las características personales del líder sino el procedimiento, es decir, se supone imparcialidad porque la organización no participa de la dimensión política.

Ahora bien, estos supuestos implican que los burócratas dentro de la administración no tienen intereses individuales; por lo tanto no harán uso, para beneficio propio, de los recursos públicos disponibles ni de las prerrogativas que podría otorgarles ser parte del aparato estatal. La neutralidad de la burocracia estatal está vinculada con la distinción entre política y administración.

Así, la burocracia posee el saber técnico especializado, es cuantitativamente mayor que el gobierno, posee la información de la estructura estatal y se relaciona informalmente (margen decisonal por fuera de las relaciones formales, es decir, normadas⁴²) mientras que el gobierno (política) posee una jerarquía institucional mayor y es quien nombra a los funcionarios.

La relación de conflicto o de cooperación entre política y administración se materializa en la puja por el elemento de control de las políticas: el presupuesto, es decir, los recursos de las políticas.

Desde el racionalismo, no aceptando la neutralidad burocrática, se afirma que los burócratas se caracterizan por una actitud maximizadora de sus beneficios (individualismo). De allí surgieron un conjunto de programas gubernamentales tendientes a controlar el poder de la burocracia⁴³.

⁴⁰ En la burocracia, los trabajadores no poseen los medios de producción, es decir, los funcionarios no son dueños de las oficinas donde producen su trabajo sino que le venden su trabajo al estado, entonces la administración se cubierte en profesional por este premisa y porque se sustenta en la meritocracia, como criterio de selección y ascenso.

⁴¹ El por qué de la obediencia. La conducta social que valida (legitimidad) un orden determinado se basa en: a) la tradición (siempre existió), b) la creencia afectiva (lo ejemplar), c) la creencia racional (lo que se considera como valor), y d) la legalidad (lo estatuido positivamente). Así, legitimidad es "la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos (o para toda clase de mandatos)" y se pueden observar tres tipos puros de obediencia legítima, cuyo fundamento primario de legitimidad puede ser: a) de carácter racional (autoridad legal) donde el principio se encuentra montado en normas escritas; la organización típica de este tipo de dominación es la burocracia; b) de carácter tradicional (autoridad tradicional) que descansa en la creencia de las tradiciones, los que mandan tienen derecho a mandar por la santidad de las tradiciones y c) de carácter carismático (autoridad carismática) que se basa en las características individuales del líder (Weber, 2004: 27; 170-172).

⁴² Blau (1963 citado en Guidens, 2001, pp. 448).

⁴³ En este sentido, es pertinente mencionar que otros tipos de organizaciones, más horizontales, proponen mayor participación de abajo hacia arriba en vez de incrementar los mecanismos de control; ya que consideran que el modelo burocrático es inflexible, carece de participación y no se adapta a los cambios para obtener los productos sino más bien se centra en la rigidez de los procedimientos.

La administración pública tiene una naturaleza distinta de la administración privada por el solo hecho de ser un elemento del estado, el cual es una estructura social cuya naturaleza difiere de cualquier otra estructura o institución social.

Esta diferenciación está vinculada con los fines que persigue el estado (lo colectivo, “el bien común”⁴⁴) y con los medios (herramientas) que éste dispone: a) la coacción ejercida es monopólica (no hay varios nodos de poder sino uno central⁴⁵) y legítima (los súbditos adhieren racionalmente a la necesidad de estar sujetos a esa estructura de poder, es decir, requiere de los actores sociales para hacer concreta su dominación), b) posee una dimensión material expresada en instituciones que ejercen efectivamente el poder; y c) el dominio se ejerce dentro de un territorio y es necesaria la externalización de ese poder (reconocimiento por parte de otros estados).

Ese monopolio de la coacción, coerción y de la capacidad extractiva legítima del estado es lo que hace que sea una institución única por su naturaleza, es decir, es la única institución a la que el colectivo le delega las decisiones generales y la capacidad de usar la fuerza cuando sea necesario restablecer el orden⁴⁶.

En este marco, la administración pública es la organización creada por el estado para administrar esos medios y recursos estatales, es decir, integra la estatalidad y por lo tanto hereda su naturaleza.

Ahora bien, así como la administración es parte de la estructura del estado y eso la hace diferente de cualquier otra organización, el gobierno también es parte de esa estructura y es diferente a la administración pública.

En América Latina, durante los años ‘50 y ‘60 -años del estado desarrollista- la matriz estadocéntrica⁴⁷, a partir de la cual se relacionaban estado (federal), sociedad y economía, encontró en el modelo burocrático weberiano el modo de organizar su administración pública e inició un proceso de instalación de dicho modelo.

En los años ‘70, la crisis de la deuda y la crisis del estado de bienestar, constituyeron una invitación a criticar las características “estadocéntricas” de la sociedad y los “atributos” de las administraciones públicas de esos estados macrocefálicos. Así, de la

⁴⁴ Cuestión que hoy se encuentra en discusión ante el surgimiento de organizaciones en la sociedad civil que también persiguen fines colectivos.

⁴⁵ Desde la teoría genérica de la organización se afirma que el gobierno es central; mientras que desde la actual teoría de la *governance*, el gobierno es un nodo (coordinador) de una red que determina los medios y los fines para dirigir a una sociedad, porque el gobierno es necesario pero no suficiente.

⁴⁶ Esto variará de acuerdo a la organización de cada estado y también a su forma de gobierno.

⁴⁷ “esta matriz no sólo expresa una regulación estatal de la economía sino que supone un modo distorsionado de relación estado con la sociedad y un patrón sesgado de toma de decisiones y de resolución de conflictos que se asienta en la mayoría de los países latinoamericanos a pesar de la diversidad de regímenes políticos” (Cunill Grau, 1997: 202). Daniel García Delgado en su libro *Estado y Sociedad* (1994) también abraza el concepto de matriz estadocéntrica para caracterizar las relaciones estado – sociedad.

mano de la Nueva Economía Política (institucionalismo racionalista y económico) surgen, entre los años '80, las reformas de primera generación tendientes a "sanar al estado democrático".

Así, la segunda forma de administrar el estado moderno la constituyó la propuesta de la Nueva Gerencia Pública presentada como una vía para superar la crisis del estado social y hacer de éste "eficiente". Mientras que Weber argumentaba que la centralización favorecía la toma de decisión, la Nueva Gerencia Pública tratará de superarla. En este sentido, el enfoque gerencial integró un paquete de reformas tendientes a sacar al estado social de la crisis, promoviendo un gobierno limitado, regido por la lógica costo-beneficio compartiendo la prestación de los bienes públicos con el mercado y con la sociedad; un estado que ya no resolviera los problemas sociales heterogéneos con políticas universales y uniformes sino que se convirtiera en un estado casuístico con capacidad de gestionar políticas públicas en arenas complejas e interorganizaciones.

La Nueva Gerencia Pública integró un conjunto de reformas, entre las cuales cabe destacar: a) el retorno a los mercados porque la mano del estado había demostrado su ineficiencia⁴⁸; b) la reforma fiscal a los fines de robustecer la hacienda pública⁴⁹; c) el redimensionamiento del gobierno, es decir, reducción de su tamaño; d) la gerencialización, menor jerarquía y menor reglamentación a los fines de dar lugar a la innovación y a la consecución de resultados en vez de legalidad⁵⁰; y e) democratización ante los "socialismos" y "populismos".

Desde la Nueva Gerencia Pública se recomendaba: a) disminución de los niveles jerárquicos, b) empoderamiento de los mandos medios, c) agencias ejecutivas independientes, es decir, la creación de instituciones democráticas no mayoritarias donde los incentivos no sean políticos porque si los hubiera actuarían como desincentivos, d) cultura administrativa y económica: contratación individualizada del personal público, cuya remuneración debería ser en función del desempeño, de los resultados, e) control de gestión: medición y evaluación⁵¹, f) presupuestación por resultados: programa operativo anual (previo estudio de impacto) demostrando que se alcanzarían los resultados sociales, es decir, presupuestación con referencia al "cliente" y ya no al prestador (financiamiento

⁴⁸ En este punto, es pertinente apelar a la postura de Peter Evans del estado como actor con autonomía enraizada, sobre todo en las intervenciones de los estados en políticas de desarrollo (Zaire, Japón, Taiwan, Brasil, etc.) donde, claramente, se observa que la intervención estatal ha sido promotora de nichos en el mercado; nichos que si no hubieran contado con esa intervención no se habrían desarrollado.

⁴⁹ Se partía del diagnóstico que la hacienda pública era sumamente débil.

⁵⁰ Mientras que en la burocracia weberiana la legalidad es la herramienta de neutralidad de la aplicación de la norma, en la Nueva Gerencia Pública se elevará como valor a la eficiencia económica.

⁵¹ Para el modelo burocrático, el proceso (principalmente legal) era el objetivo que al alcanzar generaría la neutralidad del funcionario en la aplicación de la ley. La Nueva Gerencia Pública se centra en el producto alcanzando (metas) más que en el proceso, de allí el paquete de recomendaciones instrumentales como las herramientas de evaluación y presupuestación.

orientado a la demanda y no a la oferta) y g) la centralidad en la calidad de los servicios públicos y su contratación al prestador más eficiente (el mercado).

Aguilar Villanueva (2008a) diferencia dos corrientes dentro del enfoque de la Nueva Gerencia Pública. Por un lado, la corriente que sostiene que la crisis del estado de bienestar es un problema financiero, no un problema del modo de gobernar. Por lo tanto, no es necesaria una reforma institucional (sujeto de gobierno) sino más bien lo que hay que modificar es el instrumento directivo (gasto) del gobierno. Diagnostica como problema la hipertrofia del estado, por lo que es necesario replegar al gobierno a sus funciones básicas.

La otra corriente se enfoca más en el estado que en el gobierno. El problema está ubicado en la misma constitución e instituciones del estado social, en donde las sociedades se han convertido en sociedades estatizadas, con matrices estadocéntricas. Por ello, mientras no se reduzca la constitución, los estados tenderán a estar en crisis permanentes.

Ambas tendencias convergieron en levantar una fuerte crítica al modelo burocrático clásico, proponiendo una descentralización decisional al interior y fuera de la administración pública a los fines de eficientizar al gobierno, incorporando lógicas de mercados al estado y transfiriendo funciones públicas al mercado, a los fines de la eficiencia.

El estado gerencial partió de un diagnóstico claro: no era un problema de estado sino de un estilo de gobernar centrado en el gasto público, estados sobrecargados de demanda social⁵² que debían dejar de ser el centro de dicha demanda.

A partir de los principales puntos de reforma planteados por la Nueva Gerencia Pública, se identificaron ciertas condiciones desfavorables para su aplicación en América Latina: a) el enfoque desconoce la naturaleza del estado y elabora una serie de propuestas de reforma a partir del total apartamiento de los procesos históricos de las instituciones públicas; se propusieron reformas en una región como América Latina, donde las burocracias no presentan características weberianas que superar porque padecen de buropatología, y b) la relación entre política y administración en la región, en general, es conflictiva, a consecuencia de los procesos históricos de formación de los estados.

⁵² La perspectiva de la gobernabilidad o ingobernabilidad (Crozier, Huntington, Watanuki: *The Crisis of Democracy*, 1975) introdujo el concepto de **governability**. Allí, no se critica al estado ni a la economía sino a la socialdemocracia y al gobierno laborista. Critica al estado que se hace cargo del bienestar diario de las personas, en donde la legitimidad del estado está atada a la vida cotidiana de los individuos. La demanda social está centrada en el gobierno. "Si el estado te dice que tienes derechos sociales, debe cumplirte esos derechos". Así, se genera un desbalance entre la demanda social y la oferta pública, iniciándose un estado predispuesto a la deslegitimación (desgobernabilidad) por su incapacidad de responder a todas las demandas que asumió como públicas. ¿La democracia ahora viene a decir que hay ingobernabilidad? Esta ingobernabilidad aparece cuando la demanda social supera la capacidad del gobierno.

La gobernabilidad es la probabilidad de gobernar, que depende de la capacidad que tenga el gobierno de gobernar y si hay disposición de la sociedad de obedecer. Este enfoque tiene una mirada, claramente, institucional, por ello autores latinoamericanos le anexaron la cuestión sociológica, lo que amplió la teoría de la gobernabilidad. El enfoque de la ingobernabilidad sostuvo que el gobierno había perdido sus capacidades, por lo tanto era necesario *redotarlo* de lo perdido (lo que la democracia entiende que debería tener) como consecuencias de la aplicación de políticas de ajustes de corte neoliberal. Si se dota al gobierno democrático con las capacidades tanto de las que perdió como de las que nunca tuvo, entonces se promueve la gobernabilidad. Esta teoría supone que un gobierno capaz es suficiente para dirigir a la sociedad.

Las configuraciones institucionales de la región tienden a favorecer el clientelismo político como recurso para ser elegido o reelegido, por lo tanto las estructuras burocráticas lejos están de ser profesionales.

Esas reformas estructurales en América Latina, a propuesta del institucionalismo económico, privaron al estado de ciertas capacidades, debilitándolo y disminuyéndolo. El proceso de reformas de primera generación se desarrolló paralelamente con el retorno de la democracia, la globalización, la desterritorialización de la economía mundial, la revolución de las tecnologías y de la información. En este sentido, Bernardo Kliksberg afirma:

La humanidad llega a fines del siglo XX con avances de enorme magnitud y profundidad en sus capacidades científicas, tecnológicas y productivas. Se están produciendo “rupturas epistemológicas” simultáneas en numerosos campos del conocimiento, que están generando modelos conceptuales renovados para comprender los fenómenos, y una nueva ola de tecnologías basadas en conocimiento de amplísimas posibilidades. Los avances en campos como las telecomunicaciones, la microelectrónica, la biotecnología, la ciencia de los materiales, las máquinas-herramientas, la informática, y la robótica entre otros, están transformando las matrices productivas básicas. La posibilidad potencial de producir bienes y servicios se ha expandido y multiplicado rápidamente. Al mismo tiempo hay una revolución de las expectativas. Se han comenzado a extender sistemas de base democrática, donde la población puede elegir sus representantes, y hay un reclamo generalizado por participación creciente. Los pueblos esperan tener influencia real y en aumento en los esquemas de toma de decisiones, y hay un amplio movimiento hacia la constitución de formas nuevas y más activas de organización de la sociedad civil (Kliksberg, 1998: 267).

Al mismo tiempo, estos procesos de transformación impactaron sobre el concepto de estado-nación. En este sentido, Manuel Castells afirma que “la capacidad instrumental del estado-nación resulta decisivamente debilitada por la globalización”. En la Edad Moderna, el estado-nación tuvo un conjunto de competidores con los que convivió y coexistió, pero sin perder su centralidad de poder. Hoy, el estado-nación ha perdido “peso relativo (...) dentro del ámbito de soberanía compartida que caracteriza al escenario de la política mundial actual” (Castells, 2004: II, 272; 334). Hoy, el estado-nación integra un sistema de gobierno internacional, donde sus principales funciones son la de proveer de legitimidad y garantizar la responsabilidad de los organismos de gobierno subnacionales.

Antes de la democracia podía afirmarse que el problema estaba en el sujeto de gobierno, es decir, si poseía legalidad y legitimidad de origen. Pero hoy el problema está en el proceso de gobierno (competencia e impotencia), en el proceso de dirección (la acción directiva del gobierno), es decir, en la *governance*, donde el estado es un nodo del sistema social.

En este marco, Aguilar Villanueva (2008a) afirma que la gobernanza es el proceso mediante el cual una sociedad define sus objetivos (preferencias) y las acciones causalmente idóneas para alcanzar esos objetivos; es el proceso de dirección de la sociedad; es una acción intencional y también una acción causal (implica un sistema de acciones causales).

En este proceso, el gobierno ya no es el centro del sistema sino que es un nodo más, un nodo que coordina pero que ya no puede decidir ni determinar a solas. Así, el estado se convierte en una condición necesaria pero no ya suficiente, porque para gobernar será necesario un proceso de negociación, consenso e interdependencia con los otros subsistemas, se precisará de una red de actores interconectados (Aguilar Villanueva, 2008a).

En este marco, surgirán interrogantes como: ¿el gobierno (aún financieramente sano y eficiente) es suficiente para conducir a la sociedad? ¿el gobierno políticamente legítimo, gerencialmente eficiente, robustamente financiero, es suficiente para dirigir a la sociedad? ¿puede hacerlo por sí mismo o tiene que hacerlo en asociación con otros?

Así, la *governance* parte de la *insuficiencia* del gobierno y ya no de la eficiencia del gobierno, es decir, la definición de la agenda pública prioritaria del gobierno ahora deberá consensuarse, negociarse con una sociedad con mayor autonomía, coordinando niveles y variedad de actores (*governance de multinivel*).

La *governance* es un proceso donde participan múltiples actores y múltiples niveles (acción colectiva⁵³) y el estado aparece como necesario para coordinar el producto social de dirección de la sociedad y donde se definen los fines/objetivos (futuros preferidos⁵⁴) y las acciones (medios causalmente idóneos⁵⁵) para alcanzarlos. Así, el proceso de dirigir la sociedad tiene una estructura valorativa y una estructura técnica.

Así, *governance* es el proceso de participación/diálogo entre gobierno y sociedad, es decir, será el producto de relaciones cambiantes (relaciones de pesos y poderes) que

⁵³ Donde hay acción colectiva hay dos posiciones: a) no es necesaria una instancia externa que garantice (Hayek: anarquía) porque la sociedad y el mercado puede resolverlo; es una acción colectiva sin gobierno (Doctrina Social de la Iglesia que ve el hombre como un ser con disposición al acuerdo) ó b) no puede haber *governance* sin gobierno (*Ibid*).

⁵⁴ Hace referencia a un sistema de valores, éstos son los que hacen preferir ciertos fines o futuros, es el *ethos social* (Aguilar Villanueva, 2008a).

⁵⁵ Implica un sistema de acciones causales – técnicas (*Ibid*).

requiere de una instancia que asegure cooperación eficaz (organización y división del trabajo, economía de escala), arbitre los recursos y observe o sancione. Es el proceso social que se lleva a cabo en interdependencias, cooperación y descentralización social. No hay un centro de inteligencia porque ya no hay una instancia que tenga todos los recursos. Es una *network governance* (administración en redes) en donde lo importante es crear puentes, crear *un gobierno relacional*. Un gobierno que tiene que *coordinar con otros y sin dirigir*.

En este marco, el análisis de políticas públicas del siglo XXI debe ser científico-técnico, positivista y dialéctico – hermenéutico (Aguilar Villanueva, 2013a).

e) Bibliografía Capítulo Uno:

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1992/2007a). *El estudio de las políticas públicas*. (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1992/2007b). *La hechura de las políticas públicas*. (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1992/2007c). *La implementación de las políticas*. (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1992/2007d). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1993). Hacia una disciplina de las políticas públicas. *Perfiles latinoamericanos*, no. 3, 7-16.

AGUILAR VILLANUEVA, L., PEÓN, C. & PINTO, J. (1998). *La política como respuesta al desencantamiento del mundo: el aporte de Max Weber al debate democrático*. Buenos Aires: Eudeba.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio. *Revista Sociológica*, no. 54, 15 – 37.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 39, 5-32.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2008a). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de cultura económica.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2008b). *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*. Barcelona: ESADE.

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2009). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- 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.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2014). *La nueva gobernanza pública*. Cátedra Magistral: La Gobernanza de los Asuntos Públicos Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Universidad del Turabo, 25 de marzo 2014.
- ARELLANO GAUL, David. (1996). Política Pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. *Revista Gestión y Política Pública, volumen V, no. 2*, 319-347.
- ARELLANO GAULT, David. (2006). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica,
- ASCHER, W. (1992/2007). La evolución de las ciencias de políticas: Comprender el surgimiento y evitar la caída. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas* (pp. 181-195). (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- BANCO MUNDIAL. (1997). *World Development Report: the state in a changing world*. Washington DC: Editorial del Banco Mundial.
- BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael & CARRILLO, Ernesto (comps). (1997). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- BARBOSA, Livia. (2002). Cultura Administrativa: una nueva perspectiva de las relaciones entre antropología y administración. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, no. 2*, 29-57.
- BARDACH, Eugene (1996). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Problemas Públicos y agenda de gobierno* (pp. 219-233). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- BARDACH, Eugene. (2004). *Los ocho pasos para el análisis de políticas: un manual para la práctica*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa,.

- BARRETO, María Inés. (1998) Las organizaciones sociales en la reforma del estado brasileño. En BRESSER PEREIRA, L., *Lo público no estatal en la reforma del estado* (pp. 70-98). Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Editorial Paidós.
- BARZELAY, Michael. (1997, octubre) *La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE)* [en línea]. Ponencia presentada en el II Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Isla Margarita, Venezuela. Disponible en: https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/2766/1/reforma_administracion_publica_enfoque.pdf [Consulta: 14 de octubre de 2012].
- BARZELAY, Michael. (2000a, octubre). *La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública Santo Domingo, República Dominicana.
- BARZELAY, Michael. (2000b). *Atravesando la burocracia. Una perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BEHN, Robert D. (1992/2007). El análisis de políticas y política. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas* (pp. 239-280). (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- BELTRAN, Miguel. (1987). El policy analysis como instrumento de valoración de la acción pública. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, no. 56, 65-76.
- BENCINI, Fabricio (1983). Burocratización. En BOBBIO, N., *Diccionario de Política* (pp. 172-179). Madrid: Siglo veintiuno editores.
- BERGER, Peter & LUCKMANN, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- BESSE, Juan. (2000). Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 5-38.
- BLUTMAN, G. & ESTEVEZ, A. (2004). El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90: ¿funcionarios, gerentes o sobrevivientes?. *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 09, N° 25, 76-96.
- BLUTMAN, Gustavo. (2005, junio) *Impacto de la Reforma del Estado y las Reformas Administrativas en Argentina* [en línea]. Ponencia presentada en el 3º Congreso

- Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. “Repensando las relaciones entre Estado, democracia y desarrollo”, San Miguel de Tucumán. Disponible en: <http://www.ag.org.ar/3congreso/Ponencias/Blutman.pdf> [consulta: 6 mayo 2011].
- BLUTMAN, Gustavo. (2007, agosto) *El estudio de la cultura de las organizaciones públicas en el contexto de la reforma y modernización del Estado* [en línea]. Ponencia presentada en el 4º Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. “Construyendo el Estado Nación para el crecimiento y la equidad”, Buenos Aires. Disponible en: http://www.google.com.ar/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CCIQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.asociacionag.org.ar%2Fpdfcap%2F4%2FBlutman%2C%2520Gustavo.doc&rct=j&q=Blutman%2C%20Gustavo&ei=evfGTbaJNZOcgQf0-fTKBA&usg=AFQjCNGoO2r5JMAAu_9_ZWHbG_Yk1c2F6g&sig2=dw6oOsWPQoBoa2c4MLhtXw&cad=rja [consulta: 6 mayo 2011].
- BOBBIO, Norberto (1983). *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo veintiuno editores.
- BORJA, Jordi (1987). Participación ciudadana. En BORJA, J. y PERDIGÓ, J., *Organización y descentralización municipal* (pp. 175-189). Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- BOUZAS LORENZO, Ramón & MAHOU, Xosé. (2012, noviembre). *Análisis de la accesibilidad y la usabilidad en el acceso de la ciudadanía a servicios públicos electrónicos*. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- BOUZAS LORENZO, Ramón. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, vol. 4, nº 2, 69-86.
- BOZEMAN, Barry. (2006). *La gestión pública. Su situación actual*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BRESSER PEREIRA, L. & CUNILL GRAU, N. (1998). *Lo público no estatal en la reforma del estado*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Editorial Paidós.
- 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).

- BRESSER PEREIRA, Luiz. (2002). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, no. 3, 41-64.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz. (2004). *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- BROWN, M. & ERIE, S. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En OSZLAK, O. (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 163-196). Buenos Aires: Paidós.
- BRUGUÉ, Quim & GOMÀ, Ricard. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Editorial Ariel.
- BRUGUÉ, Quim. (2009). Una administración que habla es una administración que piensa. De la gestión pública a la administración deliberativa. En Subirats, J., Castel Gayán, S., Brugué, Q. y otros, *Participación Ciudadana ... para una Administración deliberativa* (pp. 55-71). Aragón: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón.
- BUENO SUÁREZ, Carlos & OSUNA LLANEZA, José Luis. (2013a). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral [en línea]. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 57. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0073800.pdf> [consulta: 15 de julio de 2014]
- BUENO SUÁREZ, Carlos & OSUNA LLANEZA, José Luis. (2013b). Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas. *Revista de Investigación Social*, vol. 10, núm. 21, 95-117.
- BUENO SUÁREZ, Carlos. (2014). *Proceso de planificación y evaluación de diseño de políticas públicas* (Curso de Experto en Evaluación de Políticas Públicas III Edición). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- BUSTELO, María. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995 – 1999*. Tesis para obtener el grado de Doctor, Universidad Complutense de Madrid.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. (2000) Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 180-229.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. (2006). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.

- CAD. (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Evaluation and Aid Effectiveness N° 6* [en línea]. París, Francia: OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf> [consulta: 21 de marzo de 2013].
- CALVIN, Claudia & VELASCO, Jesús. (1997). Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. *Revista Política y Gobierno*, no. 1, 169-188.
- CAMOU, Antonio. (1993). Reseña de “antologías de políticas públicas” de Luis F. Aguilar Villanueva. *Perfiles latinoamericanos*, no. 3, 189-193.
- CANTO SÁENZ, Rodolfo. (2000). Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 231-255.
- CASTELLS, Manuel. (2008a). *La cuestión urbana*. México: Siglo veintiuno editores,
- CASTELLS, Manuel. (2008b). *La era de la información. Economía sociedad y cultura. De la sociedad de red*. México: Siglo veintiuno editores.
- CASTELLS, Manuel. (2008c). *La era de la información. Economía sociedad y cultura. El poder de la identidad*. México: Siglo veintiuno editores.
- CASTELLS, Manuel. (2008d). *La era de la información. Economía sociedad y cultura. Fin de milenio*. México: Siglo veintiuno editores.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina* [en línea]. Documento aprobado por el Consejo Científico del CLAD. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf> [consulta: 5 de abril de 2012].
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública* [en línea]. Documento aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del estado, Santa Cruz de la Sierra. Disponible en: <http://www.clad.org/formacion/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf> [consulta: 5 de abril de 2012].
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2007a). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico* [en línea]. Documento aprobado por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del estado, Pucón. Disponible en:

<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf> [consulta: 5 de abril de 2012].

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2007b). *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público* [en línea]. Disponible en: http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=gestion%20por%20resultados-bid%20clad&source=web&cd=3&cad=rja&sqi=2&ved=0CD4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.clad.org%2Fdocumentos%2Fotros-documentos%2Fmaterial-didactico-curso-bogota-2011%2F8.-modelo-abierto-gprd-sector-publico%2Fat_download%2Ffile&ei=Z1OxUL-FGamM0QHd74GwCg&usg=AFQjCNFkXNUZ-E9E3vTo2GTR-Kxsd6Ik5g [consulta: 5 de abril de 2012].

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* [en línea]. Documento aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del estado, San Salvador. Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi> [consulta: 5 de abril de 2012].

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI* [en línea]. Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo. Disponible en: <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi> [consulta: 5 de abril de 2012].

COHEN, E. & FRANCO, R. (2005). *Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: Siglo veintiuno editores y Naciones Unidas.

COMISIÓN EUROPEA. (2008). *Un Enfoque de la UE hacia la gobernanza local democrática, la descentralización y el desarrollo Territorial* [en línea]. Traducción libre a partir del texto en inglés, Comisión Européenne, B-1049 Bruxelles/Europese Commissie, B-1049 Brusel. Disponible en línea: http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Consultation7_issues-paper_2008-04-21_ES.pdf [consulta: 14 de octubre de 2012].

CONSEJO CIENTÍFICO DEL CLAD, (Coord.). (2000). *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Argentina: CLAD, EUDEBA, BID.

- CORRAL QUINTANA, Serafin. (2000). *Una metodología integrada de exploración y comprensión de los procesos de elaboración de políticas públicas* [en línea]. Tesis para obtener el título de Doctor, Universidad de La Laguna, España. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=805> [consulta: 5 julio 2009].
- CRESPO MARTÍNEZ, I., ANDUIZA PEREA, E. & MÉNDEZ LAGO, M. (2011). *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Universidad de Lima y Centro de Investigaciones Sociológicas.
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. & WATANUKI, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. (1990). Introducción: Las restricciones de la acción colectiva. En CROZIER, M. & FRIEDBERG, E., *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva* (pp. 13-31). México: Alianza Editorial Mexicana.
- CRUZ RUBIO, César N. (2010). *Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: estado de la cuestión y tendencias* [en línea]. Disponible en: https://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_teorico_en_politica_publica_y_policy_change_estado_de_la_cuestion_y_tendencias [consulta: 24 febrero 2011].
- CRUZ RUBIO, César N. & PETRIZZO, Mariángela (2010). *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina* [en línea]. Disponible en: <https://www.academia.edu/3639865/PoliticasyPublicas> [consulta: 24 febrero 2011].
- 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.
- D'IRIBARNE, Philippe. (2001). Administración y culturas políticas. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 5-29.
- DAHL, Robert & LINDBLOM, Charles. (1971). *Política, economía y bienestar: la planificación y los sistemas político-económicos reducidos a procesos*. Buenos Aires: Paidós.

- DÁVALOS GONZÁLEZ, María Verónica. (2007, noviembre). *La política en las políticas públicas: una aproximación teórica desde el institucionalismo*. Ponencia presentada en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- DELEON, Peter. (1994). La democratización de las ciencias políticas. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 5-17.
- DELEON, Peter. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 5-17.
- DHALER-LARSEN, Peter. (2007). *¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación* [en línea]. *Revista ICE Evaluación de políticas pública*, no. 836. Disponible en: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_93104__95F68F4506316CD6DD984362BC5CE31A.pdf [consulta: 5 julio 2009].
- DROR, Yehezkel. (1984). Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el sector público en los países en desarrollo. En KLIKSBURG, Bernardo (Comp). *La reforma de la administración pública en América Latina* (pp. 155-165). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- DROR, Y. (1992/2007). Prolegómenos para las ciencias de políticas. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas* (pp. 119-147). (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- DUNN, William N. (2008). *Public policy analysis: an introduction* (4th. Ed.). EE.UU: Pearson Education Inc.
- DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. (2009). La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades. *Gestión y Política Pública*, Volumen XVIII, no. 2, II Semestre, 439-495.
- ECHEBARRIA, K., SUBIRATS, J., LONGO, F., ZAPICO, E., BABINO, L., DEQUINO, D., HINTZE, J., PACHECO, R., OSZLAK, O & MOTTA, P. (2005). *Responsabilización y evaluación de la gestión pública*. Venezuela: Centro Latinoamericano para el Desarrollo.
- EGGERSTSSON, Thráin. (2003). Las reformas del estado y la teorías de la política institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, no. 4, 41-60.

- ELIZALDE, Luciano H. (2008). Lo público y lo privado como problema prepolítico. Un análisis desde la sociología de la comunicación. *Revista Doxa Comunicación, Revista Interdisciplinar de estudios de comunicación y ciencias sociales*, n° 7, 127-154.
- ELIZALDE, Luciano H. (2009). *Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público*. España: Editorial Bosch S.A.
- ESPINOZA, Oscar. (2009). *Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educativa* [en línea]. *Revista Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. no. 8. Disponible en: http://www.oei.es/pdf2/reflexiones_conceptos_politicas_publicas_educacional.pdf [consulta: 5 junio 2009].
- ESTÉBANEZ, María Elina. (2004). Conocimiento científico y políticas públicas: un análisis de la utilidad social de las investigaciones en el campo social. *Espacio Abierto – Cuaderno Venezolano de sociología*, no. 001, p. 7-37.
- ETZIONI, Amitai. (1994, Octubre 9). Who should pay for care? *The (London) Sunday Times*, 37.
- EVANS, Mark. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 229-266.
- EVANS, M. & DAVIES, J. (1999). Interpretación de la transferencia de políticas: una perspectiva multidisciplinaria y de niveles múltiples. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 201-248.
- EVANS, Peter. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, Vol. 35, no. 140, 529-562.
- FARR, J., DRYZEK, J. & LEONARD, S. (1999). *La ciencia política en la historia*. Madrid: Ediciones ISTMO S.A.
- FERNÁNDEZ, Antoni. (1996). Políticas públicas. En CAMINAL BADÍA, M., *Manual de Ciencia Política* (pp.: 460-499). Madrid: Editorial Tecnos.
- FONT, Joan. (2004). Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías. En ZICCARDI, Alicia (coord.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 23-42). México: UNAM, Indesol, COMECOSO.
- FOUCAULT, Michel. (1997). *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. México: Siglo veintiuno editores.

- FRANCO, R. & LANZARO, J. (Coord). (2006). *Políticas y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Argentina: FLACSO México.
- FREDERICKSON, H. (1992). Hacia una teoría del público para la administración pública. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 7-31.
- FRIEDMAN, John. (1991). *Planificación en el ámbito público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- GARCÉ, A. & UÑA, G. (Comp). (2006). *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- GARCÍA DELGADO, Daniel. (1994). *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Argentina: Tesis Grupo Editorial Norma S.A.
- GARCÍA DELGADO, Daniel (Comp). (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO Argentina, UBA y UCC.
- GARCÍA DELGADO, Daniel. (2003). *El Estado Nación y la crisis. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma.
- GARSON, G. D. (1992/2007). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-179). (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO. *The civil service. Continuity and change* [en línea]. Documento Oficial n° 2627. Disponible en: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm26/2627/2627.pdf> [consulta: 14 de octubre de 2012].
- GOBIERNO DEL REINO UNIDO. *The civil service. Taking forward continuity and change* [en línea]. Documento Oficial n° 2748. Disponible en: <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm27/2748/2748.pdf> [consulta: 14 de octubre de 2012].
- GORDON, I., LEWIS, J. & YOUNG, K. (1977). Perspectives on policy analysis. En *Public management. Critical perspectives* (pp. 11-22). New York, Routledge.
- GORE, Al. (1994). *Un gobierno más eficiente y menos costoso*. México: EDAMEX.
- GRAGLIA, Emilio (2005). *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Córdoba: EDUCC.
- GRAGLIA, Emilio. (2012). *En búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

- GUERRERO OROZCO, Omar. (1984). Los usos del análisis de implementación de políticas. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 19-43.
- GUERRERO OROZCO, Omar. (1993a). Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria. *Revista de Administración y Desarrollo*, no. 29, 11-33.
- GUERRERO OROZCO, Omar. (1993b). Política, policy pública y administración pública. *Revista de Estudios políticos Cuarta Época*, no. 1, 87-106.
- GUERRERO OROZCO, Omar. (1993c). Políticas públicas: interrogantes. *Revista de Administración Pública*, no. 84, 83-88
- GUERRERO OROZCO, Omar. (1997). Las políticas públicas antes de las ciencias de políticas. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 257-282.
- GUERRERO OROZCO, Omar. (2004). Los gerentes públicos pintados por sí mismos. *Convergencia revista de ciencias sociales*, no. 36, 213-245.
- GUERRERO OROZCO, Omar. (2010). *La administración pública a través de las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- GUIDENS, Anthony. (2001). *Sociología*. España: Alianza Editorial S.A.
- GUTIERREZ CORTÉS, M. & LEÓN Y RAMÍREZ, J. (2007, noviembre). *Modelo prospectivo de política pública*. Ponencia presentada en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- HARGUINDÉGUY, J.B. (2013) *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos, Grupo Amaya S.A.
- HARMON, M. & MAYER, R. (2001). *Teoría de la organización para la administración pública. Estudio introductorio de Hugues Harry Lhérisson*. México: Fondo de Cultura Económica.
- HINTZE, Jorge. (2003, octubre). *Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público* [en línea]. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20Instrumentos%20de%20evaluacion.pdf> [consulta: 18 de julio de 2014].
- HINTZE, Jorge. (2004). *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público* [en línea]. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20->

%20Evaluacion%20de%20resultados%20efectos%20e%20impactos%20de%20valor%20publico.pdf [consulta: 18 de julio de 2014].

HINTZE, Jorge. (2005). *El tablero de control de efectividad y la construcción de indicadores* [en línea]. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20%20EI%20tablero%20de%20control%20de%20efectividad%20y%20la%20construcción%20de%20indicadores.pdf> [consulta: 18 de julio de 2014].

HOFFERBERT, R. & CINGRANELLI, D (2008). Políticas públicas y administración: análisis comparado de políticas. En GOOGIN, R. & KLINGEMANN, H-D., *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II* (pp. 861-886). Madrid: Siglo veintiuno editores.

INAP y OCDE. (2006). *La modernización del estado: camino a seguir*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

INAP y OCDE. (2010). *Panorama de las Administraciones Públicas 2009*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

ILPES. (2004). *Boletín Nro. 15. Metodología del marco lógico* [en línea]. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/20664/P20664.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl> [consulta, 18 de julio de 2014].

JENKINS-SMITH, H. & SABATIER, P. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy, Volume 14, Issue 2*, 175-203.

KING, G., KEOHANE, R. & VERBA, S. (2007). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial S.A.

KLIKSBERG, Bernardo. (1984). *La reforma de la administración pública en América latina*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

KLIKSBERG, Bernardo. (1998). Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de los dogmas y convencionalismo. *Revista Gestión y Política Pública, no. 2*, 267-310.

KOOIMAN, J. (1993). Findings, Speculations and Recommendations. En KOOIMAN, J. *Modern Governance; New Government-Society Interactions* (pp. 249-262). Londres: Sage.

KOOIMAN, Jan. (2004). Gobernar en Gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo N° 16. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Comte d'Urgell*, 171 a 194.

- LAHERA, Eugenio. (2004a). *Capital institucional y desarrollo productivo: un enfoque de políticas públicas*. Santiago de Chile, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - Serie Gestión Pública.
- LAHERA, Eugenio (2004b). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, CEPAL, Serie políticas sociales.
- LAHERA, Eugenio. (2008) *Introducción a las políticas públicas*. Chile, Fondo de Cultura Económica.
- LASSWELL, Harold Dwight & LERNER, Daniel. (1951). *The policy sciences. Recent developments in scope and method*. EE.UU.: Stanford University Press.
- LASSWELL, Harold Dwight. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*, No. 1, 3-14.
- LASSWELL, Harold Dwight. (1971). *El futuro de la ciencia política*. Madrid: Tecnos.
- LASSWELL, Harold Dwight. (1974). *La política reparto de influencia*. Editorial Aguilar.
- LASSWELL, Harold Dwight. (1992/2007a). La orientación hacia las políticas. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas* (pp. 77-103). (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- LASSWELL, Harold Dwight. (1992/2007b). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-117). (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- LECHNER, Norbert. (1990). *¿Son compatibles modernidad y modernización? El desafío de la democracia latinoamericana* [en línea]. Documento de Trabajo FLACSO –CHILE, n°440. Disponible en: http://www7.uc.cl/sw_educ/cyv/pdf/compatibles.pdf [consulta: 13 de julio de 2013].
- LINDBLOM, Charles. (1958). Policy Analysis. *The American Economic Review*, Vol. 48, No. 3, 298-312.
- LINDBLOM, Charles. (1959). La ciencia de “salir del paso”. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas* (pp. 201-225). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- LINDBLOM, Charles. (1966). *Técnicas de coordinación política: adopción de decisiones por adaptación mutua*. México: Roble.

- LINDBLOM, Charles. (1979). Todavía tratando de salir del paso. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas* (pp. 227-254). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- LINDBLOM, Charles. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- LINDBLOM, Charles. (1994). La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 253-291.
- LINDBLOM, Charles. (1997). Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 239-255.
- LINDBLOM, Charles. (1999). *Democracia y sistema de mercado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- LONGO, Francisco. (2005). *La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma* [en línea]. Trabajo presentado en el Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, México DF. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0051501.pdf> [consulta: 4 de septiembre de 2012]
- LORA, Eduardo. (2007). *El Estado de las Reformas del Estado en América Latina*. Washington: Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Mayol Ediciones.
- LOSADA TRABADA, Antonio. (2003). Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, no. 1-2, 63-81.
- LOWI, Theodore J. (1992/2007b) Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *La hechura de las políticas públicas*. (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión) (pp. 89-117). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- LYNN, N. & WILDAVSKY, R. (2001). *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MAJONE, Giandomenico. (1997/2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de política* (1ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Fondo de cultura económica.

- MAJONE, Giandomenico (2008). Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones. En GOODIN, R. & KLINGEMANN, H-D., *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II* (pp. 887-913). Madrid: Siglo veintiuno editores.
- MARRADI, A.; ARCHENTI, N. y PIOVANI, J. (2007). *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé Editores S.A.
- MARTINS, Humberto (1997). *Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración* [en línea]. Revista del CLAD Reforma y Democracia, nro. 9. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/009-octubre-1997/0029603.pdf> [consulta: 14 de octubre de 2012].
- MARX, K. & Engels, F. (2005). *La ideología alemana. Crítica de la novísima filosofía alemana en las personas de sus representantes Feuerbach, B. Bauer y Stirner, y del socialismo alemán en las de sus diferentes profetas*. Buenos Aires: Santiago Rueda Editores.
- MAY, Peter J. (1991). Reconsidering Policy Design: Policies and Publics. *Journal of Public Policy, Volume 11, Issue 02*, 187-206.
- MAYNTZ, Renate. (1985). *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- McGREGOR, Eugene Jr. (1989). Orígenes y tendencias del análisis de las políticas públicas. *Revista Política y Sociedad, no. 3*, 7-15.
- McKENZIE, Kenneth. (1999). Diseño institucional y política pública: una perspectiva microeconómica. *Revista de Economía Institucional, no. 1*, 17-58.
- MEDELLÍN TORRES, Pedro. (1994). *La modernización del estado en América Latina: entre la reestructuración y el reformismo* [en línea]. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 2*. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/002-julio-1994/0023100.pdf> [consulta: 4 de septiembre de 2012]
- MEDELLÍN TORRES, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Chile: CEPAL - Serie Políticas Sociales.
- MEJÍA LIRA, José. (1992). La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana. *Revista Gestión y Política Pública, no. 1*, 157-174.

- MENY, Yves & THOENING, Jean Claude. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: España, Editorial Ariel.
- MENY, Yves & THOENING, Jean Claude. (2002). El marco conceptual. En *Planificación y evaluación de políticas de información* (pp. 206-224). Barcelona, España: Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.
- MERINO, M., CEJUDO, G. & otros. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MERINO, Mauricio. (2013). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- MERLINO, Aldo (Coord.). (2000). *Investigación cualitativa en ciencias sociales. Temas, problemas y aplicaciones*. Buenos Aires: Grupo América Lee.
- MERLO RODRÍGUEZ, I., GRAGLIA, E., & KUNZ, D. (2005, noviembre). *Modelo relacional de políticas públicas*. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba.
- MERLO RODRÍGUEZ, I. (2009, mayo). *Los estudios de determinación de políticas públicas: una metodología en construcción*. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, y el Gobierno de la Provincia de San Juan.
- MERLO RODRÍGUEZ, I. (2010, agosto). *Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación (Analysis of policy determination)*. Ponencia presentada en la VI Conferencia Anual de la Red Latinoamericana y Caribe de Monitoreo y Evaluación, Organizada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, CONEVAL y el Ministerio de Economía de España, México.
- MERLO RODRÍGUEZ, I. (2011, julio). *Los procesos de diseño y de políticas públicas en los gobiernos locales: características y desafíos en la Provincia de Córdoba*. Ponencia presentada en el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, "Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social", Organizado por la Asociación de Administradores Gubernamentales – AAG - y la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública – AAEAP- junto con la

Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Chaco. Chaco.

- MERLO RODRIGUEZ, I. (2012, octubre). *Los modelos de organización pública local y la calidad de sus políticas: gobiernos locales con amplia autonomía y capacidades limitadas vs. gobiernos locales con limitada autonomía y capacidades amplias. El caso de Argentina*. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Cartagena de Indias, Colombia y en el IX Seminario RedMuni "Repensando la agenda local". Buenos Aires, Argentina.
- MERLO RODRIGUEZ, I. (2012, julio). *Local and Regional Development: Bank of Public Policies as a Strategy to Strengthen Joint Management*. Ponencia presentada en el 2012 World Congress of Political Science. Organizado por International Political Science Association. Madrid, España.
- MERLO RODRIGUEZ, I. (2013, julio). *Buropatología: patrimonialismo, burocracia y New Public Management en los gobiernos de América Latina en general y Argentina en particular. Aproximaciones teóricas*. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política "La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales", Paraná.
- MERLO RODRIGUEZ, I. (2014, noviembre). *La buropatología en las administraciones públicas de América Latina, el problema. El Open Government, ¿la solución?*. Ponencia presentada en el XIX Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Quito, Ecuador, 11-14 de noviembre de 2014.
- MEYER, J. & BRIAN, R. (1999). Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia. En POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (comp.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 44-63). México, Fondo de Cultura Económica,
- MILLS, C. Wright. (1974). *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MILLS, W., LASSWELL, C. & PARSONS, T. (1991). *Sociología del poder*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- MINTZBERG, H. & JORGENSEN, J. (1995). Una estrategia emergente para la política pública. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 25-46.

- MOE, Terry (1998). La teoría positiva de la burocracia pública. En SAIEGH, Sebastián; TOMMASSI, Mariano. *La nueva economía política: racionalidad e instituciones* (pp. 205-241). Buenos Aires: Eudeba.
- MOLINET, Jonathan. (1993). Electores, político y burócratas: dificultades características en el juego de las políticas públicas. *Perfiles latinoamericanos*, no. 3, 37-69.
- MONTECINOS MONTECINOS, Egon E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de administración*, no. 33, 323-335.
- MOÑUX CHÉRCOLES, D. y otros. (2005). Condicionantes políticos y problemas metodológicos en la evaluación de impacto social de las políticas de I+D e innovación. *Revista CTS*, no. 4, 173-200.
- MUELLER, Dennis C. (1984). *Elección pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- NALLIN, Ma. Alejandra. (2001, noviembre). *Una aproximación a la problemática de la Reforma del Estado. Contenido, alcance y limitaciones de los modelos de reforma* [en línea]. Ponencia presentada en el 5º Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Río Cuarto, República Argentina. Disponible en: <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/diaz-landa/maria-alejandra-nallino.pdf> [consulta: 6 mayo 2011].
- NELSON, Bárbara. (2008). Políticas públicas y administración: una visión general. En GOODIN, R. & KLINGEMANN, H-D., *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II* (pp. 795-860). Madrid: Siglo veintiuno editores.
- NICKSON, Andrew. (2002). Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del *New Public Management*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n°. 24.
- OFFE, C.; KEANE, J. (1990). *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- ORLASNKY, Dora. (2005). El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los noventa. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, no. 6, 41-61.
- ORTEGÓN, E., PACHECO, J. & PRIETO, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* [en línea]. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en:

<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/22239/manual42.pdf> [consulta: 19 de julio de 2014].

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. (1994). *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Ediciones Gemika S.A.

OSBORNE, David & PLASTRIK, Peter. (1997). *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. España: Ediciones Paidós Ibérica S.A.

OSPINA BOZZI, Sonia. (1993). Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 35-56.

OSUNA LLANEZA, José Luis. (2000). *Guía para la evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Ed. Instituto de Desarrollo Regional.

OSUNA LLANEZA, José Luis. (2003). La evaluación participativa: una visión integral y pluralista. En BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., *La evaluación de la acción de las políticas públicas* (pp. 47-60). Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.

OSUNA LLANEZA, José Luis. (2004). *Guía de Planificación y Evaluación para Agentes de Desarrollo Local*. Sevilla: Sevilla Siglo XXI, S.A.

OSUNA LLANEZA, José Luis. (2005a). La evaluación de las Políticas Públicas, Programación y evaluación pública: un triángulo complejo. *Revista Ekonomiaz n° 60, Volumen I*, 77-98.

OSUNA LLANEZA, José Luis. (2005b). *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

OSUNA LLANEZA, José Luis. (2007). La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable. *Revista de Economía ICE n° 836*, 75-83.

OSUNA LLANEZA, José Luis & GONZALEZ, J. A. (2007). *Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española*. España: Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

OSZLAK, Oscar. (1977). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. *Documento CEDES/G.E CLACSO, Vol. 8*.

OSZLAK, Oscar. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina* [en línea]. Centro de Estudios de estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO. Vol. 4. Disponible en: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos->

espanol/Oszlak%20y%20O%20Donnell%20%20estado%20y%20Políticas%20Estatal
es.pdf [consulta: 4 de septiembre de 2012]

OSZLAK, Oscar. (1996). La modernización del estado en América Latina [en línea]. En *Inversión pública y desarrollo humano en el contexto de la modernización del estado*. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Modernizacion%20del%20Estado.pdf> [consulta: 4 de septiembre de 2012].

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%20PUBL.pdf> [consulta: 4 de septiembre de 2012]

OSZLAK, O. & GANTMAN, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad [en línea]. *Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies, Vol. XXXVII*. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20Agenda%20Estatal%20y%20sus%20Tensiones%20v%20final.pdf> [consulta: 4 de septiembre de 2012]

OSZLAK, Oscar. (2009). *La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización* [en línea]. Proyecto OEA-PNUD, La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/La%20prof%20del%20serv%20civ%20en%20AL%20impact%20sobre%20el%20proc%20de%20democ.pdf> [consulta: 4 de septiembre de 2012]

OSZLAK, Oscar. (2012, abril). *Gobierno abierto: promesas, supuestos y desafíos* [en línea]. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE, "Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa", San Juan de Puerto Rico. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Gobierno%20abierto.pdf> [consulta: 4 de septiembre de 2012].

OSZLAK, Oscar. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* [en línea]. Disponible en: http://www.economicasunp.edu.ar/03-EPostgrado/posgrados/trelew/P%20Fablica/EGob_AdmPub/info/Oszlak%20Políticas%20Publicas%20y%20Regimenes%20Políticos.pdf [consulta: 5 julio 2009].

PALLARES, Francisc. (1988). Las políticas públicas: el sistema político en acción. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, no. 62, 141-162.

- PARSONS, Wayne. (2007). *Políticas públicas: introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: FLACSO México.
- PAYNE, M. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- PEREZ SÁNCHEZ, Margarita. (2005). *Análisis de políticas públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- PERRY, G. & JAVED BURKI, S. (1998). Administración Pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma. En Burki, S., Perry, G., *Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional* (pp. 134-176). Washington: Banco Mundial.
- PETERS, Guy. (1995). Modelos alternativos del proceso de política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 257-276.
- PETERS, G. & WRIGHT, V. (2001). Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo. En: GOODIN, R. & KLINGEMANN, H-D., *Nuevo manual de Ciencia Política Tomo II* (pp. 914-933). Madrid: Ediciones Istmo.
- PETERS, Guy. (2001). *La política de la burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PETERS, Guy. (2003, octubre). *La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?*. Trabajo presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, celebrado en Ciudad de Panamá, Panamá.
- PETERS, Guy. (2009). Los dos futuros del gobierno: Descentrando y recentrando los procesos de gobierno. *Studia Politicae* N° 18, 19 a 38.
- PETERS, G. & PIERRE, J. (2010). *La politización de la función pública en una perspectiva comparada*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- POWELL, W. & DIMAGGIO, P. (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PRATS i CATALÁ, Joan. (2002). Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un cambio institucional. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, no. 2, 7-28.
- PRATS i CATALÁ, Joan. (2005). *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- PRATS i CATALA, Joan. *Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública* [en línea]. Colección de Documentos del Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/39514892/05-Reinventar-La-Burocracia-joan-Prats> [consulta: 13 de abril de 2011].
- PRESSMAN, J. & WILDAVSKY, A., (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PRZEWORSKI, Adam. (1998). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal – agente. *Revista Argentina de Ciencia Política*, nº 2, 11-39.
- QUIROGA, Hugo. (2006). Déficit de ciudadanía y transformaciones del espacio público. En CHERESKY, Isidoro (Comp). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política* (pp. 1169-1401). Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- RAMIÓ MATAS, Carles & SALVADOR, Miguel. (2005). Servicio civil en América Latina: reflexiones y propuestas tentativas. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, no. 6, 63-90.
- RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro. (2004). *El proceso de reforma del estado y modernización de la gestión pública en Chile. Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- ROBIROSA, M., CARDARELLI, G. & LAPALMA, A. (1990). *Turbulencia y planificación social*. Buenos Aires: UNICEF – Siglo veintiuno editores.
- RODRIGUEZ VASQUEZ, Juan Carlos. (2005, octubre). *Estado burocrático y descentralización en América Latina: inviabilidad del paradigma burocrático weberiano* [en línea]. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. Disponible en: <http://ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X/documentos/listar.html> [consulta: 13 abril de 2011].
- ROJAS, E. & DAUGHTERS, R. (1998). *La ciudad en el siglo XXI. Experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*. Washington: BID.
- ROSSI, P. & FREEMAN, H. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Editorial Trillas.
- RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. (1998). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: PyV-UIA.

- SABATIER, Paul A. (1999). *Theories of the policy process*. EE.UU.: Westview Press.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (2004). ¿Qué participación para cuál democracia?. En ZICCARDI, Alicia (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 43-56). México: UNAM, Indesol, COMECOSO.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo. (1993). El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas. *Perfiles latinoamericanos*, no. 3, 17-36.
- SCHWEINHEIM, Guillermo. (2009). *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Argentina: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.
- SCRIBANO, Adrián. (2008). *El proceso de investigación social cualitativo*. Buenos Aires: Prometeo.
- SHAFRITZ, J. & HYDE, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica,
- SIKKINK, Kathryn. (1993). Las capacidades y la autonomía del estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista. *Desarrollo Económico*, Vol. 32, No. 128.
- SIMON, H. & GUERRERO TAPIA, E. (1989). *Naturaleza y límites de la razón humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SKOCPOL, Theda. (1990). El estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En TORRES VIVAS, E., *Política: Teoría y método* (pp. 112-157). Costa Rica: Ed. EDUCA-FLACSO.
- SPINK, P., LONGO, F., ECHEBARRÍA, K. & STARK, C. (2001). *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. Venezuela: CLAD.
- STEIN, Ernesto. (2005). *La política de las políticas públicas*. Washington, IPES y Banco Interamericano de Desarrollo.
- STEIN, E. & TOMMASI, M. (2008). *Policymaking en Latin America. How politics shapes policies*. Washington: Inter American Development Bank.
- STEIN, E. & TOMMASI, M. (2007). Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. *Visiones del desarrollo en América Latina* (pp. 77-156). Santiago de Chile: CEPAL y CIDOB.
- STUDLAR, Donley T. (1984). Review of William N. Dunn "Values, Ethics, and the Practice of Policy Analysis. *Journal of Public Policy*, Volume 4, Issue 1, 80-81.

- SUBIRATS, Joan. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SUBIRATS, Joan. (1991a). Introducción. En ZAPICO GOÑI, Eduardo (Trad.) LINDBLOM, Charles. *El proceso de elaboración de las políticas públicas* (pp. 5-9). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- SUBIRATS, Joan. (1991b). El proceso de formación de políticas en España. Algunas hipótesis. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, no. 9, 199-216.
- SUBIRATS, Joan. (1995). Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 5-23.
- SUBIRATS, J. & GOMÀ, R. (2002a). Evaluación de políticas públicas. En *Planificación y evaluación de políticas de información* (pp. 189-205). Barcelona: Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.
- SUBIRATS, J. & GOMÀ, R. (2002b). Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis. En *Planificación y evaluación de políticas de información* (pp. 151-167). Barcelona: Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.
- SUBIRATS, Joan. *El análisis de las políticas públicas* [en línea]. <http://guajiros.udea.edu.co/fnsp/Documentos/Docencia/SPE/Poloiticas%20publicas.pdf> [consulta: 5 julio 2009].
- SUBIRATS, J. & DENTE, B. (2014). *Decisiones públicas. Análisis del proceso de decisión en políticas públicas*. España: Editorial Planeta S.A.
- SUTTON, Rebecca. (1999). The policy process: an overview [en línea]. *Working Paper 118*. <http://www.odi.org.uk/resources/download/1868.pdf> [consulta: 5 julio 2009].
- TATAGIBA, L.; CHAEZ TEIXERA, A. (2006). *Contraloría y participación social en la gestión pública*. Venezuela: CLAD.
- TECCO, Claudio. (1997). Sobre las características de la Gestión Pública en Municipios Pequeños e Intermedios. Apuntes basados en estudios de casos. *Administración Pública y Sociedad*, no. 10.
- TECCO, Claudio. (2006). La gestión del desarrollo local y la administración de bienes públicos, sobre modelos y prácticas en la organización de la gestión municipal. En ROFMAN, A. & VILLAR, A., *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* (pp. 215-230). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- THOENING, Jean Claude. (1997). Política pública y acción pública. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 19-37.

- TORGERSON, Douglas. (1999). El análisis de políticas públicas y la vida pública: ¿la restauración de la phronêsis?. En FARR, J., DRYZEK, J. & LEONARD, S., *La ciencia política en la historia* (pp. 289-324). Madrid: Ediciones ISTMO S.A.
- TORGERSON, Douglas. (1992/2007a). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *El estudio de las políticas públicas* (pp. 197-238). (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- VALLES, Miguel. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- VALLES, Miguel. (2007). *Cuadernos metodológicos*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas.
- VILLORIA, Manuel. (2012, octubre). *Transparencia y gobierno abierto: ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto?*. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- VIÑAS CHIAPPINI, Verónica Esther. (2005). La profesión del evaluador de políticas, programas y servicios públicos: perspectivas de futuros. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, no. 1, 27-37.
- WEBER, Max. (2004). *Economía y Sociedad* (2ª Ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- ZALTSMAN, Ariel. (2003, octubre). *La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la 'Nueva Gestión Pública' y de otras experiencias de evaluación en América Latina*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Panamá.
- ZAPICO GOÑI, Eduardo (Trad.). (1991). LINDBLOM, Charles, *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Capítulo Dos: De la indeterminación comprobada a la determinación buscada

Del capítulo anterior se desprende la preocupación de numerosos teóricos sobre el problema de la toma de decisiones públicas. La racionalidad limitada de Simon sostenía que, si bien la racionalidad en política pública era limitada debían generarse mecanismos que permitieran mejorar las decisiones, es decir, ya no se pretendía maximizar sino más bien satisfacer. Y ¿cómo saber cuál es la mejor decisión según este enfoque? “el primer examen, y quizás no el menos importante, es el del sentido común” (Simon, 1976 citado en Friedman, 1991: 173). Por otro lado y también preocupado por el problema de la toma de decisiones en políticas públicas, Lindblom con su propuesta de salir del paso. En definitiva, tanto racionalistas como incrementalistas proponían “arreglárselas de alguna manera” (Friedman, 1991: 173).

El análisis de políticas emerge a partir del encuentro de tres disciplinas: la ingeniería de sistemas (análisis de sistemas abiertos), la ciencia política y la administración. Este encuentro fue posible a partir de la creencia que la ciencia podía dotar de mayor racionalidad, de mayor inteligencia a la toma de decisiones, haciendo uso, sobre todo, del concepto de sistema (Friedman, 1991).

En 1979, Wildavsky sostenía que el analista de políticas tenía una capacidad universal de resolución de problemas, es decir, el analista debía centrarse en el análisis sin importar el tema (salud, bienestar social, seguridad) porque el análisis no es una postura sino una técnica (Wildavsky, 1979 citado en Friedman, 1991: 165).

Ahora bien, como ya se expresara en el capítulo anterior, en la actualidad gran parte de las intervenciones públicas carecen de modelos explicativos de la realidad, de teorías del cambio explícitas, de cadena de causalidades entre lo que se pretende cambiar y las acciones que se proponen implementar, es decir, gran parte de las intervenciones son de difícil y hasta casi imposible medición y evaluación, son opacas y de dificultosa comunicación; y es allí cuando la indeterminación de las políticas públicas se hace presente.

En este marco, los esfuerzos desde los enfoque sinópticos por agregar racionalidad a la toma de decisiones no han tenido del todo su éxito, por lo menos en las administraciones públicas latinoamericanas. En este sentido, desde los enfoques constructivistas se sostiene que esto ha sucedido porque ese enfoque tradicional de racionalidad volcado a la planificación por fases (sistémica) se ha caracterizado por tecnocrática, centralista, autoritaria y poco realista, haciendo evidente el fracaso de esa manera de planificar, sobre todo, en América Latina (Robirosa, 1990: 10).

Desde un enfoque neopluralista, se sostiene que unas de las grandes omisiones o fallas de la planificación tradicional ha sido no asumir que la realidad que se pretende

intervenir no solo es dinámica sino también es “turbulenta”, “impredecible” y conflictiva. Es un escenario donde convergen diferentes actores con recursos de poder dispares, intereses probablemente conciliatorios pero también contrapuestos, donde el diseño del sistema garantiza que cierta elite defina los problemas (Lindblom). Así, el propósito de los planificadores debería ser facilitar que los decisores, en medio de la turbulencia, mantengan alguna direccionalidad (Robirosa, 1990: 11-12).

Ahora bien, dado que los gobiernos gobiernan para generar cambios en la realidad, gestionar a partir de un incrementalismo simple solamente, método de la caja negra, o bien solo, asegurando, algún tipo de direccionalidad, provoca que los problemas tan solo se vayan posponiendo (metiéndolos bajo el tapete) y no resolviendo.

Así, la indeterminación de la política pública se hace presente 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 este marco, los estudios de determinación pretenden esclarecer la direccionalidad y agregar racionalidad a las decisiones ya tomadas. Cuando las intervenciones gubernamentales se encuentran indefinidas carecen de argumentación, no cuentan con una reflexión previa entre los posibles vínculos entre insumos y resultados, y más aún cuando son decididas no sobre ajustes partidarios mutuos (consensos entre actores) sino arbitraria y solitariamente, estamos ante la indeterminación de políticas.

Por ello, la tesis pretende generar una herramienta que permita superar la indeterminación de una política pública, combinando diferentes enfoques de racionalismo limitado que permitan (re) construir la teoría del cambio de una política, para luego, dar los pasos hacia la apertura e incorporación de otros actores al proceso de hechura (comunicación, implementación y evaluación) de las políticas.

Los estudios de determinación son una propuesta de análisis desarticulado, en los términos incrementales, que persiguen (re) construir la cadena de causalidades, el diagnóstico descriptivo y explicativo de la realidad en la que se interviene, sin pretender comprobar acabadamente la lógica racional de las relaciones identificadas (racionalismo

estricto), sobre la base de las percepciones y acuerdos del equipo de decisores que tienen un tema (*issues*) bajo su responsabilidad.

En este marco, esa reconstrucción del diseño se realizará sobre la base de lo existente (las soluciones), para lo cual, el primer paso es obtener una descripción sobre las características de las acciones gubernamentales.

El diseño de intervenciones públicas (acciones gubernamentales) implica una conceptualización de la política, es decir, clarifica, argumenta, explicita la estrategia a implementar, a partir de un diagnóstico, tanto descriptivo como explicativo, de la realidad que se pretende modificar. Se elabora sobre la base de ciertas pautas y criterios que guardan una relación de coherencia entre sí, es decir, el diseño es un proceso a partir del cual se prepara un conjunto de decisiones que luego serán puestas en acción, a los fines de alcanzar ciertos objetivos a través de determinados medios (Dror, 1984).

Diseñar es preparar a la decisión para organizar su ejecución, estableciendo objetivos, períodos de tiempo y medios necesarios; es la voluntad de establecer las líneas de acción para alcanzar determinados objetivos, con qué instrumentos se van a alcanzar y bajo qué costos; es un proceso que parte no de lo que se debe hacer (soluciones) sino de los problemas que se deben resolver, en un espacio de reflexión y construcción racional y participativo.

Por ello, a partir del diseño de políticas se debe asegurar la sustentabilidad y desarrollo de un conjunto de intervenciones, presentes y futuras, partiendo del conocimiento y análisis de la situación problemática y su contexto, a los fines de definir estrategias de acción, a concretar en tiempo y espacio, cuantificadas física y financieramente, y formuladas en términos verificables (Bueno Suárez, 2013a).

Desde este enfoque, al proceso de elaboración de una política podría dividírsele en dos grandes momentos. Un primer momento de "identificación", cuyo objetivo es construir la imagen de la realidad que se quiere modificar, contraponiéndola con la imagen ideal a la que se aspira. En este momento es donde "se transforma coherentemente la imagen en negativo (teoría del problema) en la imagen en positivo (teoría de la implementación) convirtiendo las relaciones entre causas y efectos en relaciones entre fines y medios". Y un segundo momento de "formulación" que tiene como objetivo establecer los criterios de racionalidad y coherencia a través de la teoría del problema, de la implementación y del programa, que tiene como objetivo transformar racional y coherentemente la imagen negativa (árbol de problemas) en una "imagen positiva, anhelada" (árbol de objetivos) que convierte las relaciones entre problemas y causas en relaciones entre fines y medios (Bueno Suárez, 2014).

El diseño de una política, como conjunto de decisiones a accionar sobre una realidad a intervenir a los fines de transformarla, implica construir y elaborar los argumentos que justifican dicha intervención, sus objetivos, sus estrategias e instrumentos, su población objetivo con sus respectivos criterios de determinación, la identificación de los *stakeholders* en cada etapa de la intervención, las pautas procedimentales de la ejecución, las pautas y criterios de evaluación en cada momento (diseño, implementación, resultados, impactos, efectos), la identificación de costos y presupuestos con sus respectivos flujos de gastos e ingresos, los mecanismos de control de legalidad y de control financiero, los instrumentos de evaluación de coherencia interna y de coherencia externa (de sinergia o de confrontación con otras intervenciones) y las acciones de su comunicación.

En este marco, la indeterminación se identificará a partir de la caracterización de los elementos descriptos anteriormente sobre cada una de las intervenciones (acciones) que dicha gestión reconoce. Para ello, se operacionalizan los elementos del diseño para detectar si están presentes y las características que tienen. Cada intervención que la gestión ha inventariado es sometida a un análisis de determinadas variables, previamente categorizadas. Para ello, se hace uso de un instrumento (formulario semicerrado) que permite inventariar todas las intervenciones (programas, y /o proyectos, ya sea que se encuentran en elaboración o en ejecución) de las diferentes áreas orgánicas, detallando cierta información con respecto a los objetivos, los recursos, la localización, etc.; puntos que se profundizarán más adelante.

En este marco, esta tesis pretende construir una herramienta teórica-metodológica que permita a los analistas de políticas determinar las *policies*, es decir, contornearlas (*policy mapping*), retrospectivamente, con sus respectivos objetivos generales, particulares y su cartera de proyectos y acciones.

El objetivo es aportar tanto a la disciplina de las políticas públicas, a través del diseño de una herramienta concreta que apunte a la (re) construcción de la dimensión técnica de la política pública en cuestión a partir de un método inductivo de (re) construcción de las soluciones hacia los problemas.

La acción pública materializada a través de intervenciones (programas, proyectos y actividades gubernamentales) plantea cursos de decisión y de acción tendientes a la resolución de los problemas definidos como públicos. Así, los estudios de determinación proponen un esfuerzo inductivo y retrospectivo de asociar un conjunto de soluciones (intervenciones gubernamentales) a un conjunto de asuntos (problemas públicos) en un contexto determinado.

Esas son las bases para la construcción del *árbol de problemas, causas y soluciones*⁵⁶, el cual permite que el analista conozca cuál es el conjunto de temas que se pretenden resolver a partir de la decisión, comunicación, implementación y evaluación de un conjunto de soluciones (programas y/o proyectos), a través del trabajo de sus instituciones políticas y administrativas.

La definición de los problemas –en tanto datos de la realidad que disparan la atención y el compromiso del gobierno y entendidos como construcción intersubjetiva– condiciona el tipo de respuesta pública. De manera que, el *árbol de problemas, causas y soluciones* transmite más claramente la concepción de la realidad sobre la que se asienta una política, dando cierta luz sobre su direccionalidad, ya que la misma está indeterminada.

Dado que los problemas públicos no son independientes de las valoraciones sino más bien se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos y situaciones se ponen en relación con determinados supuestos o valores, para la construcción del *árbol de problemas, causas y soluciones* de los estudios de determinación se partirá de asumir que los problemas poseen una naturaleza subjetiva, relativa y artificial, no existen problemas en sí, objetivamente, es decir, son construcciones subjetivas (sociales, políticas) de la realidad. Por lo tanto, los estudios de determinación solo mostrarán el modelo causal de un sector, el de los decisores. Claramente, esta es una limitación de este tipo de estudios, pero dado que se parte de la indeterminación, se considera que es el primer paso hacia un camino más ancho que incluya las percepciones, visiones y posiciones de diferentes actores, en escenarios de diálogo racional, que podrán implementarse a posteriori.

“Los problemas de políticas son un valor no realizado o una oportunidad de mejora alcanzable a través de la acción política”⁵⁷. De allí, la importancia de la etapa de definición de la estructuración del problema, ya que es allí, donde se determina la producción, la interpretación y representación de la información producida por otros métodos de análisis. Por ello, Dunn afirma que la estructuración del problema es el sistema de guía central del análisis de políticas (Dunn, 2008: 7).

De la (re) construcción de los problemas públicos con sus causas y los vínculos con un conjunto de soluciones gubernamentales, podrá resultar un modelo casual más o menos complejo, pero sin dudas, valioso en cuanto a las posibilidades de establecer relaciones entre las diferentes intervenciones públicas y las variables principales que las sustentan. En este sentido y dado que los estudios de determinación persiguen como objetivo reconstruir la cadena de causalidad, la teoría de cambio de una gestión, ese árbol de problemas,

⁵⁶ En otra metodología de diseño de proyecto es lo que se conoce como árbol de problemas.

⁵⁷ JONES, Compare Charles. (1977) *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate, MA: Duxbury Press, p. 15. Apud: DUNN, William. (2008) *Public Policy Analysis: An Introduction*. 4th. ed. EE.UU, Pearson Education Inc., p. 3.

causas y soluciones se elabora a partir de la percepción de la realidad que tenga el equipo de gobierno, lo cual implica que esa agenda debería ser contrastada, luego, con la agenda social. El estudio no dará como resultado que esa agenda es la adecuada, sólo se expedirá sobre cuál es la direccionalidad de ese equipo de gobierno en un contexto determinado.

Una vez construido ese árbol, se propone la elaboración de lo que se ha dado en llamar el *árbol de políticas y proyectos*, el cual, en sentido práctico, es una síntesis gráfica del árbol de causalidades sobre el que se asientan las decisiones que dieron origen a la política pública. Ese árbol en los términos de otras metodologías de elaboración de proyectos es lo que se da en llamar el árbol de objetivos, resultante del árbol de problemas, es la visión del futuro que queremos concretar a partir de la intervención en la realidad con acciones concretas (programas y/o proyectos).

El *árbol de políticas y proyectos* permite acercarse a la gestión a través de su política pública analizada y reconstruida con objetivos y acciones (medios), lo que invita a que la gestión ya no sea pensada solo en términos de estructura organizativa sino más bien en términos de políticas, de gobierno por asuntos, gobierno por políticas.

Las gestiones generalmente dan cuenta de lo que hacen de acuerdo a su estructura burocrática (dirección de narcotráfico, dirección de investigación criminal, etc.) e informan y comunican de esa manera. El estudio si bien recogerá la información por cartera, los árboles que se construirán no siguen la lógica de estructura organizativa porque parte de asumir que una realidad que es turbulenta, conflictiva e impredecible requiere de soluciones integrales, direccionadas, interdisciplinarias, por lo tanto cada política mostrará la multidisciplinariedad a partir de las intervenciones (programas y/o proyectos) que integran la cartera, los cuales serán transversales a todas las áreas de la estructura organizacional.

Los estudios de determinación permiten detectar dos alertas (Graglia, 2005):

a) intervenciones (programas y/o proyectos) faltantes: se refiere a aquellas causas de problemas que a lo largo del proceso se han identificado, es decir, "situaciones negativas" que el equipo de gobierno considera como de responsabilidad pública, pero que desde la gestión no se ha diseñado ni implementado ninguna acción tendiente a removerlas.

b) intervenciones (programas y/o proyectos) sobrantes: se refiere a aquellas acciones públicas cuyo sentido, según el equipo de gobierno, no se la ha podido establecer una relación o vinculación con alguna causa asumida como pública, por parte de ese mismo equipo de gobierno, es decir, está la acción pero la argumentación de su por qué, es confusa y/u opaca.

En síntesis, la identificación de los problemas públicos y sus causas como origen y fundamento de las intervenciones, es indispensable en este esquema para determinar la existencia o ausencia⁵⁸ de intervenciones. Los estudios de determinación permitirán detectar estos dos alertas pero no se expresará sobre la suficiencia o insuficiencia de las acciones gubernamentales para alcanzar los objetivos declarados, ya que para ello, se requiere de otro tipo de estudios, más vinculados a la evaluación de políticas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones previas, a continuación se explicitarán los aspectos metodológicos de los estudios de determinación y las posibilidades de su implementación en el marco del análisis de políticas públicas.

Los estudios de determinación implican una herramienta de análisis de políticas que utiliza técnicas cualitativas de investigación, a partir de la aplicación de un conjunto de actividades que permiten la construcción de un árbol de problemas, causas y soluciones y luego la elaboración del árbol de políticas y proyectos.

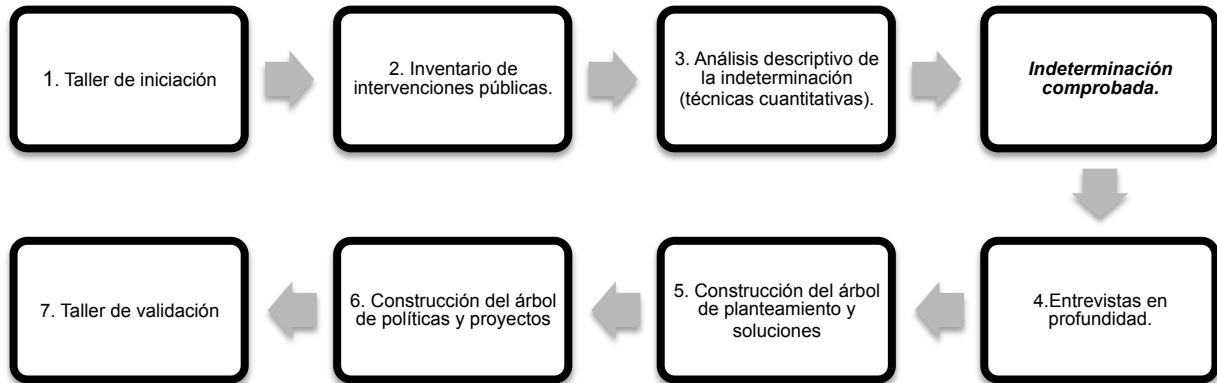
Los estudios de determinación persiguen como objetivos particulares:

- 1) comprobar la indeterminación de políticas;
- 2) inventariar intervenciones públicas (programas y/o proyectos) diseñadas y/o gestionadas por las diferentes áreas de una gestión;
- 3) elaborar el árbol de problemas, causas y soluciones, relacionando, por una parte, las intervenciones inventariadas (programas y/o proyectos) y, por la otra, los problemas y causas identificadas, detectando, si las hubiera, dos alertas probables: a) intervenciones inventariadas que no buscan resolver causas de problemas identificados (intervenciones “sobrantes”), y b) causas irresueltas por la ausencia de intervenciones (intervenciones “faltantes”).
- 4) elaborar un árbol de políticas y proyectos que grafique: a) sobre la base de las dimensiones de la situación problemática (*issues*) los objetivos generales y a partir de los problemas a resolver, los objetivos particulares de la política pública, y b) sobre la base de las causas de los problemas a resolver, los objetivos generales de los proyectos existentes, faltantes o sobrantes; y finalmente
- 5) comprobar si los resultados alcanzados son validados por parte de los decisores que participaron del estudio, por medio de la realización de instancias que permitan la legitimación (validación), ratificación y/o rectificación de los resultados obtenidos por el analista de políticas.

⁵⁸ En este sentido, Dye sostiene que lo que los gobiernos deciden o no hacer es política pública.

A partir de los objetivos planteados, los estudios de determinación plantean, en principio, siete momentos, que se desarrollarán a continuación.

Gráfico Número 4: Momentos de los estudios de determinación.



Fuente: Elaboración propia

a) Primer momento: taller de iniciación

El proceso de los estudios de determinación, como herramienta del análisis de políticas, comienza con la aplicación de la técnica cualitativa de grupo de discusión denominado en este proceso como “taller de iniciación”.

Bajo los supuestos que la realidad es una construcción intersubjetiva, por un lado, y que los estudios de determinación pretenden pasar en limpio la direccionalidad, modelo causal (teoría del cambio) de un equipo de gobierno que subyace en una política específica, se utiliza la técnica de grupo de discusión.

El grupo de discusión es una técnica que busca captar el discurso, la conversación entre los sujetos, en un contexto dialógico determinado, es decir, se centra en el intercambio dialógico entre los integrantes, en este caso, de un equipo de gobierno con la presencia del analista de políticas, cuyo rol en esta actividad es la de facilitar los acuerdos, generar interrogantes, provocar discusiones que permitan ir echando luz sobre cuáles son los objetivos (fines) que se persiguen, cuáles son los problemas que se intentan resolver, cuáles son las acciones (soluciones, medios) para alcanzar lo que se pretende.

“En el grupo de discusión se desarrolla una conversación en la que, para el investigador, los interlocutores desaparecen detrás de las (inter) locuciones” (Canales y Peinado, 1988 citado en Scribano, 2008: 117).

En los estudios de determinación, el grupo de discusión está integrado por los funcionarios políticos del poder ejecutivo, ya que se pretende reconstruir la teoría de cambio

a partir de las percepciones, interpretaciones, visiones de los responsables involucrados en los procesos de las decisiones gubernamentales. En el caso que se presenta en esta tesis, este grupo estuvo integrado por el Estado Mayor de la Policía de la Provincia de Córdoba⁵⁹.

Las interpretaciones sobre la realidad de otros actores sociales, políticos y económicos son fundamentales en los procesos de diseño, comunicación, implementación y evaluación de las políticas. Pero dado que los estudios persiguen como objetivo la (re) construcción de la teoría del cambio de los decisores, los resultados que arroje el estudio, necesariamente, deberán ser contrastados con las percepciones de los diferentes sectores de la sociedad, a los fines de generar acuerdos que sostengan a las políticas determinadas, modificándolas, corrigiéndolas o bien ratificándolas.

Para que la técnica de grupo de discusión de resultados, es necesario asegurar,: a) que todos los participantes pueden intervenir en las mismas condiciones, b) la existencia de un objetivo, es decir, el grupo debe generar un resultado (árbol de problemas), c) instaurar un momento de acuerdo colectivo, de opinión grupal, y d) el rol del analista de políticas como facilitador, como equilibrador.

El grupo de discusión al estar integrado por el equipo de gobierno y en presencia del “jefe” (Presidente, Gobernador, Intendente, Ministro, Jefe de Policía) es necesario suponer que es probable que haya cierto sesgo en los participantes, por lo tanto habrá que dedicarse en sortear dicha asimetría a partir de la utilización de otras técnicas, como se expondrá más adelante.

En este momento del proceso, el grupo de discusión denominado “taller de iniciación” tendrá como objetivo identificar los temas (*issues*) que el equipo de gobierno asume que son de responsabilidad gubernamental como así también los problemas que están impidiendo que esos temas estén resueltos.

Este taller se diseña para que no se extienda más de dos horas, y el investigador (analista de políticas), en su rol de facilitador, actúa como hilo conductor de la conversación, explicitando al inicio del grupo, tanto la duración del taller como los objetivos del estudio y de la instancia. Por otro lado, se ubica a los participantes en una mesa redonda, facilitando lo que se conoce como ideología conversacional (Baeza, 2002 citado en Scribano, 2008:

⁵⁹ El Estado Mayor está integrado por las máximas autoridades de la fuerza de seguridad, es decir, por el Jefe, Subjefe y los Directores Generales, a saber: Jefatura, Subjefatura, Dirección General Seguridad Capital, Dirección General de Investigaciones Criminales, Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico, Dirección General de Policía Caminera, Dirección General de Formación Permanente, Dirección General Departamentales Norte y Dirección General Departamentales Sur.

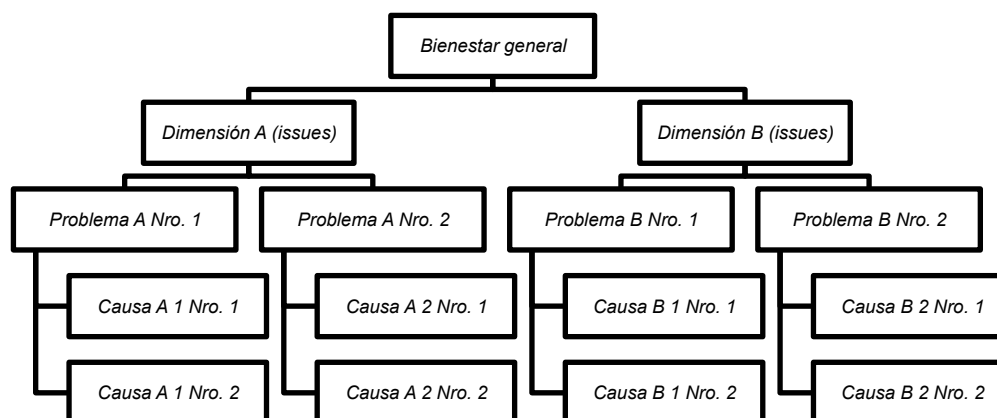
119). En los estudios de determinación realizados como pruebas piloto de la herramienta⁶⁰, los grupos de discusión fueron integrados por un máximo de doce funcionarios.

El grupo de discusión es diseñado a partir de la realización de tres actividades, principalmente:

- a) reflexión sobre los principales conceptos vinculados a las políticas públicas, el alcance y características de este tipo de estudios, tiempos del proceso y posibles dificultades a enfrentar;
- b) dinámica con un enfoque constructivista donde se invita a los participantes a reflexionar sobre “la realidad” en términos de temas (*issues*), para luego reagruparse⁶¹ a los fines de reflexionar sobre cuáles son los problemas con sus respectivas causas que están impidiendo que esos temas se encuentren resueltos; y
- c) finalmente, se los invita a una puesta en común (instancia colectiva de opinión del grupo) para acordar la síntesis de los puntos de vistas de cada uno de los grupos, donde el investigador (analista de políticas) facilita la construcción del árbol de problemas, como primera lectura de la realidad.

El resultado de esta primera instancia es una reflexión sobre la realidad en términos de dimensiones problemáticas (*issues*), problemas y causas. A partir del siguiente gráfico se puede observar con claridad, el árbol que se pretende construir con el equipo de gobierno en esta primera instancia del proceso:

Gráfico Número 5: Árbol de problemas, causas y soluciones.



Fuente: Elaboración propia

⁶⁰ 1) Municipio de General Alvear (Provincia de Mendoza), 2004; 2) Municipalidad de Laguna Larga (Departamento Río Segundo, Córdoba), 2004; 3) Municipalidad de Santa Rosa de Calamuchita (Departamento Calamuchita, Córdoba), 2005; 4) Municipalidad de Luque (Departamento Río Segundo, Córdoba), 2006; 5) Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero (Argentina), 2006; 6) Municipalidad de Deán Funes (Departamento Ischilín, Córdoba), 2006; 7) Municipalidad de La Rioja (Provincia de La Rioja), 2010; 8) Agencia Córdoba Deportes del Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2010; 9) Policía de la Provincia de Córdoba; 10) Agencia Córdoba Joven del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

⁶¹ La reagrupación se realiza a partir de la aplicación del criterio de relación funcional con los temas identificados.

b) Segundo momento: inventario de intervenciones

Tras la finalización del grupo de discusión, se les solicita a los funcionarios políticos que releven las intervenciones públicas⁶² cuyo diseño o ejecución se encuentren bajo su dependencia. Para ello, se les pone a disposición un formulario para que completen por cada intervención, respondiendo a ciertos puntos, que permitirán identificar las características de la dimensión técnica de la política, los canales de diálogo racionales empleados como así también las particularidades de cada momento operativo de la política.

El instrumento que se utiliza es el denominado formulario uno (F1) cuyo objetivo es inventariar, registrar todas las intervenciones públicas (programas, proyectos y/o actividades, ya sea que se encuentran en elaboración o en ejecución) de cada una de las áreas orgánicas, detallando características del diseño de cada una de ellas (objetivos, teoría del cambio, recursos, destinatarios, criterios utilizados en la asignación, entre otros campos). Es un formulario semicerrado, al cual los funcionarios pueden agregar, quitar, anexar lo que consideren relevante, a los fines de dar información más acabada a lo que su área está haciendo o bien diseñando. A continuación se presentan cuáles son los puntos que solicita el formulario:

a) Sobre la dependencia orgánica: en este campo se debe indicar el área orgánica, como así también la localidad, provincia y fecha de entrega del formulario.

b) Sobre los datos del responsable: aquí se debe consignar la información sobre quién es el responsable inmediato del área como así también los datos de contacto.

c) Sobre la intervención pública:

1. Número de la intervención pública: se solicita enumerar a las intervenciones públicas inventariadas (programa, proyecto y/o actividad). El orden no dará cuenta de ninguna jerarquía, tan sólo se trata de una cuestión de cantidad de intervenciones por área.

2. Nombre de la intervención pública: denominación de la intervención que se está registrando. Al momento de analizar este punto desde la indeterminación, el criterio establecido es la pertinencia⁶³ entre el nombre *de fantasía* y las características generales y objetivos de la intervención.

⁶² En los estudios de determinación, se considerarán como intervenciones públicas a los programas, proyectos o actividades públicas, tomándolas como sinónimos, a pesar que no lo sean. La discriminación de cada uno de estos niveles de planificación serán objeto de análisis en la instancia de recomendaciones de los estudios y en la fase de rediseño, no en este tipo de estudios.

⁶³ Pertinencia proviene del verbo latino *pertinere* (*per* -prefijo, a través de- y *tenere* sujetar, dominar) y se refiere a una cualidad que viene a propósito, que es apropiada, ajustada a algo.

3. Estado: se refiere a si la intervención pública (programa, proyecto y/o actividad) está en la etapa de planificación, hechura o diseño o bien ya se encuentra en la fase de implementación o ejecución, es decir, el objetivo es identificar el momento operativo en el que se encuentra la acción gubernamental.

Asimismo se solicita que se identifique si la intervención cuenta con planificación en soporte escrito o no.

4. Síntesis: se solicita describir brevemente la intervención pública que se está inventariando, haciendo hincapié en su origen, desarrollo y funcionamiento, es decir, de forma breve explicitar los puntos más importantes sobre la intervención. En este caso, al momento de analizar la indeterminación, se fijó el criterio de suficiencia en relación a la información vertida en la síntesis descriptiva de la intervención.

5. Plazos: hace referencia a los tiempos previstos de la intervención tanto de inicio como de finalización. Al momento de estudiar la indeterminación, este punto se ha categorizado de la siguiente manera:

1. Si la intervención es nueva⁶⁴
2. Si la intervención tuvo origen en la gestión 2008-2010⁶⁵
3. Si la intervención tuvo origen en la gestión 2003-2008⁶⁶
4. Si la intervención tuvo origen en la gestión 1999-2003⁶⁷
5. Si la intervención tuvo origen en la gestión 1995-1999⁶⁸
6. Si la intervención tuvo origen anterior a 1995⁶⁹

Se ha tomado el criterio de períodos que coinciden con los mandatos constitucionales de un gobierno, ya que, como se profundizará en el próximo capítulo, las problemáticas vinculadas a la seguridad han estado a cargo de Ministerios o Secretarías, dependiendo de la estructura orgánica vigente en cada período de gestión. Asimismo, esta categorización permitirá observar la importancia que toma la temática con el correr de las gestiones como así también si se han generado políticas de estado y de qué tipo, entendiendo que políticas de estado son aquellas políticas gubernamentales que trascienden de un período de gestión a otro (Graglia, 2005).

⁶⁴ Se refiere a si la intervención inició en el año 2011, año en el que se realizó el estudio de determinación y segunda mitad de la gestión del Gobernador Schiaretti (Unión por Córdoba).

⁶⁵ Primera mitad de la gestión del Gobernador Schiaretti (Unión por Córdoba).

⁶⁶ Segunda Gestión del Gobernador De La Sota (Unión por Córdoba).

⁶⁷ Primera gestión del Gobernador De la Sota (Unión por Córdoba).

⁶⁸ Gestión del Gobernador Mestre (Unión Cívica Radical), en la cual la cuestión de la seguridad se encontraba bajo la competencia del Ministerio de Asuntos Institucionales y Desarrollo Social.

⁶⁹ Gestiones del Gobernador Angeloz (Unión Cívica Radical), desde 1983 a 1995.

6. **Peso relativo:** considerando el cumplimiento de los objetivos institucionales del área como un 100%, se solicita al responsable del área que pondere a la intervención que está inventariando en relación al peso (porcentaje) que ésta aportaría para alcanzarlos.

7. **Alerta:** hace referencia al desvío probable y aceptable entre lo diseñado y lo efectivamente ejecutado.

8. **Destinatarios:** se refiere a la identificación y caracterización de la población beneficiaria como así también a los criterios utilizados para determinarla; se trata de obtener información sobre las características de la población objetivo a partir de diferentes variables, como así también el grado de cobertura de la intervención y la adecuación de los criterios de determinación con los objetivos de la misma.

La determinación de ciertos asuntos como problemas es resultado de una construcción subjetiva y que dichos problemas sean considerados como públicos es resultado de un proceso de construcción intersubjetiva, que se promueve en este tipo de estudios pero que está sujeto al despliegue de un conjunto de variables, que superan el objetivo de esta tesis. Sin embargo, en relación a los destinatarios de las intervenciones públicas y la construcción intersubjetiva de los problemas públicos, es necesario tener presente qué se entiende por población objeto, población de riesgo y población destinataria.

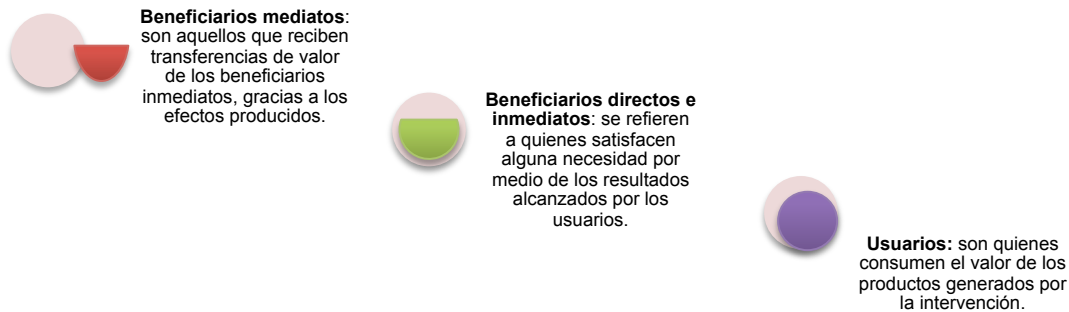
La población objeto es aquella a la que se dirige la intervención y surge a partir del abordaje de una problemática, teniendo presente que lo que puede ser considerado como problema por determinados sectores, puede no serlo para otros o más aún puede ser considerado como una oportunidad. A la población objeto es necesario identificarle lo que se conoce como unidad de análisis (individuos, grupos, colectivos), es decir, determinar los criterios (características sociales, localización, condiciones, etc.) para ir acotándola, a los fines de delimitar, finalmente, la población beneficiaria.

Población de riesgo se refiere a aquellos, de acuerdo a la unidad de análisis definida, que tienen probabilidad de padecer el problema objeto de la intervención (Rossi, 1989 citado en Bueno Suárez, 2014). Mientras que la población destinataria es aquella sobre la que, efectivamente, recae la intervención, teniendo efectos directos.

En relación a la población destinataria una intervención pública puede presentar una infraestimación (cuando la población es demasiado reducida, a consecuencia de los criterios y en relación a los recursos asignados y los objetivos) o una sobreestimación (cuando se presenta un sobredimensionamiento de la población generando que la intervención no llegue a los que padecen la problemática).

Ahora bien, Hintze entiende que en toda intervención pública se puede identificar una cadena de destinatarios:

Gráfico Número 6: Cadena de destinatarios.



Fuente: Elaboración propia

9. Objetivos: el objetivo general hace referencia al fin de largo plazo que se persigue con la intervención. El objetivo general es la hipótesis central de la intervención, es algo que se espera ocurra, a partir de la puesta en marcha de aquella. Al ser una hipótesis no es algo que se pueda controlar, ya que se asume que es el resultado del cumplimiento de los objetivos particulares.

En síntesis, el objetivo general es el por qué del programa y/o proyecto, se refiere a los cambios en comportamientos que se pretenden conseguir con la puesta en marcha de la intervención. Por ello, los indicadores del objetivo general representarán los beneficios que recibirán los destinatarios al hacer uso de los objetivos particulares (Ortegón, 2005).

Los objetivos particulares son aquellos que se deben alcanzar para lograr el fin. Por ello, los indicadores de los objetivos particulares representan servicios, productos que los destinatarios deben hacer uso, para así poder cumplimentar el objetivo general.

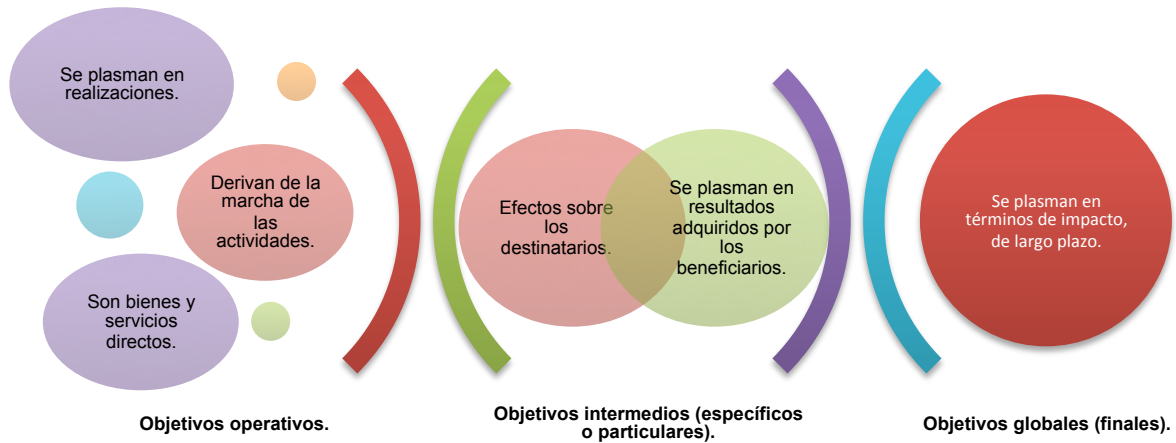
La metodología del marco lógico (MML) entiende que una intervención será evaluable (poder comprender la lógica sobre la que subyacen sus relaciones de causalidad, su hipótesis, su marco y contexto temporo-espacial) dependiendo de las características de los objetivos, ya que son éstos los que deben conectar los efectos esperados sobre los destinatarios con los cambios que se buscan.

Así, en este enfoque los objetivos deben presentar determinados atributos, tales como: a) realistas, es decir, los objetivos deben ser alcanzables con los recursos disponibles y dentro de las condiciones externas dadas; b) eficaces, es decir, deben responder a los problemas en el presente y en el futuro, que será donde se encontrará al objetivo; c) coherentes en la relación entre ellos, es decir, la concreción de uno no debe imposibilitar la concreción de otro; d) deben ser claros, precisos, específicos y

comunicables; y finalmente e) deben ser medibles en el tiempo y en el espacio (Ortegon, 2005).

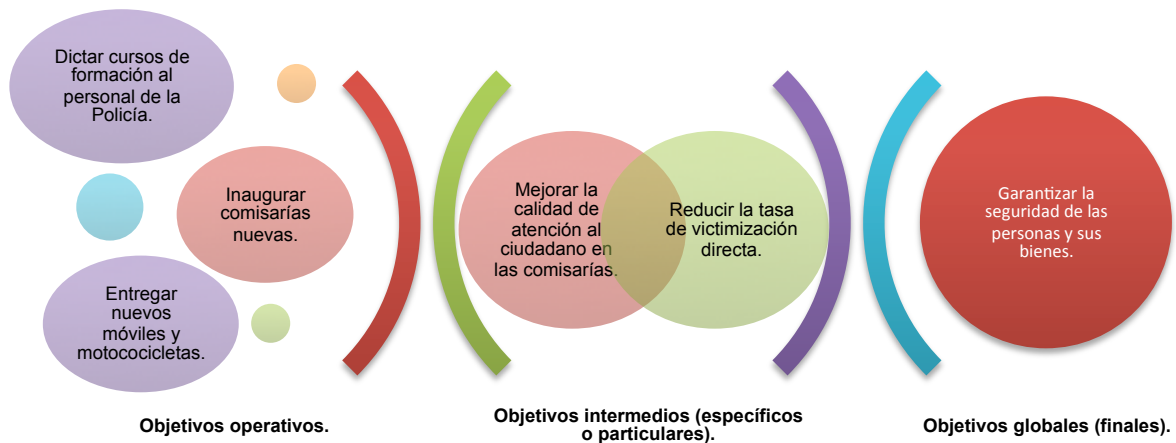
Ahora bien, la mayoría de los enfoques acuerdan en la existencia de una tipología de objetivos, pero no acuerdan en la nomenclatura en relación a los diferentes tipos de indicadores. En relación a la tipología, se consideran tres niveles de objetivos, como se podrá observar a partir de los siguientes gráficos:

Gráfico Número 7: Tipología de objetivos.



Fuente: Elaboración propia

Gráfico Número 8: Ejemplo de tipología de objetivos.



Fuente: Elaboración propia

En un esquema de planificación, los objetivos se relacionan entre sí a partir de una lógica de coherencia en cadena vertical, horizontal y cruzada. Según la lógica vertical, la concreción de los objetivos en el nivel uno (objetivos operativos) contribuyen a alcanzar los

objetivos intermedios, vinculados a los programas y expresados en términos de resultados, y a su vez éstos, cooperan para la materialización de los objetivos estratégicos, globales o de impacto (de largo plazo).

Según la lógica horizontal de este enfoque de planificación, los verificadores (fuentes de información sobre el estado de los indicadores) son los necesarios y suficientes para calcular a los indicadores, y éstos permiten hacer un seguimiento de la intervención y así poder evaluar la consecución de los resultados obtenidos.

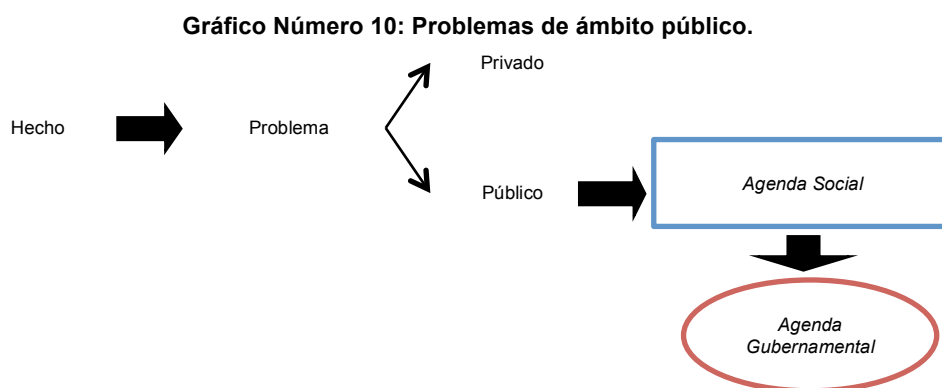
Por otro lado, la lógica cruzada parte del papel que los factores externos (supuestos) juegan en toda planificación. Los factores externos son los riesgos que no se encuentran bajo el control de quien dirige la intervención, es decir, se refiere a identificar aquellas situaciones negativas con cierto grado de probabilidad de ocurrencia que podrían generar que la intervención falle o fracase. Cada factor externo es un supuesto que debe darse para avanzar hacia el siguiente nivel (Ortegón, 2005). A partir del siguiente gráfico número 9 podrán observarse las relaciones de causalidad que se plantean entre los diferentes niveles de objetivos como así también las lógicas: vertical, horizontal y cruzada, clave para enfoques como el marco lógico.

En el momento en que se analizan las intervenciones a través de los formularios y los diseños existentes, los objetivos, ya sean generales o particulares, se los evalúa a partir de los siguientes criterios: a) si son realistas, b) si son claros, c) si están orientados a resultados, d) si son medibles, e) la calidad de su construcción técnica, f) la suficiencia y necesidad de los objetivos, g) y el nivel de objetivos construidos.

generar sinergia. Así, la sola idea de la existencia de una política pública asume la existencia de un problema, es decir, política pública es solución a problemas públicos.

Ahora bien, como se afirmó en el capítulo anterior, los problemas como hechos objetivos no existen en la realidad, porque los problemas son construcciones interpretativas que se elaboran en base a valores, conocimientos, experiencias personales, condicionantes preexistentes, que actúan como el filtro para determinar si tales hechos son problemas del ámbito privado o bien deberían integrar la agenda gubernamental.

En el gráfico siguiente puede observarse, simplemente, el funcionamiento de determinación de los problemas como privado o público. En el caso que el problema sea considerado de ámbito privado, el proceso culmina allí, con la aplicación del principio de subsidiariedad, por ejemplo. Ahora bien, si la interpretación de determinado hecho da como resultado que se está ante un problema público se activa un proceso complejo, donde participan, con diferentes recursos, distintos actores, que pueden tener posiciones positivas con respecto a nuestro problema o bien posiciones negativas, lo cual no modifica que mi problema compita con otros problemas considerados como públicos.



Fuente: Elaboración propia

Esta competencia se libra en la esfera pública donde se compite por la definición del problema (en cuanto a sus características, localización, clasificación, calificación, etc.) y por el ingreso a la agenda gubernamental, la cual se caracteriza por su limitada capacidad. Por ello, los diferentes actores sociales harán uso de diferentes recursos para generar consensos sobre su cometido, es decir, se desplegarán mecanismos en búsqueda de consensos que permitan que ese problema sea considerado, por el gobierno, como público (Elizalde, 2009)⁷⁰.

⁷⁰ Elizalde sostiene que los "jugadores" emplean estrategias de desempeño público para gestionar el consenso y el disenso en la esfera pública, entendiendo que ésta es una estructura de instituciones que regulan la aparición (parecer y ser) de los jugadores y también de los temas. En ese marco, se activa una disputa pública por una posición de poder, ya sea de los actores

En este marco es pertinente considerar que la instancia diagnóstica de toda política no es solo de carácter descriptivo sino también explicativo y más aún es constructivista, ya que es un proceso de interpretación donde es necesario construir las redes de sentidos que le darán significados al tema que se está problematizando. Así, partiendo de la premisa “quien define el problema, decide la solución”, los estudios de determinación propuestos tienden a reconstruir esa teoría del cambio que subyace en una política, para, a posteriori, promover la construcción interpretativa de la realidad que se está intentando intervenir a través del despliegue de dispositivos públicos.

En este marco y al momento de analizar lo vertido por los funcionarios en los formularios, no se les solicita que construyan una cadena de causalidad (problemas y causas) sino que solo expliciten el problema central que dio origen a la intervención. La escasa profundización que se solicita en este punto se argumenta en el supuesto que la mayoría de las intervenciones se basan en decisiones incrementales simples, es decir, son más oportunidades que soluciones a problemas preexistentes, por lo tanto, las relaciones causales serán interpretadas por el equipo de gobierno en otras instancias.

De todas maneras, es necesario tener presente que todo problema central implica, desde el enfoque del diseño de política, la existencia de causas y efectos. En este punto, la metodología de marco lógico entiende que causas son aquellos problemas que se encuentran provocando la existencia de una problemática más amplia, la cual debe ser definida en cuanto a materia, sector social que lo padece y orden de magnitud. Por efectos se refiere a las consecuencias que genera la existencia de este problema central.

Otras metodologías (Flacso, por ejemplo) coinciden en que tanto las causas como los efectos son problemas, y que tomarán el rol de uno u otro, dependiendo de su relación con la problemática central. Entienden que hay dos tipos de efectos (copa del árbol de problemas), los directos (se relacionan con el problema sin otro problema intermediando) y los indirectos (su relación con el problema está mediada por otro efecto).

Por su lado, también sostienen que hay tres tipos de causas: a) directas (se relacionan con el problema sin mediadores); b) indirectas (su relación con el problema está mediada); y c) estructurales (aquellas que condicionan en su generalidad al problema pero su resolución exige de una intervención que excede a la organización o gestión en cuestión).

y/o de los temas que representan dichos actores, es decir, esa disputa es para que determinado asunto sea considerado asunto público. A su vez, esta disputa por una posición de poder, activa un conjunto de mecanismos para generar consensos o salir del disenso, entre los cuales, el autor destaca la negociación (intento de modificar la situación a través de la dialéctica), la judicialización (enmarca la negociación), escenario público mediático (mediatizar la disputa, cuándo, cómo, dónde) y, finalmente, el escenario público urbano y rural (control del espacio físico) (Elizalde, 2009).

11. Localización: este punto se refiere al ámbito espacial de la intervención, es decir, dónde está previsto que la misma impacte: barrios de ciudades, zonas, localidades, regiones, conglomerados, etc.

12. Indicadores: aquí se pretende que sean especificados los indicadores que la intervención pretende ir alcanzando a medida que avanza. En este sentido, se consultó: ¿Cuáles son los indicadores que se pretenden a noviembre de 2012, a noviembre de 2013, a noviembre de 2014 y noviembre de 2015?

No necesariamente todas las intervenciones públicas perseguirán indicadores a dos, tres y/o cuatro años; esto dependerá de los objetivos y los plazos de cada intervención, pero sí todas las intervenciones pretenderán alcanzar ciertos indicadores (logros o metas).

Los indicadores definen operacionalmente a los objetivos de la intervención pública, ya sea cuantitativa como cualitativamente, es decir, son los que permiten medir el nivel de cumplimiento de los objetivos, de allí, la importancia que los indicadores sean construidos técnica y participativamente.

Los indicadores facilitan el control, monitoreo y evaluación de las intervenciones, ya que facilitan la detección de las áreas o momentos de la política que se encuentran con inconvenientes. Para ello, es necesario contar con indicadores de mediano y largo plazo pero también con indicadores intermedios (metas) que den cuenta de cómo se está avanzando.

Los indicadores dan información que permite determinar el progreso hacia el cumplimiento de los objetivos, es decir, permiten medir el cambio que puede ser atribuido a la intervención. Para ello, la regla es tener la cantidad de indicadores necesarios y suficientes que permitan evaluar al objetivo.

A los fines que la información que brinda el indicador sea de calidad, éstos deben ser específicos (información particular sobre el objetivo y lo que se pretende de él), realizable (probable de ser alcanzado), medible (que sea de medición objetiva y de fácil recopilación), relevante (que sea la mejor manera de saber si se está alcanzando el objetivo), enmarcado en un tiempo (el indicador debe expresar plazos), independiente (no puede haber relación causa – efecto entre indicador y objetivo), de fácil interpretación, comparables y, finalmente, accesibles.

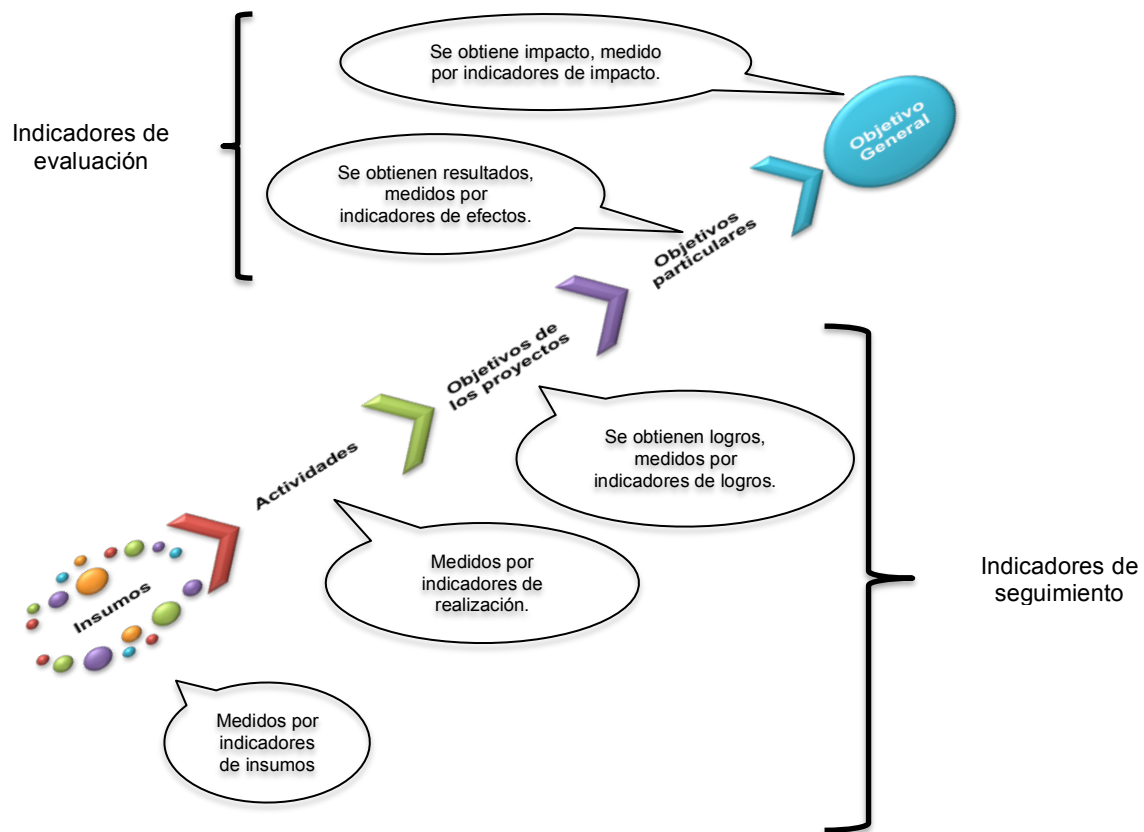
En la bibliografía sobre la temática no existe una sola tipología de indicadores, ya que variarán dependiendo en función de la contribución del indicador al proceso, el objeto de medición, el nivel de objetivo que operacionaliza, la extensión de la información, etc.

La tipología planteada por la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas es una de las más útiles y es la que se ha tomado para el presente trabajo.

En este marco, se entiende que existen dos grupos de indicadores, los de base y los complementarios. Los indicadores de base son aquellos que dan cuenta del avance de la intervención mientras que los complementarios, se calculan sobre los resultados de los indicadores de base, dan cuenta del avance de la intervención en relación a ciertos criterios predeterminados, por ejemplo: eficacia, eficiencia, equidad, etc.

Dentro de los indicadores de base se pueden distinguir tres tipos de indicadores: a) los de realización, vinculados al nivel de actividades; b) los de resultado, ligados al nivel de objetivos particulares; y c) los de impacto, relacionados con los objetivos generales de la política.

Gráfico Número 11: Relación objetivos e indicadores



Fuente: Elaboración propia en base a Osuna Llana, 2007.

Ahora bien, para el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE⁷¹ el término “resultado” es más general y abarcaría al de impacto, entendiendo a éste como un tipo

⁷¹ CAD. (2002). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Evaluation and Aid Effectiveness N° 6 [en línea]. París, Francia: OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf> [consulta: 21 de marzo de 2013].

particular de resultado, el de largo plazo. Mientras que para la Comisión Europea (CE)⁷², el término “impacto” sería más general, incluso que el de “efecto”, y abarcaría al de “resultado”, constituyendo éste un tipo especial de impacto, el inicial. Tanto desde la definición del BID⁷³ como de la del Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL)⁷⁴ del Instituto Tecnológico de Massachusetts, el método de evaluación a partir del cual se determinarán los impactos, es de gran importancia, ya que conciben a la evaluación de impacto desde un enfoque restrictivo, centrándose en el método (experimental) y no en el objeto a evaluar. Ambas definiciones coinciden en que impacto es el “efecto causal neto” atribuible a una intervención y centran en el análisis de evidencia empírica sobre una variable o bien un conjunto reducido de ellas, creando dos grupos de comprobación: a) el del tratamiento (factual / real) y b) el de control o contra factual (imaginario).

La dimensión temporal es clave al momento de determinar si unos indicadores se producen antes y otros luego, actuando unos como causas de los otros, es decir, lo que subyace entre los términos precedentes, es la relación de causalidad entre ellos, es decir, la medida en que la existencia de unos cooperan o facilitan la concreción de los otros, que se encuentran en un nivel superior. Así, son la temporalidad y la causalidad que marcan la diferencia entre los efectos y los cambios que se producen a partir de una intervención.

Esto da cuenta de la inexistencia de una nomenclatura única en la temática. Sin embargo, en función de cómo se defina a impacto, será como se lo medirá, es decir, que lo recomendable es identificar los efectos de las intervenciones y luego ordenarlos secuencialmente, estableciendo sus relaciones de causalidad. Esta lectura secuencial y ordenada en el tiempo de los efectos de la intervención ayudará a delimitarlos conceptualmente y a partir de allí, diseñar la evaluación.

Asimismo, es pertinente tener presente que los indicadores también pueden ser clasificados de la siguiente manera: a) físicos (reflejan la ejecución física de la intervención) o financieros (dan cuenta de los gastos que se realizan en la intervención), b) cuantitativos (tangibles) o cualitativos (intangibles), c) interno (la información es dada por sistemas internos) o externo (la información se obtiene de sistemas externos), d) absoluto (magnitud simple) o ratio porcentual (expresa relaciones entre magnitud en términos porcentuales), e) registral (se obtiene a partir de registros propios) o estadístico muestral (la información se obtiene a partir de una muestra estadística), y f) simple (la información del indicador se extrae de un sistema único de información) o combinado (para construir la información del indicador, se extrae información de varios sistemas).

⁷² Ver: Definiciones de la Comisión Europea en http://ec.europa.eu/europeaid/evaluation/methodology/glossary/glo_es.htm

⁷³ Ver: Determinación del impacto según el BID en <http://www.iadb.org/es/temas/efectividad-en-el-desarrollo/determinacion-del-impacto,1246.html>

⁷⁴ Ver: Evaluación de impacto según J-Pal: <http://www.povertyactionlab.org/es/evaluación-de-impacto>

En este marco, se solicita que a cada logro (indicador) identificado se le especifique la siguiente información:

a) Año de cumplimiento del logro: en este punto se solicita que se consigne el plazo en el que se pretende alcanzar el incumplimiento del indicador. Se ha tomado “logro” como sinónimo de indicador en cualquiera de sus niveles, a los fines de simplificarle la tarea a los funcionarios.

b) Logro: en este punto se solicita se consigne el indicador que se espera alcanzar. Al momento de analizar este punto, desde la indeterminación, se evalúa la claridad del mismo, a pesar que los atributos que debería presentar el indicador son más amplios, de acuerdo a lo expuesto anteriormente.

c) Unidad de medida: en este punto se debe consignar cómo se mide el logro (físico, financiero, absoluto o ratio).

d) Valor inicial: es necesario que se consigne con precisión el estado actual del que se partió. Los indicadores de base dan cuenta de la situación inicial y a partir de la cual se medirán los indicadores futuros. Estos indicadores son sumamente importante porque son la base de referencia para medir los cambios futuros.

e) Documentación respaldatoria: se refiere a la fuente de información que respaldará si el logro ha sido alcanzado, es decir, la fuente de dónde se obtendrá la información del estado del indicador, es lo que se denomina verificador.

Los verificadores dan precisión tanto sobre los métodos como sobre las fuentes de recolección de información sobre el indicador. La construcción de verificadores implica tener detectado el método de recopilación, la fuente, la frecuencia, el método de análisis y un punto, sumamente importante, la fiabilidad de la información otorgada por la fuente.

Contar con verificadores confiables, fiables, es tan importante como contar con indicadores inteligentes en una intervención, ya que se puede contar con buenos indicadores pero con verificadores de dudosa fiabilidad, por lo tanto anularán los beneficios que podrían generar los indicadores.

f) Responsable de seguimiento: se refiere a quién dará cuenta de la información y del seguimiento del logro.

Sin indicadores (metas y/o logros) es más difícil poder evaluar la capacidad real de una intervención.

13. Tipología: se refiere a los tipos de actividad que desarrollará el área para cumplir los objetivos planteados por la intervención:

a) Diseño y ejecución: se refiere a la planificación de las actividades y su ejecución por parte exclusivamente del área, es decir, sin participación de ningún otro nivel de gobierno.

b) Diseño: se refiere a la planificación de las actividades pero no a su ejecución, es decir, el área ha diseñado la intervención pero lo ejecutan otros.

c) Ejecución: se refiere a aquellos programas y/o proyectos planteados por otros niveles de gobierno o de sectores privados, es decir, el área participa, exclusivamente, en la ejecución pero no en su diseño.

d) Asociadas: se refiere a aquellos planes, programas y/o proyectos que se desarrollan conjuntamente con otros niveles de gobierno o bien con externos privados.

e) Promoción: se refiere a las actividades destinadas a difundir una determinada iniciativa de un externo.

f) Auspicio: se refiere a las actividades destinadas a acompañar financieramente o por otros medios, a una iniciativa desarrollada por terceros.

14. Áreas involucradas: se solicita listar las áreas que intervienen en los programas y/o proyectos.

15. Fomento de la intervención de la iniciativa privada: si se favorece y/o estimula, en la elaboración y ejecución de la iniciativa, la intervención del sector privado (por ejemplo: asociaciones civiles, clubes, etc.) tanto a nivel financiero como en otros aspectos (gestión, por ejemplo).

16. Participación de actores sociales: si se favorece o estimula en la elaboración y ejecución de la intervención, la participación de actores sociales. Se debe detallar cuál es el origen de dicha participación: convocatoria gubernamental, reclamo sectorial, etc.

17. Mecanismos de participación de los actores involucrados: medios por los cuales los actores sociales involucrados participan.

18. Mecanismos de comunicación interna: canales y/o medios de comunicación hacia adentro de la gestión.

19. Mecanismos de comunicación externa: canales y/o medios de comunicación de la intervención hacia la comunidad en general y hacia la población beneficiaria en particular.

20. Mecanismos de monitoreo y supervisión: cuáles son los procedimientos utilizados para evaluar el desarrollo de las actividades de la intervención.

21. Financiamiento: detalle del monto asignado a la intervención como así también de la procedencia del mismo, es decir, si proviene de fondos provinciales, de aportes del gobierno nacional, de aportes de empresas privadas, o de otras fuentes.

22. Recursos Humanos: refiere a los recursos humanos afectados a la intervención como así también las funciones, roles y tareas que cada uno de ellos cumple con su respectiva carga horaria.

23. Información generada a partir de la implantación: detalle del destino de la información generada a partir de la evaluación de la intervención.

24. Acción conjunta con otros actores gubernamentales: listar todos las áreas gubernamentales o bien de otros niveles gubernamentales (federal, regional, local y/o comunal) a la hora del diseño y/o gestión del proyecto, el tipo de participación otorgada a dichos entes o gobiernos, etc.

25. Observaciones generales: todo aquello que se considere útil a los fines de comprender acabadamente la intervención (por ejemplo: disrupciones que se hayan presentado.)

A continuación se presenta el formulario 1, que fue utilizado en el caso que se presentará en esta tesis, como así también en los demás estudios de determinación realizados a nivel local y provincial.

Tabla Número 3: Formulario Número 1

Liste todas las intervenciones públicas (planes, programas y/o proyectos) cuya elaboración y/o implementación se encuentra bajo su dependencia. Anexe al presente formulario la planificación de las intervenciones públicas que está inventariando, en el caso que dicha planificación exista.											
A) Sobre la dependencia orgánica:					B) Sobre los datos del responsable:						
Dependencia Orgánica:			Fecha de entrega del formulario:		Nombre y Apellido del responsable de la intervención pública:						
					Tel:						
					Fax:						
					E-mail:						
C) Sobre la intervención pública:											
1. Número de intervención pública del área	2. Nombre del intervención pública. El formulario toma como sinónimo plan, programa y proyecto (sólo a los fines de facilitar su utilización).	3. Estado de la intervención pública (Seleccionar letra y número)*	4. Síntesis: consignar en 200 palabras la información que describa más acabadamente a la intervención.				5. Plazos: consignar la fecha (día/mes/año) del inicio y fin (previsto) de la intervención.	6. Peso relativo : considerando el cumplimiento de los objetivos institucionales del área como un 100%, esta intervención ¿qué peso aporta a lograrlos con su puesta en marcha?	7. Alerta: ¿cuánto permite se desvíe lo implementado de lo planificado?		
								_____ %			
8. ¿Quiénes son los destinatarios de la intervención? ¿Cuántos son? ¿Por qué ellos?	9. Objetivo general (se refiere al fin que se pretende) y objetivos particulares (implican la desagregación del fin a partir de la construcción de resultados de mediano plazo) de la intervención.	10. ¿Cuáles fueron los problemas que dieron origen a la intervención pública?	11. Localización: hace referencia al o los territorios de implementación de la intervención.	12. Indicadores esperados: en función de los objetivos que se persiguen, se deben explicitar cuáles son los indicadores que se pretenden alcanzar con la intervención. ¿Cuáles son los indicadores que se pretenden a noviembre de 2012, a noviembre de 2013, a noviembre de 2014 y noviembre de 2015?. No necesariamente todos las intervenciones perseguirán indicadores a dos, tres y/o cuatro años, claramente, esto dependerá de los objetivos y los plazos de cada intervención.		A) Año de cumplimiento del logro	B) Logro	C) Unidad de medida: en este punto se debe consignar cómo se mide el logro. Por ejemplo: si el logro que se consigna es "Recursos humanos capacitados", la unidad de medida será "número entero", es decir, la cantidad de personal que realizó y aprobó determinados cursos.	D) Valor inicial: es necesario que se consigne con precisión el estado actual del que se parte. En el ejemplo anterior de "Recursos humanos capacitados", el valor inicial a consignar será la cantidad de recursos humanos que no se encuentran capacitados.	E) Documentación respaldatoria: aquí es necesario explicitar la fuente que respaldará si el logro ha sido alcanzado. Siguiendo con el ejemplo anterior, la documentación podría ser un "Informe de la Dirección de Capacitación que de cuenta de los cursos dictados, la asistencia de los participantes y las calificaciones obtenidas".	F) Responsable de seguimiento: se refiere a qué Área dará cuenta de la información y del seguimiento del logro.
						2012					
						2013					
						2014					
						2015					
13. Tipología. (Marque con una cruz)		14. ¿Cuáles son las áreas que se encuentran involucradas?	15. ¿Se fomenta la participación de la iniciativa privada? ¿De qué modo?	16. ¿Participan actores sociales? ¿Cómo surgió dicha participación?		17. ¿Mediante qué mecanismos participan los actores sociales que se encuentran involucrados?		18. ¿Cuáles son los mecanismos de comunicación interna entre las áreas de la institución y el responsable de esta intervención?	19. ¿Cuáles son los mecanismos de comunicación externa que se utilizan?		
<input type="checkbox"/> A) Diseño y ejecución <input type="checkbox"/> B) Diseño <input type="checkbox"/> C) Ejecución <input type="checkbox"/> D) Gestión Asociada <input type="checkbox"/> E) Promoción <input type="checkbox"/> F) Auspicio											
G. Argumente:											
20. Mecanismos de monitoreo y supervisión: detalle cuáles son los procedimientos utilizados para evaluar el correcto desarrollo de las actividades de la intervención.		21. Financiamiento: detalle el monto asignado a la intervención como así también la procedencia del mismo, es decir, si proviene de fondos provinciales, de aportes del gobierno nacional, de aportes de empresas privadas, o de otras fuentes (detallar cuáles).		22. Recursos Humanos utilizados en la intervención	23. Información generada a partir de la intervención. identifique Área dónde se encuentra		24. ¿Se tiene en cuenta la acción conjunta con otros actores gubernamentales? ¿Con cuáles? ¿A través de qué mecanismos?		25. Observaciones Generales		

*Elegir alguna de las siguientes opciones:

- A: Intervención pública con planificación escrita (en este caso adjuntar a este formulario)
- B: Intervención pública sin planificación escrita

- 1. Intervención pública con planificación elaborada y en ejecución (indicar fecha de inicio y finalización prevista del proyecto)
- 2. Intervención pública con planificación elaborada y por ejecutarse (indicar fecha de inicio prevista)
- 3. Intervención pública con planificación en etapa de diseño
- 4. Intervención pública finalizada en su ejecución.

Fuente: Elaboración propia

c) Tercer momento: análisis descriptivo de la indeterminación

Una vez recibidos los formularios se sistematizarán para la realización de dos análisis diferenciados. En primer lugar, se analizará un conjunto de variables, previamente establecidas y operacionalizadas, a partir de las cuales se podrá observar la presencia o ausencia de indeterminación en la política analizada.

En segundo lugar, se comenzará a realizar una reconstrucción preliminar de las cadenas de causalidades tomando como base el árbol de problemas elaborado en el taller de iniciación y la información brindada por las áreas tanto en los formularios como en los diseños anexados a los mismos.

El análisis sobre la indeterminación dará cuenta de: a) la cantidad de intervenciones inventariadas por cada una de las áreas, como así también el estado (diseño o ejecución) de las mismas; b) la cantidad de intervenciones que cuentan con planificación previa; c) la pertinencia del nombre de las intervenciones en relación a los objetivos; d) en qué período de gestión inició la intervención, dato que se cruzará con un análisis normativo – histórico; e) la calidad, suficiencia, necesidad y atributos tanto de los objetivos como de los indicadores; f) los medios de verificación y su fiabilidad; g) las fuentes de financiamiento; como así también h) los mecanismos de monitoreo, evaluación, comunicación y participación de la intervención en análisis.

Dimensión temporo-espacial: para la recolección de los formularios, completados por los funcionarios, referente al caso de estudio de la presente tesis, se remitirá al mes de mayo-julio del 2011, en la ciudad de Córdoba Capital.

Unidad Estadística: la unidad de análisis está constituida por las intervenciones públicas diseñadas e implementadas por la Policía de la Provincia de Córdoba.

Unidad de Relevamiento: está conformada por los intervenciones públicas inventariadas a través del formulario 1, según lo informa el Estado Mayor de la Policía de la Provincia de Córdoba.

Población o Universo: teniendo en cuenta la unidad de relevamiento, la población es finita (N) quedando determinadas de la siguiente manera: $N = \text{Formulario 1 recibidos}$.

Diseño de Análisis: El diseño de análisis es cuantitativo, con un objetivo de conocimiento descriptivo, debido a que se planificaron anticipadamente el tipo de procedimientos matemáticos y estadísticos a los que se sometieron los datos y se intentará describir la indeterminación de políticas públicas en la Policía de la Provincia de Córdoba en el año 2011, y finalmente porque las variables son operativamente cuantificables.

Técnica y recolección de datos: se utilizó la técnica de observación indirecta, formulario semiestructurado, ya que en el mismo se incluyen preguntas abiertas y pre codificadas.

Datos primarios: los mismos se obtuvieron mediante el análisis de los formularios. Para analizar los datos obtenidos se tuvo en cuenta que cada pregunta cuenta con una determinada cantidad de respuestas (cada una de ellas tiene un nº), dichas respuestas permite dar una representación numérica a las variables analizadas. Esto permitirá elaborar las conclusiones correspondientes a cada punto.

Datos agregados: se utilizó toda la información con la que contaba la Policía de la Provincia como el Ministerio de Gobierno.

Las variables fueron operacionalizadas previamente, y se valorará la respuesta del funcionario en el formulario, otorgándole un valor numérico, de acuerdo a la categorización diseñada con anterioridad al formulario y que se presenta a continuación, en la siguiente tabla:

Tabla Número 4: Operacionalización de la indeterminación

Variable	Categorías
1. Número de Formulario	Cantidad de 1 a la n
2. Dependencia	0. No responde 1. Jefatura de la Policía de la Provincia 2. Subjefatura de la Policía de la Provincia 3. Dirección General de Investigaciones Criminales de la Policía de la Provincia 4. Dirección General de Policía Caminera de la Policía de la Provincia. 5. Dirección General de Formación Profesional 6. Dirección General de Lucha Contra el Narcotráfico de la Policía de la Provincia. 7. Dirección General de Seguridad Capital de la Policía de la Provincia. 8. Dirección General Departamentales Sur de la Policía de la Provincia. 9. Dirección General Departamentales Norte de la Policía de la Provincia.
3. Pertinencia del nombre y los objetivos	1. Pertinente 2. No pertinente
4. Estado	0. No identificó 1. La Intervención está en elaboración. 2. La intervención está en ejecución.
5. Planificación de lo inventariado	0. No está planificada. 1. Está planificada (se adjuntó diseño).
6. Inicio de ejecución (año)	0. No consignó 1. La intervención es nueva 2. La intervención tuvo origen en la gestión 2008-2010 3. La intervención tuvo origen en la gestión 2003-2007 4. La intervención tuvo origen en la gestión 1999-2002 5. La intervención tuvo origen en la gestión 1995-1998 6. La intervención tuvo origen anterior a 1995
7. Síntesis descriptiva	0. No respondió 1. Muy suficiente 2. Medianamente suficiente 3. Insuficiente
8. Población Beneficiaria	0. No se identificó población beneficiaria específica de la intervención. 1. Se identificó población beneficiaria específica de la intervención. 2. Se identificó como población beneficiaria a la "sociedad"
9. Caracterización Población	0. No se caracterizó a la población beneficiaria 1. La población beneficiaria está caracterizada cuantitativa y cualitativamente.
10. Criterios Determinación	0. No se identificaron los criterios de selección de la población beneficiaria. 1. Se identificaron los criterios de selección de la población beneficiaria.
11. Cadena Causalidad	0. No se identifica la construcción de cadena de causalidad 1. Se identifica la construcción de cadena de causalidad
12. Objetivos	0. No se consignaron objetivos.

	1. Se consignaron objetivos diferenciando general de particulares. 2. Se consignaron objetivos sin diferencia general de particulares.
13. Relación problemas con objetivos	0. No se identifica una relación lógica entre problemas y objetivos. 1. Se identifica una relación lógica entre problemas y objetivos.
14. Los objetivos son realistas	0. No consignó objetivos 1. Objetivo realista 2. Objetivo no realista
15. Claridad de los objetivos	0. No consignó objetivos 1. Objetivo claro 2. Objetivo difuso
16. Orientación de los objetivos	0. No consignó objetivos 1. Objetivos orientados a resultados 2. Objetivos no orientados a resultados
17. Medición de los objetivos	0. No consignó objetivos 1. Objetivo medible 2. Objetivo no medible
18. Suficiencia: relación entre objetivo general y objetivos particulares	0. No consignó objetivos 1. Relación entre objetivos suficiente 2. Relación entre objetivos insuficiente
19. Necesariedad: relación entre objetivo general y objetivos particulares	0. No consignó objetivos 1. Relación entre objetivos necesaria 2. Relación entre objetivos innecesaria
20. Coherencia entre objetivos (general y particulares)	0. No consignó objetivos 1. Relación coherente entre objetivos 2. Relación incoherente entre objetivos
21. Características de la construcción de los objetivos	0. No consignó objetivos 1. Incluye verbo en infinitivo, un elemento a ser medido y un área de enfoque 2. Incluye dos elementos (verbo en infinitivo y/o un elemento a ser medido y/o un área de enfoque) 3. Incluye un elemento (verbo en infinitivo o un elemento a ser medido o un área de enfoque). 4. No incluye ninguno de los 3 elementos.
22. Nivel de los objetivos construidos	0. No consignó objetivos 1. Corto plazo 2. Mediano plazo 3. Largo plazo
23. Identificación de la territorialidad	0. No se consignó localización 1. Consignó localización específica. 2. Consignó localización en general (provincia de Córdoba).
24. Identificación de indicadores	0. No consigna indicadores 1. Si consigna indicadores
25. Plazo de indicadores	0. No consignó tiempos en los indicadores 1. Consigna indicadores a 2012 2. Consigna indicadores a mediano plazo 3. Consigna indicadores a largo plazo
26. Claridad de los indicadores	0. No consignó indicadores 1. Los indicadores son claros 2. Los indicadores son confusos
27. Medida de los indicadores	0. No consignó la medida de los indicadores 1. La unidad de medida es clara 2. La unidad de medida es confusa

28. Valor inicial de los indicadores	0. No consigna valor inicial 1. Consigna valor inicial
29. Verificadores de los indicadores	0. No consigna fuente de verificación 1. Consigna fuente de verificación
30. Fuentes de verificación	0. No identificó fuente de verificación 1. Fuente de verificación interna 2. Fuente de verificación externa
31. Fiabilidad de las fuentes de verificación	0. No identificó fuente de verificación 1. Fuente fiable 2. Fuente de dudosa fiabilidad
32. Responsables Verificación	0. No se identificaron responsables del seguimiento de la información. 1. Sí se identificaron responsables del seguimiento de la información.
33. Tipología de la intervención	0. No identificó tipología. 1. Diseño y ejecución. 2. Diseño. 3. Ejecución. 4. Gestión Asociada. 5. Promoción. 6. Auspicio.
34. Tipología desde lo técnico	1. La intervención corresponde a una actividad. 2. La intervención corresponde a un proyecto. 3. La intervención corresponde a un programa. 4. La intervención corresponde a un plan.
35. Proyección de tiempos	0. No se identificaron plazos 1. Corto plazo 2. Mediano plazo 3. Largo plazo
36. Previsión de monitoreo	0. No consigna mecanismos de monitoreo 1. Consigna mecanismos de monitoreo
37. Fuente de financiamiento	0. No se identificaron fuentes de financiamiento 1. Se financia con fondos internacionales 2. Se financia con fondos nacionales 3. Se financia con fondos provinciales 4. Se financia con fondos regionales 5. Se financia con fondos locales 6. Se financia con fondos nacionales e internacionales 7. Se financia con fondos provinciales e internacionales 8. Se financia con fondos provinciales y nacionales 9. Se financia con fondos provinciales y regionales 10. Se financia con fondos provinciales y locales 11. Se financia con fondos público-privados
38. Generación de recursos económicos	0. No sabe / No contesta 1. Genera recursos propios 2. No genera recursos propios
39. Detalle del presupuesto	0. No detalla presupuesto. 1. Detalla presupuesto
40. Identificación de actores participantes	0. No se identificaron actores 1. Lista actores que participan 2. Lista actores que participan más actores que deberían participar. 3. Lista actores que deberían participar pero no lo hacen.
41. Identificación de otras	0. No identificó otras áreas del gobierno provincial.

áreas del gobierno provincial	1. Identificó otras áreas del gobierno provincial.
42. Participación de actores públicos (nacionales y/o locales)	0. No identificó otros actores públicos 1. Identifica actores públicos
43. Participación de actores Civiles sin fines de lucro	0. No identifica actores civiles sin fines de lucro 1. Identifica actores civiles sin fines de lucro
44. Participación de actores civiles con fines de lucro	0. No se identificaron actores con fines de lucro 1. Identifica actores civiles con fines de lucro
45. Mecanismos de Participación	0. No se detallan mecanismos de participación. 1. Se detallan mecanismos de participación.
46. Comunicación Interna	0. No se detallan mecanismos de comunicación interna. 1. Se detallan mecanismos de comunicación interna.
47. Comunicación Externa	0. No se detallan mecanismos de comunicación externa. 1. Se detallan mecanismos de comunicación externa.
48. Peso relativo de la intervención	0. No identificó peso relativo 1. Entre el 0%-1% 2. Entre el 1%-10% 3. Entre el 11%-20% 4. Entre el 21%-30% 5. Entre el 31%-40% 6. Entre el 41%-50% 7. Entre el 51%-60% 8. Entre el 61%-70% 9. Entre el 71%-80% 10. Entre el 81%-90% 11. Entre el 91%-100%
49. Alerta: Porcentaje de desviación permitido	0. No se identificó porcentaje de desviación 1. Entre el 0% -29% 2. Entre 30% - 59% 3. Entre 60% -100%
50. Nivel de la intervención.	1. De impacto. 2. De resultados o efectos. 3. De insumo. 4. De actividades.

Fuente: Elaboración propia

Una vez comprobada la indeterminación de la política, a partir del comportamiento de las variables analizadas, se inicia el proceso de reconstrucción de las cadenas de causalidades sobre la base de las percepciones de los decisores, es decir, el proceso tenderá a reconstruir **con ellos** cuál es su modelo explicativo de la realidad, su teoría del cambio.

Para ello, el analista de políticas tomará por un lado, el árbol construido en el taller de iniciación, en el que los participantes construyeron un acuerdo sobre cuáles eran los principales temas que la gestión tenía a su cargo y cuáles eran los principales problemas y causas que impedían que esos temas estuvieran resueltos, y por otro lado, se tomarán las intervenciones inventariadas a través del formulario 1 como el conjunto de soluciones existente.

A partir de estas dos fuentes de información, el analista de políticas, comenzará a reconstruir artesanalmente, las vinculaciones entre el árbol de problemas y causas, y las intervenciones (soluciones). Esta primera reconstrucción artesanal por parte del analista consiste en encontrar cuáles soluciones inventariadas responden a cuáles causas de problemas que se han identificado en el taller. Por otro lado, el analista deberá prestar atención a aquellas intervenciones que no encuentran su problema, y problemas que no encuentran su solución, como así también adentrarse en todo el formulario a los fines de poder indagar más profundamente en la actividad siguiente: entrevistas en profundidad.

d) Cuarto momento: entrevistas en profundidad

Hasta este momento, se cuenta con la identificación de los problemas y causas, a partir de la técnica cualitativa de grupo de discusión con un enfoque constructivista de los resultados pero, suponiendo cierto sesgo, por la presencia de la autoridad política. Por otro lado, se cuenta con el inventario de lo que cada uno de los funcionarios, a solas, ha escrito sobre lo que su área hace, en qué sentido, con qué recursos y con cuáles objetivos, etc. (F1).

Estas herramientas utilizadas para el relevamiento de la información, en general, provocan un “estado de alerta” en los funcionarios, por detectar ciertos riesgos a este tipo de procesos, ya que consideran, en su mayoría, que están siendo auditados, y no pueden identificar con claridad el sistema de premios y castigos. La activación de este estado de alerta en todos o en algunos de los funcionarios, podría provocar que en el grupo de discusión no se haya dicho lo que realmente se piensa, es decir, que no se haya logrado garantizar la simetría, ya que la presencia del Jefe de Policía, en el caso que se presenta en esta tesis, puede condicionar la opinión de los demás integrantes del Estado Mayor o bien

podría haber sucedido que al momento de inventariar lo que el área hace o quiere hacer, se caiga en la sobreestimación o infraestimación de las intervenciones. Así, es probable que la información con la que se cuenta no sea del todo fiable a los fines de la reconstrucción de la teoría del cambio que subyace en la política (árbol de problemas).

Por ello, y con el objetivo de profundizar la información recopilada y comenzar a delinear las cadenas de causalidades, es decir, la relación problemas públicos - causas – intervenciones públicas (soluciones) se hará uso de otro instrumento: la entrevista en profundidad.

La entrevista en profundidad es una técnica cualitativa que se centra en la interacción de un proceso intersubjetivo, que al darse cara a cara, se materializa el ritual del acercamiento personal, física y simbólicamente. Asimismo, este tipo de técnica se caracteriza por ser exhaustiva, es decir, el analista de políticas agotará el objeto de diálogo, a través de una tercera característica, el investigador escucha y habla, es decir, se construye un proceso dialógico intersubjetivo de construcción de información, entre el analista y el funcionario (Scribano, 2008; Merlino, 2009; Valles, 2007).

Las entrevistas realizadas fueron a cada uno de los integrantes del Estado Mayor de la Policía de la Provincia de Córdoba (2011)⁷⁵, con una duración promedio de dos horas. En el caso del Jefe de Policía se realizaron tres entrevistas.

El objetivo de las entrevistas en profundidad es construir la vinculación entre un conjunto de problemas (árbol de problemas) y un conjunto de soluciones (inventario de intervenciones). Esta vinculación podría construirla el analista de políticas *a solas*, tipo laboratorio de política, apelando a meta teorías que argumenten y expliquen las cadenas de causalidades, es decir, siguiendo un enfoque sinóptico. Pero, elaborar los estudios de determinación desde ese enfoque no permitiría alcanzar uno de los objetivos de este tipo de esfuerzos de racionalidad limitada que es detectar cómo una gestión interpreta la realidad desde sus recursos dialógicos enfrentándolos con sus acciones ni tampoco facilitaría reconstruir, retrospectivamente, la argumentación de cada acción pública (intervención) y la direccionalidad gubernamental a partir de la utilización de técnicas cualitativas.

A continuación se presenta un guión orientativo de las entrevistas en profundidad, cuyo objetivo es analizar con el funcionario cada una de las intervenciones inventariadas, construyéndole para cada una su cadena de causalidad, y por otro lado, si esa cadena de

⁷⁵ Jefe de Policía: Crio. Gral. Alejo Paredes (tres entrevistas que permitió se grabasen dos de ellas). Subjefe de Policía, Crio. Gral. Héctor Daniel Pino; Director General Policía Caminera, Crio. Gral. Julio César Berrocal; Director General Departamentales Norte, Crio. Gral. Carlos Colino; Director General de Investigaciones Criminales, Crio. Gral. Sergio Edgardo Comugnaro; Director General Departamentales Sur, Crio. Gral. Ramón Ángel Frías; Director General de Lucha contra el Narcotráfico, Crio. Gral. Mario Nieto; Director General de Formación Profesional, Crio. Gral. Juan Carlos Núñez, y Director General Seguridad Capital, Crio. Juan Carlos Santillán, con cada uno de ellos se realizó una entrevista (no se permitió su grabación).

causalidad se encuentra en el árbol construido en el taller de iniciación, y finalmente, someter este árbol a correcciones por parte de cada uno de los funcionarios (momento de validación).

Tabla Número 5: Guión para entrevista en profundidad

Guión para entrevista en profundidad	
1.	<i>Indagar sobre el problema que intenta resolver la intervención.</i>
2.	<i>Causas del problema.</i>
3.	<i>Acciones que tienden a eliminar esas causas. Si esas acciones cuentan con diseño previo. Y dentro de qué intervención las ubicaría.</i>
4.	<i>Valoración del impacto de esa intervención sobre los temas identificados en el taller.</i>
<i>Utilizando como anexo el árbol construido en el primer taller:</i>	
5.	<i>Dada las dimensiones y problemas identificados en el primer taller, ¿qué modificaciones realizaría en términos de dimensiones, problemas y causas?</i>
6.	<i>Considerando todas las intervenciones cuya ejecución dependen de su Área: ¿Cómo las organizaría Ud. en función de las dimensiones identificadas? (Establecer relación directa entre intervenciones y dimensiones problemáticas, utilizando tarjetas para facilitar la conexión).</i>

Fuente: Elaboración propia

Al iniciarse la entrevista, el funcionario se muestra en alerta, por esa percepción de auditoría ya mencionada con anterioridad. Pero una vez, que se le da la garantía de reserva y se explica, nuevamente, el alcance del estudio, los funcionarios se muestran abiertos, participativos y activos ante el estudio. El rol del investigador como facilitador y promotor de diálogo, generando un ida y vuelta, en esta instancia personal, es fundamental para lograr los objetivos previstos por esta actividad.

Para el caso que se presentará en el capítulo 3, se realizaron once entrevistas en profundidad y cinco grupos de discusión, incluido el de iniciación y el de cierre, ya que al ser una institución sumamente jerarquizada, y lo que se pretendía era la generación de una construcción intersubjetiva de pares, se tomó la decisión de aumentar la cantidad de instancias que favorecieran el diálogo entre los integrantes del Estado Mayor.

Una vez finalizadas las entrevistas en profundidad, se procede a la sistematización y análisis de toda la información recopilada, a los fines de construir el árbol de problemas, causas y soluciones.

e) Quinto momento: construcción del árbol de planteamiento de problemas, causas y soluciones

A partir de lo que ese equipo de gobierno expresó en conjunto, inventarió individualmente y reflexionó en la entrevista individual, el analista de políticas procederá a la reconstrucción de las cadenas de causalidades, a la traducción de la teoría del cambio, de la direccionalidad de las políticas de ese equipo de gobierno en ese contexto, a través de un trabajo artesanal de interpretación y traducción, a los fines de elaborar el árbol de problemas⁷⁶, causas y soluciones.

Este árbol es un gráfico que representa la interpretación en cadenas causales que un equipo de gobierno tiene en determinado tiempo, en un contexto específico y a partir de una metodología particular, es decir, con este tipo de estudios no se persigue generalizar sino profundizar.

Cualquier proceso de diseño de política se origina en la definición de la situación problemática, es decir, el proceso se inicia con la identificación del problema o de los problemas sobre los que se pretende intervenir, como ya se ha expresado con anterioridad. Dicha situación será analizada, identificándole causas y efectos, de acuerdo a la metodología que se aplique, para luego, delinear líneas de acción tendientes a alcanzar los objetivos propuestos (revertir la situación negativa convirtiéndola en una situación positiva).

Por el contrario, en los estudios de determinación la construcción de dicho árbol es a partir de un proceso inductivo y no deductivo como en los procesos de diseño. Aquí no se parte de una situación problemática a partir de la cual se identificarán causas para luego generar soluciones. Por el contrario, el proceso es de abajo hacia arriba, es decir, de lo particular a lo general, de las soluciones a los problemas.

En los estudios de determinación se parte no de los problemas sino de las soluciones. Coincidente con Lindblom en tanto que afirmaba que el estilo de tomar decisiones en las democracias occidentales estables era incremental en el sentido que las políticas eran oportunidades, es decir, soluciones en búsqueda de problemas (Wildavsky).

Así, el estudio de determinación asume que existe un conjunto de soluciones pero que no se sabe bien qué problemas intentan resolver, entonces, es necesario reconstruir esa cadena de casualidades, ya que contar con la teoría del cambio, el modelo causal mejora la política, le agrega inteligencia, y hace posible una comunicación más amplia,

⁷⁶ Al momento de definir un problema es necesario que estén presentes tres elementos: a) orden de magnitud del fenómeno; b) el objeto de problematización y; c) los sectores que padecen dichos problemas.

mayor transparencia y la aplicación de herramientas evaluativas tanto para mejorar como para abrir el gobierno, en los términos del *open government*⁷⁷.

Las acciones políticas (*politics*) generan políticas públicas (*policies*). Pero a su vez, las *politics* son productos de dinámicas de procesos decisionales anteriores, es decir, la solución implica el reconocimiento de la existencia de un problema. Problema que no ha sido definido y construido en términos técnicos, por las, ya mencionadas, características de decidir.

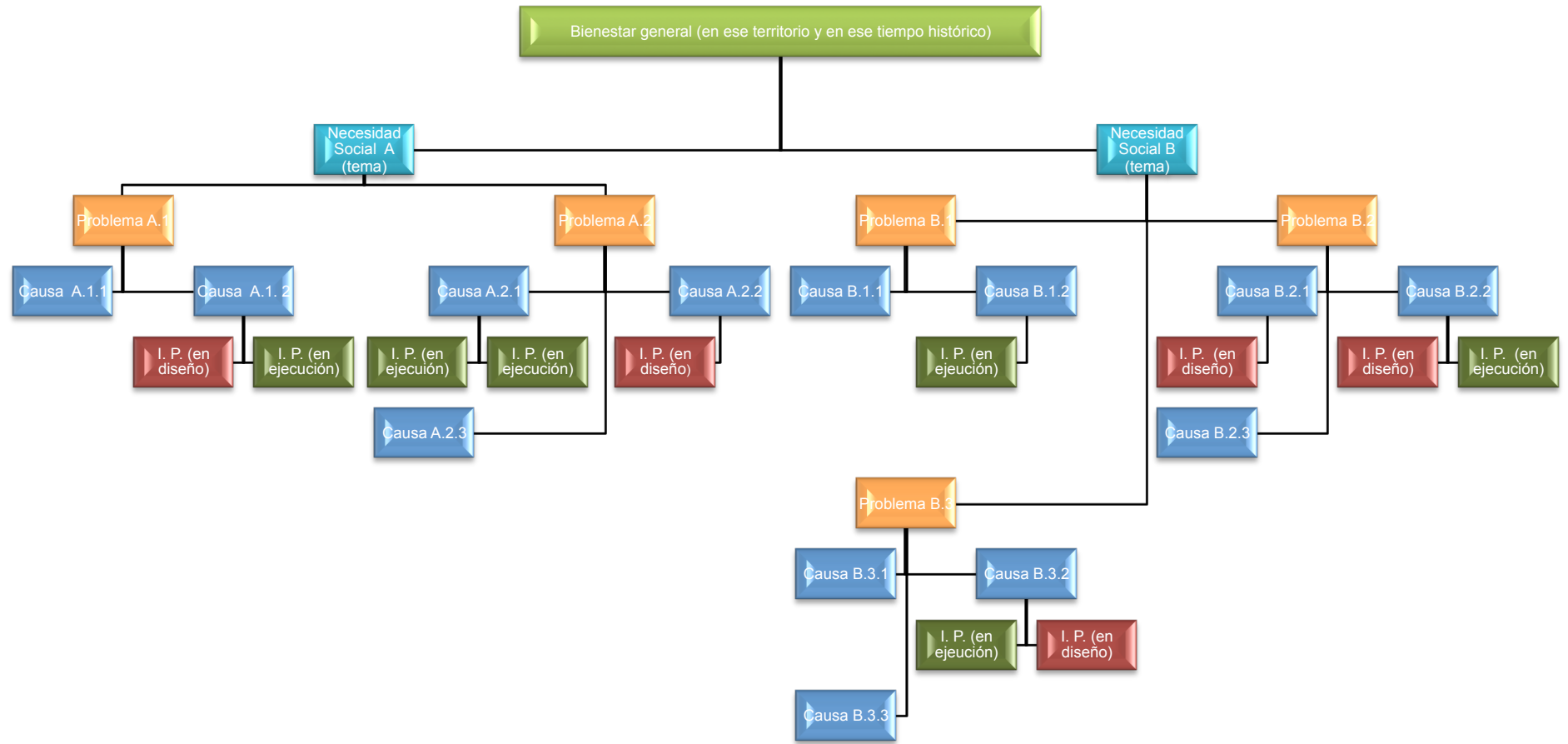
Por ello, en este momento del estudio de determinación, el analista construye ese modelo causal a partir de la información recolectada en las instancias anteriores. Esa construcción será la síntesis de los discursos, relatos (interpretaciones verbales y escritas) de los funcionarios participantes, es decir, en términos de Foucault, la realidad para esta política se la reconstruye a partir del discurso intersubjetivo. Este punto es sumamente importante, ya que la validez e integralidad del árbol no tendrá su origen en la cuestión técnica (lógica vertical, horizontal y cruzada entre causas y efectos) sino, principalmente, en la fidelidad de la traducción de las interpretaciones, y finalmente, en la validación por parte de los participantes.

En el gráfico siguiente se puede observar el árbol de problemas, causas y soluciones que se construye artesanalmente en esta etapa, teniendo como hilos, las interpretaciones de los funcionarios:

⁷⁷ En los años '80 surgió el concepto de gobierno abierto. Y a partir de la administración Obama, más específicamente, con el memorándum del año 2009 "*Transparency and open government*", los gobiernos han iniciado un camino tendiente a promover la instalación de un modelo de gobierno transparente, participativo y colaborativo, y más aún a partir del año 2011, con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto en la que participaron como socios fundadores, Brasil y México.

El concepto de gobierno abierto ha alcanzado una alta popularidad en el seno de los gobiernos y en la academia que investiga sobre el alcance y características del concepto y recomienda a los gobiernos a unirse a este nuevo enfoque de gestión de la cosa pública.

Gráfico Número 12: Árbol de problemas, causas y soluciones



Fuente: Elaboración propia

f) Sexto momento: construcción del árbol de políticas y proyectos

Sobre la base del árbol elaborado en el momento anterior, el analista de políticas procederá a la construcción del árbol de objetivos (árbol de políticas y proyectos), es decir, se construirá la imagen positiva de la realidad negativa que se pretende revertir.

Este árbol de políticas y proyectos es el resultado del árbol de problemas y soluciones y tiene como objetivo graficar las relaciones de causalidad entre objetivos e intervenciones inventariadas, es decir, muestra la direccionalidad de la política pública analizada, en un momento determinado sobre una realidad turbulenta, conflictiva e impredecible, a partir de la información recopilada con un conjunto determinado de técnicas.

La elaboración del árbol de políticas y proyectos consiste en convertir los problemas (negativos) en situaciones positivas a alcanzar, es decir, en objetivos (general y particulares).

Graglia (2005) define a las políticas públicas como un *proceso de satisfacción social*, es decir, como un conjunto de proyectos y actividades gubernamentales que tienden a satisfacer las necesidades sociales. En este marco, se estaría afirmando que una política pública (*policies*) es un conjunto de actividades proyectadas (*politics*). Asimismo, que el fin de aquella es la satisfacción de las necesidades de una sociedad en un espacio y tiempo determinado. De esta manera, el objetivo general de toda política pública sería la satisfacción de la necesidad social (tema) que se ha identificado como insatisfecha y cuyo alcance (al convertirla desde la insatisfacción en un objetivo general) será lo que esa gestión de gobierno interpreta por satisfacción. Por ejemplo, si la necesidad social insatisfecha es inseguridad, el objetivo general no será para todas las políticas de seguridad sin importar ni el gobierno, ni la sociedad ni el tiempo del que se trate, sino que el alcance y construcción de ese objetivo deberá ser la traducción de lo que ese equipo de decisores entiende que es satisfacer la necesidad de seguridad. Claramente esta es una limitación de los estudios, porque aquí la naturaleza pública de la política solamente se basa en la interpretación del decisor. Por ello, los resultados de los estudios de determinación, luego deben ser completados con instancias de diálogo racional con los involucrados.

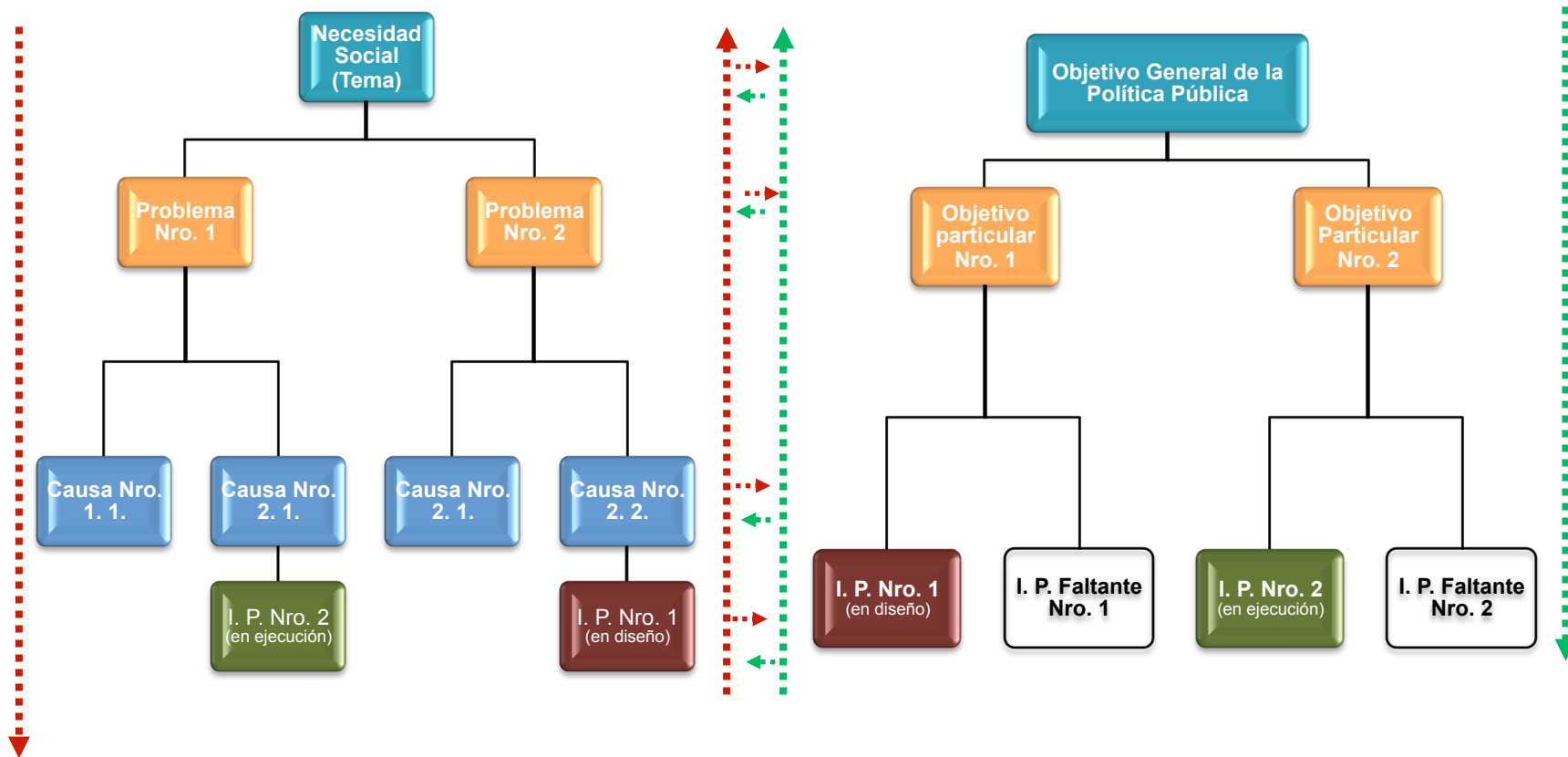
Por otro lado, se satisfacen necesidades sociales en la medida que se resuelven problemas públicos (Graglia, 2005). Y a éstos se los remueve a partir de la resolución de sus respectivas causas (problemas que dan origen a otros problemas). Así, mientras el objetivo general de toda política será satisfacer la necesidad social, los objetivos particulares (medios para alcanzar el general) no serán más que la conversión en términos de objetivos de cada uno de los problemas que se han identificado en el árbol.

Así, política pública será un conjunto de intervenciones gubernamentales que tenderán a resolver las causas de los problemas que impiden la satisfacción social. Por ello, cada objetivo particular (problema en positivo) tendrá un conjunto de intervenciones que tratarán de resolverlo persiguiendo como objetivo general cada uno de ellos, la remoción de la causa a la cual se lo ha vinculado.

De esta manera, el árbol de políticas y proyectos es una síntesis gráfica que muestra las pretensiones la política analizada. Pero además, permitirá detectar si hay causas que son reconocidas por el equipo de gobierno pero no tienen solución (intervención faltante) o bien hay soluciones pero no hay causas identificadas (intervención sobrante).

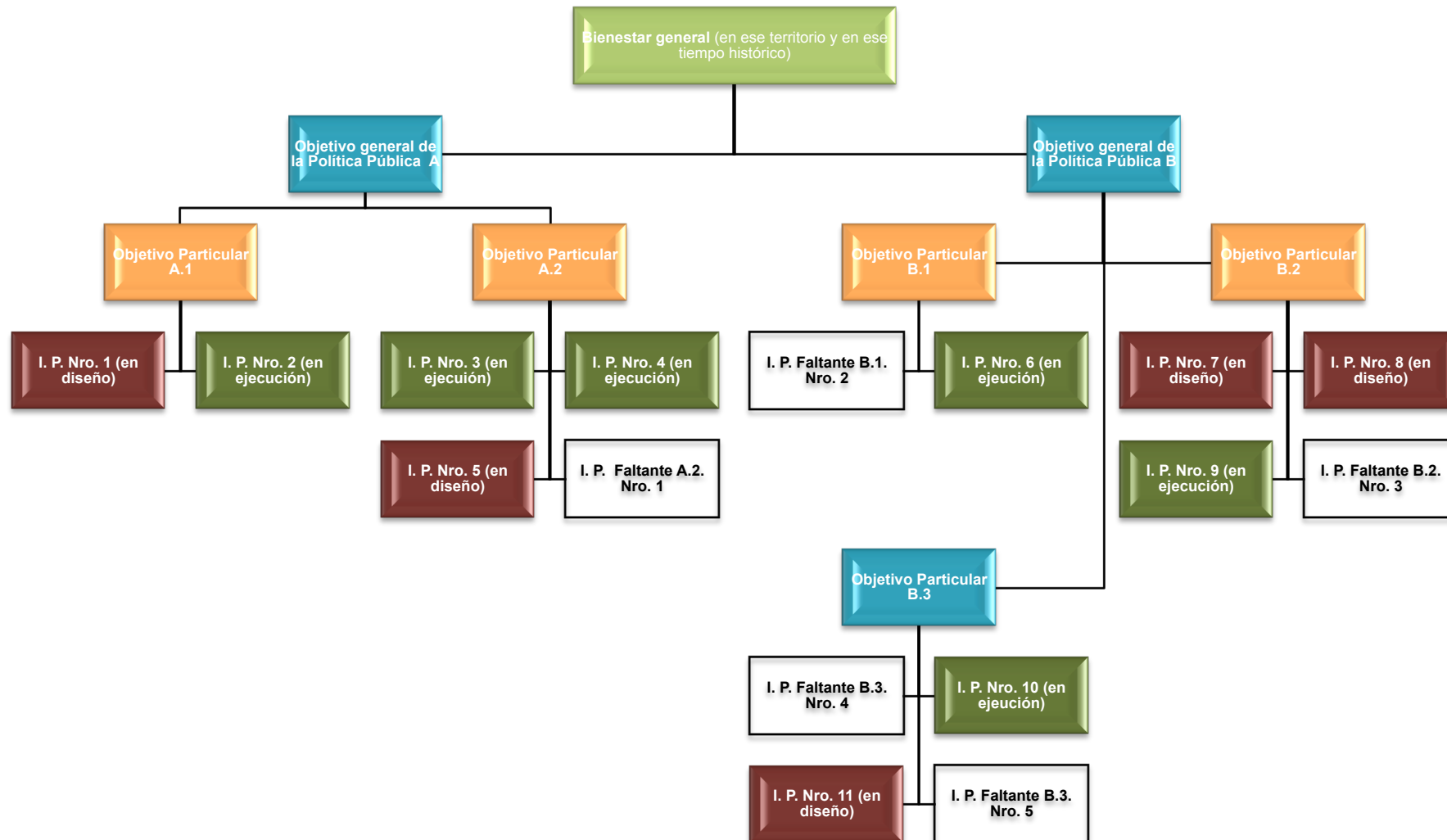
Así, el estudio de determinación es una fotografía de la política analizada, en donde el analista de políticas ha recopilado información, y con praxis de artesano va (re) construyendo e hilando, posdecisionalmente, el modelo causal que subyace en la política junto al equipo decisor. A partir del gráfico número 14 se pueden observar las vinculaciones entre los diferentes árboles, mientras que el gráfico número 15 muestra el árbol de políticas y proyectos correspondiente al árbol de problemas, causas y soluciones antes graficado.

Gráfico Número 13: Del Árbol de problemas, causas y soluciones al Árbol de políticas y proyectos



Fuente: Elaboración propia

Gráfico número 14: El Árbol de políticas y proyectos



Fuente: Elaboración propia

g) Séptimo momento: taller de validación

Este es el momento más crítico del estudio de determinación, ya que a partir de la técnica cualitativa de grupo de discusión, los funcionarios ratifican, rectifican o rechazan los resultados alcanzados tanto del árbol de problemas, causas y soluciones como del árbol de políticas y proyectos.

En la metodología cualitativa uno de los criterios de *confiabilidad* es lo que se ha dado en llamar la *dependibilidad* que evaluaría la consistencia de los métodos utilizados y de los resultados alcanzados. Este criterio de confiabilidad se pone en marcha a través de la implementación de mecanismos de auditoría donde el investigador pone sobre la mesa toda la documentación que permitirá seguir el rastro de su proceso intelectual (Valles, 2003: 103-104), este taller de validación persigue, precisamente, que los resultados sean evaluados por los sujetos que los construyeron.

“Verificación es el proceso de chequear, confirmar, producir seguridad y obtener certeza. En la investigación cualitativa, la verificación se refiere a los mecanismos usados durante el proceso de investigación que contribuyen a incrementar seguridad de la validez y la confiabilidad y, entonces, el rigor del estudio. Estos mecanismos están presentes en cada paso de la indagación [...]” (Morse, 2022: 9 citado en Scribano, 2008: 166).

Este tipo de estudios no permitirán la replicabilidad, no buscan la generalidad sino que pretende una interpretación de las narraciones, discursos, a partir de un (re) conocimiento de las mismas, validadas a través de múltiples chequeos independientes, es decir, las personas implicadas en la investigación controlan la interpretación de los narraciones (Scribano, 2008: 166-1669).

Así, la validación es el chequeo de los funcionarios participantes, que ellos se identifiquen en esa “**foto**” de la política analizada. Este taller (grupo de discusión) tiene una dinámica donde los funcionarios van revisando, debatiendo, discutiendo sobre los árboles construidos. La interacción entre los participantes se registra, para luego elaborar las modificaciones que surjan por consenso. En este taller el rol del analista de políticas es de facilitador, no imponiendo ni defendiendo su interpretación sino propiciando la discusión sobre los resultados.

A continuación, en el *Capítulo 3: Caso de Aplicación: El estudio de determinación de la política de seguridad pública de Córdoba*, se presentará un estudio elaborado en el año 2011, con el Estado Mayor de la Policía de la Provincia de Córdoba (máximo órgano de esta fuerza de seguridad) y luego se presentará la vinculación, en este caso, entre indeterminación y eficacia gubernamental, a partir de la realización de evaluaciones de

medio término realizadas en el año 2012 y 2013, que si bien exceden los objetivos de la presente tesis, permitirán mostrar, sintéticamente, los resultados que se obtienen a partir de la puesta en marcha de políticas indeterminadas.

h) Bibliografía Capítulo Dos:

BAÑÓN I MARTINEZ, Rafael. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.

BARBOSA, Livia. (2002). Cultura Administrativa: una nueva perspectiva de las relaciones entre antropología y administración. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, no. 2, 29-57.

BARDACH, Eugene (1996). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *Problemas Públicos y agenda de gobierno* (pp. 219-233). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

BARDACH, Eugene. (2004). *Los ocho pasos para el análisis de políticas: un manual para la práctica*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

BEHN, Robert D. (1992/2007). El análisis de políticas y política. En AGUILAR VILLANUEVA, L. F., *El estudio de las políticas públicas* (pp. 239-280). (3ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

BELTRAN, Miguel. (1987). El policy analysis como instrumento de valoración de la acción pública. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, no. 56, 65-76.

BERGER, Peter & LUCKMANN, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

BESSE, Juan. (2000). Los dilemas de Jano. El rol, la posición y la disposición del investigador en la práctica de evaluación de impacto de políticas a través de métodos y técnicas cualitativas. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 5-38.

BOUZAS LORENZO, Ramón. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*, vol. 4, nº 2, 69-86.

BUENO SUÁREZ, Carlos & OSUNA LLANEZA, José Luis. (2013a). Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral [en línea]. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 57. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0073800.pdf> [consulta: 15 de julio de 2014]

- BUENO SUÁREZ, Carlos & OSUNA LLANEZA, José Luis. (2013b). Reflexiones epistemológicas y metodológicas para la evaluación de políticas públicas. *Revista de Investigación Social*, vol. 10, núm. 21, 95-117.
- BUENO SUÁREZ, Carlos. (2014). *Proceso de planificación y evaluación de diseño de políticas públicas* (Curso de Experto en Evaluación de Políticas Públicas III Edición). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- BUSTELO, María. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995 – 1999*. Tesis para obtener el título de Doctor, Universidad Complutense de Madrid.
- CABRERO MENDOZA, Enrique. (2000) Usos y costumbres en la hechura de la las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 180-229.
- CAD. (2002). *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Evaluation and Aid Effectiveness N° 6* [en línea]. París, Francia: OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf> [consulta: 21 de marzo de 2013].
- CALVIN, Claudia & VELASCO, Jesús. (1997). Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura. *Revista Política y Gobierno*, no. 1, 169-188.
- CORRAL QUINTANA, Serafin. (2000). *Una metodología integrada de exploración y comprensión de los procesos de elaboración de políticas públicas* [en línea]. Tesis para obtener el título de Doctor, Universidad de La Laguna, España. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=805> [consulta: 5 julio 2009].
- CRESPO MARTÍNEZ, I., ANDUIZA PEREA, E. & MÉNDEZ LAGO, M. (2011). *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Universidad de Lima y Centro de Investigaciones Sociológicas.
- DHALER-LARSEN, Peter. (2007). *¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación* [en línea]. Revista ICE Evaluación de políticas pública, no. 836. Disponible en: http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_836_93104__95F68F4506316CD6DD984362BC5CE31A.pdf [consulta: 5 julio 2009].
- DUNN, William N. (2008). *Public policy analysis: an introduction* (4th. Ed.). EE.UU: Pearson

- ELIZALDE, Luciano H. (2009). *Gestión de la comunicación pública. Empresas, grupos e instituciones en el escenario público*. España: Editorial Bosch S.A.
- ESTÉBANEZ, María Elina. (2004). Conocimiento científico y políticas públicas: un análisis de la utilidad social de las investigaciones en el campo social. *Espacio Abierto – Cuaderno Venezolano de sociología*, no. 001, p. 7-37.
- FOUCAULT, Michel. (1997). *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas*. México: Siglo veintiuno editores.
- FRIEDMAN, John. (1991). *Planificación en el ámbito público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- GRAGLIA, Emilio (2005). *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Córdoba: EDUCC.
- GUTIERREZ CORTÉS, M. & LEÓN Y RAMÍREZ, J. C. (2007, noviembre). *Modelo prospectivo de política pública*. Ponencia presentada en XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- HARGUINDÉGUY, J. B. (2013) *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos, Grupo Amaya S.A.
- HINTZE, Jorge. (2003, octubre). *Instrumentos de evaluación de la gestión del valor público* [en línea]. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20Instrumentos%20de%20evaluacion.pdf> [consulta: 18 de julio de 2014].
- HINTZE, Jorge. (2004). *Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público* [en línea]. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Panamá. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20Evaluacion%20de%20resultados%20efectos%20e%20impactos%20de%20valor%20publico.pdf> [consulta: 18 de julio de 2014].
- HINTZE, Jorge. (2005). *El tablero de control de efectividad y la construcción de indicadores* [en línea]. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE%20Jorge%20-%20%20El%20tablero%20de%20control%20de%20efectividad%20y%20la%20construcción%20de%20indicadores.pdf> [consulta: 18 de julio de 2014].

- ILPES. (2004). *Boletín Nro. 15. Metodología del marco lógico* [en línea]. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/20664/P20664.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl> [consulta, 18 de julio de 2014].
- JONES, Compare Charles. (1977) *An Introduction to the Study of Public Policy*. North Scituate, MA: Duxbury Press, p. 15. *Apud*: DUNN, William, *Public Policy Analysis: An Introduction*. 4th. ed. EE.UU, Pearson Education Inc., p. 3.
- KING, G., KEOHANE, R. & VERBA, S. (2007). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial S.A.
- LOSADA TRABADA, Antonio. (2003). Entre la ciencia política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, no. 1-2, 63-81.
- MAJONE, Giandomenico. (1997/2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de política* (1ª. Ed.) (2ª Reimpresión). México: Fondo de cultura económica.
- MAJONE, Giandomenico (2008). Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones. En GOODIN, R. & KLINGEMANN, H-D., *Nuevo manual de Ciencia Política. Tomo II* (pp. 887-913). Madrid: Siglo veintiuno editores.
- MEJÍA LIRA, José. (1992). La práctica de la planeación en las administraciones públicas municipales. La experiencia mexicana. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 1, 157-174.
- MERLINO, Aldo (Coord.). (2000). *Investigación cualitativa en ciencias sociales. Temas, problemas y aplicaciones*. Buenos Aires: Grupo América Lee.
- MERLO RODRÍGUEZ, I., GRAGLIA, E., & KUNZ, D. (2005, noviembre). *Modelo relacional de políticas públicas*. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba.
- MERLO RODRÍGUEZ, Ivana. (2009, mayo). *Los estudios de determinación de políticas públicas: una metodología en construcción*. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), la Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, y el Gobierno de la Provincia de San Juan.

- MERLO RODRÍGUEZ, Ivana. (2010, agosto). *Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación (Analysis of policy determination)*. Ponencia presentada en la VI Conferencia Anual de la Red Latinoamericana y Caribe de Monitoreo y Evaluación, Organizada por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, CONEVAL y el Ministerio de Economía de España, México.
- MERLO RODRÍGUEZ, Ivana. (2011, julio). *Los procesos de diseño y de políticas públicas en los gobiernos locales: características y desafíos en la Provincia de Córdoba*. Ponencia presentada en el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, “Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Económico con Equidad Social”, Organizado por la Asociación de Administradores Gubernamentales – AAG - y la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública – AAEP- junto con la Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Chaco. Chaco.
- MONTECINOS MONTECINOS, Egon. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de administración*, no. 33, 323-335.
- MOÑUX CHÉRCOLES, D. (2005). Condicionantes políticos y problemas metodológicos en la evaluación de impacto social de las políticas de I+D e innovación. *Revista CTS*, no. 4, 173-200.
- ORTEGÓN, E., PACHECO, J. & PRIETO, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas* [en línea]. Santiago de Chile: Cepal. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/22239/manual42.pdf> [consulta: 19 de julio de 2014].
- OSUNA LLANEZA, José Luis. (2000). *Guía para la evaluación de Políticas Públicas*. Sevilla: Ed. Instituto de Desarrollo Regional.
- OSUNA LLANEZA, José Luis. (2003). La evaluación participativa: una visión integral y pluralista. En BAÑÓN I MARTÍNEZ, R., *La evaluación de la acción de las políticas públicas* (pp. 47-60). Madrid: Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- OSUNA LLANEZA, José Luis. (2004). *Guía de Planificación y Evaluación para Agentes de Desarrollo Local*. Sevilla: Sevilla Siglo XXI, S.A.
- OSUNA LLANEZA, José Luis. (2005a). La evaluación de las Políticas Públicas, Programación y evaluación pública: un triángulo complejo. *Revista Ekonomiaz nº 60, Volumen I*, 77-98.

- OSUNA LLANEZA, José Luis. (2005b). *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas. Reflexiones y propuesta de creación*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- OSUNA LLANEZA, José Luis. (2007). La evaluación de las políticas públicas: el caso de las políticas de fomento al empleo estable. *Revista de Economía ICE* nº 836, 75-83.
- OSUNA LLANEZA, José Luis & GONZALEZ, J. A. (2007). *Manual de gestión de evaluaciones de la Cooperación Española*. España: Ed. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- PARSONS, Wayne. (2007). *Políticas públicas: introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: FLACSO México.
- PETERS, B. Guy. (1995). Modelos alternativos del proceso de política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Revista Gestión y Política Pública*, no. 2, 257-276.
- PRZEWORSKI, Adam. (1998). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal – agente. *Revista Argentina de Ciencia Política*, nº 2, 11-39.
- ROBIROSA, M., CARDARELLI, G. & LAPALMA, A. (1990). *Turbulencia y planificación social*. Buenos Aires: UNICEF – Siglo veintiuno editores.
- ROSSI, P. & FREEMAN, H. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Editorial Trillas.
- RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. (1998). *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México: PyV-UIA.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo. (1993). El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas. *Perfiles latinoamericanos*, no. 3, 17-36.
- SCRIBANO, Adrián. (2008). *El proceso de investigación social cualitativo*. Buenos Aires: Prometeo.
- VALLES, Miguel. (2003). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Madrid: Editorial Síntesis.
- VALLES, Miguel. (2007). *Cuadernos metodológicos*. Madrid: Centro de investigaciones sociológicas.
- VIÑAS CHIAPPINI, Verónica Esther. (2005). La profesión del evaluador de políticas, programas y servicios públicos: perspectivas de futuros. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, no. 1, 27-37.

ZALTSMAN, Ariel. (2003, octubre). *La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz del debate sobre la 'Nueva Gestión Pública' y de otras experiencias de evaluación en América Latina*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública, Panamá.

Capítulo Tres: Caso de Aplicación: El estudio de determinación de la política de seguridad pública de Córdoba

En este capítulo, en primer lugar, se presentará un marco teórico breve sobre lo que globalmente, se está asumiendo como seguridad pública y seguridad ciudadana, para luego recorrer la historia de esta problemática en la estructura orgánica del estado cordobés, desde el año 1983 (primer gobierno democrático desde el retorno de la democracia) hasta la fecha de realización del estudio (2011), y avanzando un poco más allá, 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, esta descripción de la finalidad en estos treinta y un (31) años, se realizará sobre el tema como así también sobre los gastos corrientes y gastos de capital. En este caso, es necesario precisar que el análisis podría profundizarse aún más, tomando como unidad de observación además de los presupuestos a las ejecuciones presupuestarias, pero a los fines de la presente tesis, no se considera necesario.

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 los apartados *“La indeterminación policial”* y *“De la indeterminación a la determinación policial”* del presente capítulo, se podrán observar, en materia de indeterminación, las características de la política de seguridad en 2011 y luego los resultados alcanzados en el estudio de determinación realizado en dicho año, como así también las recomendaciones realizadas en dicha oportunidad.

Finalmente, 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 expuesto, a partir del estudio de determinación, y la eficacia a partir de tres estudios realizados en el año 2012, que exceden a la tesis, pero 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

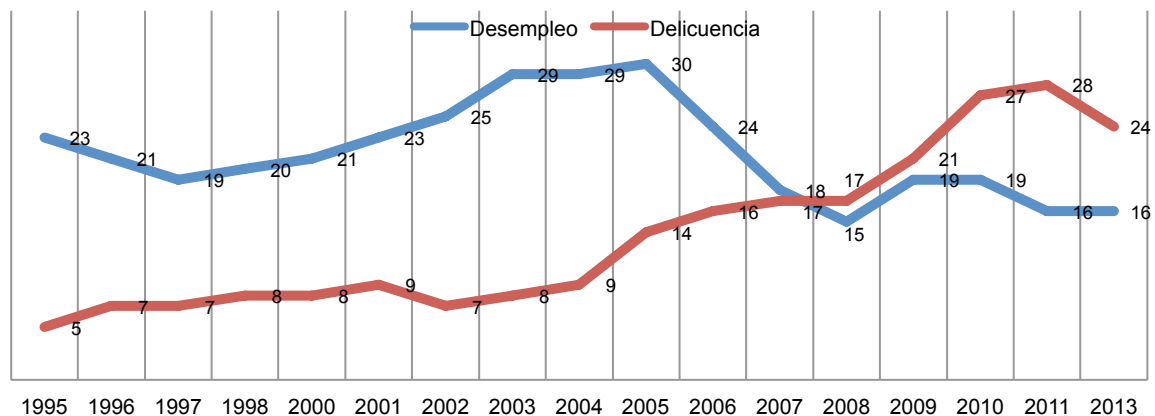
delitos cometidos ya sean contra la propiedad o las personas, dependiendo del país en análisis⁷⁸. Pero sin dudas, América Latina es la región más violenta del mundo, ya sea por delitos contra la vida o delitos contra los bienes, a pesar de los esfuerzos por parte de los gobiernos de la puesta en marcha de políticas tendientes a achicar la brecha entre los que más tienen y los que menos poseen, ya que 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 que se presenta a continuación, 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 15: Problema más importante para el país.

Problema más importante para el país. Total América Latina (1995-2013)

Fuente: Latinobarómetro



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>

En el gráfico anterior puede observarse que a partir del año 2005 en América Latina, la problemática de la delincuencia fue creciendo, superando a los tres años (2008) a una de las preocupaciones que era central de la región: el empleo, y esa tendencia aún hoy se

⁷⁸ La República Argentina, en 2012, fue el país con la más alta tasa de robo cada 100 mil habitantes (973) de América Latina y el Caribe mientras que presentó una de las tasas más baja de homicidios cada 100 mil habitantes (5.5), junto con Chile (4.6) y Cuba (5), mientras que los países con las más altas de la región son Honduras (103.9) y Venezuela (57.6) según el Informe de Naciones Unidas publicado en el año 2014, "Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina" disponible en línea: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL-%20Informe%20completo.pdf>

encuentra en alza. En el último informe de la Universidad Católica Argentina, se puede observar que 9 de cada 10 argentinos se sienten inseguros⁷⁹.

En la actualidad, el paradigma de seguridad pública que declara como actor único y central al estado se ha superado en la academia, pero no así en las políticas, a partir del concepto de seguridad ciudadana que parte de suponer la insuficiencia del estado para resolver una problemática multivariable como la inseguridad.

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 al concepto de seguridad nacional (seguridad pública), 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 mitigación⁸⁰.

(...) 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 comunidad⁸¹.

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

⁷⁹ En Argentina, la tasa de victimización subió de 21,7% en 2004 a 28,4% en 2010, a 30,3% en 2012 y a 31,3% en 2013; y en los mismo años, la percepción de inseguridad, de 68,4% (2004), 83,2% (2010), 85,5% (2012) y 86,5% (2013). Fuente: Observatorio de la deuda social argentina.

⁸⁰ ALVÁREZ, A., BERTRANOU, J.; CALDERÓN, F.; PEDEMONTE, D.; FREDERIC, S.; GALEANO, D. GARCÍA MENDEZ, E; ISLA, A.; y otros. (2008). *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (pp. 61- 106). Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁸¹ PNUD, 1994.

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 seguridad⁸², generando una policialización de la seguridad⁸³, 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 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.

⁸² 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.

⁸³ SAIN, M. (2008). Situación de la seguridad pública en la Argentina, Análisis de coyuntura y prospectiva. En. ALVÁREZ, A., BERTRANOU, J.; CALDERÓN, F.; PEDEMONTE, D.; FREDERIC, S.; GALEANO, D. GARCÍA MENDEZ, E; ISLA, A.; y otros. (2008). *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (pp. 61- 106). Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

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)⁸⁴.

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”*⁸⁵.

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 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

⁸⁴ Álvarez, *op. cit.* p. 86

⁸⁵ Gomez Rojas, C. (2007).

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 1995⁸⁶, 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.

⁸⁶ Inicio de la gestión del Gobernador Mestre.

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, 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 multidisciplinaria 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 gobierno⁸⁷, a partir de la sanción de la ley N° 8.779, modifica la estructura orgánica del estado⁸⁸. Se crea el Ministerio de Gobierno con competencia en la prevención delictiva, mantenimiento del orden, la seguridad pública⁸⁹ 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.

⁸⁷ Primera gestión del Gobernador De la Sota.

⁸⁸ De cinco ministerios se pasa a ocho.

⁸⁹ Se abandona el concepto de seguridad ciudadana de la ley 8.574 de 1996.

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 la 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 Ciudadana⁹⁰, 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.

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 anexas competencias vinculadas con las relaciones con otros niveles de gobierno o poderes del estado.

⁹⁰ 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.

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 Reconversión 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 pública⁹¹ “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 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

⁹¹ Es la consolidación del concepto en el plexo normativo.

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 2007⁹², 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 el artículo 42⁹³ 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

⁹² Período del Gobernador Schiaretti (desde diciembre de 2007 a diciembre 2011).

⁹³ 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.

policial” de la Policía de la Provincia de Córdoba.

En diciembre de 2011⁹⁴, 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 Córdoba⁹⁵.

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 Córdoba⁹⁶.

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

⁹⁴ Inicio del tercer mandato del Gobernador De la Sota.

⁹⁵ El Crio. Gral. Alejo Paredes había asumido en enero del año 2007 (Gobernación De la Sota) como Jefe de Policía tras la salida de Sergio Busso como ministro de Seguridad, en medio de las críticas por la investigación del crimen de Nora Dalmasso y en su lugar se había nombrado a Juan Carlos Massei, quien se desempañaba como presidente del bloque de legisladores de Unión por Córdoba. Paredes fue Jefe de Policía desde el último año de la gestión de De la Sota y durante toda la gestión del Gobernador Schiaretti, bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, a cargo de Carlos Caserio.

⁹⁶ 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.

Ver: <http://www.lavoz.com.ar/politica/ministra-de-seguridad-niega-que-exista-narcoescandalo>

<http://www.cba24n.com.ar/content/narcoescandalo-la-ministra-monteoliva-y-el-imputado-gonzalez>

<http://www.lavoz.com.ar/politica/la-oposicion-pidio-que-monteoliva-se-presente-en-la-unicameral-para-dar-explicaciones>

<http://www.lavoz.com.ar/politica/duros-cuestionamientos-de-la-oposicion-por-dichos-de-monteoliva>

<http://diarioalfil.com.ar/2013/11/12/frente-civico-quiere-a-monteoliva-en-la-legislatura/>

<http://www.lavoz.com.ar/politica/mestre-tambien-cargo-contramonteoliva>

<http://www.cba24n.com.ar/content/no-se-ha-interesado-en-conocer-lo-que-hay-en-la-justicia>

<http://agenda4p.com.ar/2013/11/14/monteoliva-en-la-unicameral-telefono-descompuesto-entre-espadas-delasotistas/>

<http://www.lavoz.com.ar/politica/el-delasotismo-rechazo-otra-citacion-monteoliva>

<http://www.lajornadaweb.com.ar/monteoliva-policia-y-ciudadano-deben-aprender-a-reconocerse-nuevamente/>

<http://www.diaadia.com.ar/policiales/momentos-dificiles-tiempos-criticos>

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 de las gráficas siguientes, se podrá observar, por un lado, la historia del asunto de seguridad en la estructura orgánica del estado cordobés, y por otro lado, cómo esa historia ha ido acompañada por el porcentaje de lo presupuestado a la *finalidad seguridad* dentro del presupuesto provincial, desde 1983 a 2014.

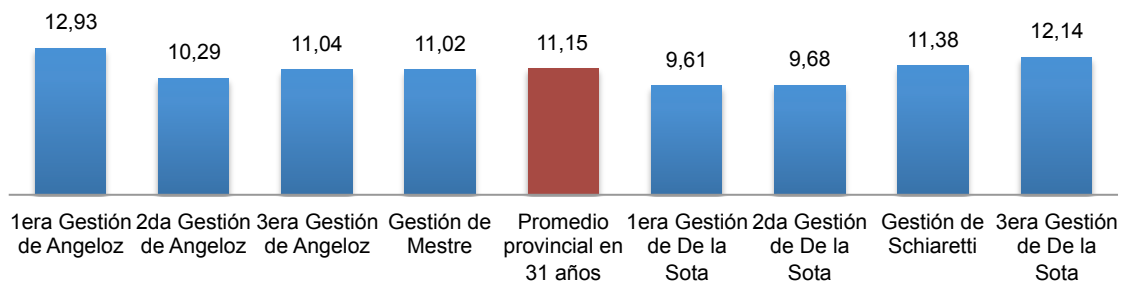
Entendiéndose por finalidad seguridad “el gasto registrado destinado a las acciones desarrolladas para el mantenimiento de la ley y el orden y la lucha contra siniestros. La función *Sistema Penal* incluye todo lo relacionado con el funcionamiento del Sistema Penitenciario Provincial. La *Administración de la Seguridad* incluye las acciones desarrolladas en el marco del diseño de políticas de seguridad pública, el tribunal de conducta policial, entre otros”⁹⁷.

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%.

⁹⁷ <http://transparencia.cba.gov.ar/websiteCiudadano/presupuesto-gastos-para-que.html>

Gráfico Número 16: Promedios presupuestados a seguridad por gestión desde 1983 hasta 2014.



Fuente: Elaboración propia

Gráfico Número 17: Línea de tiempo de la problemática de la seguridad en la orgánica provincial.

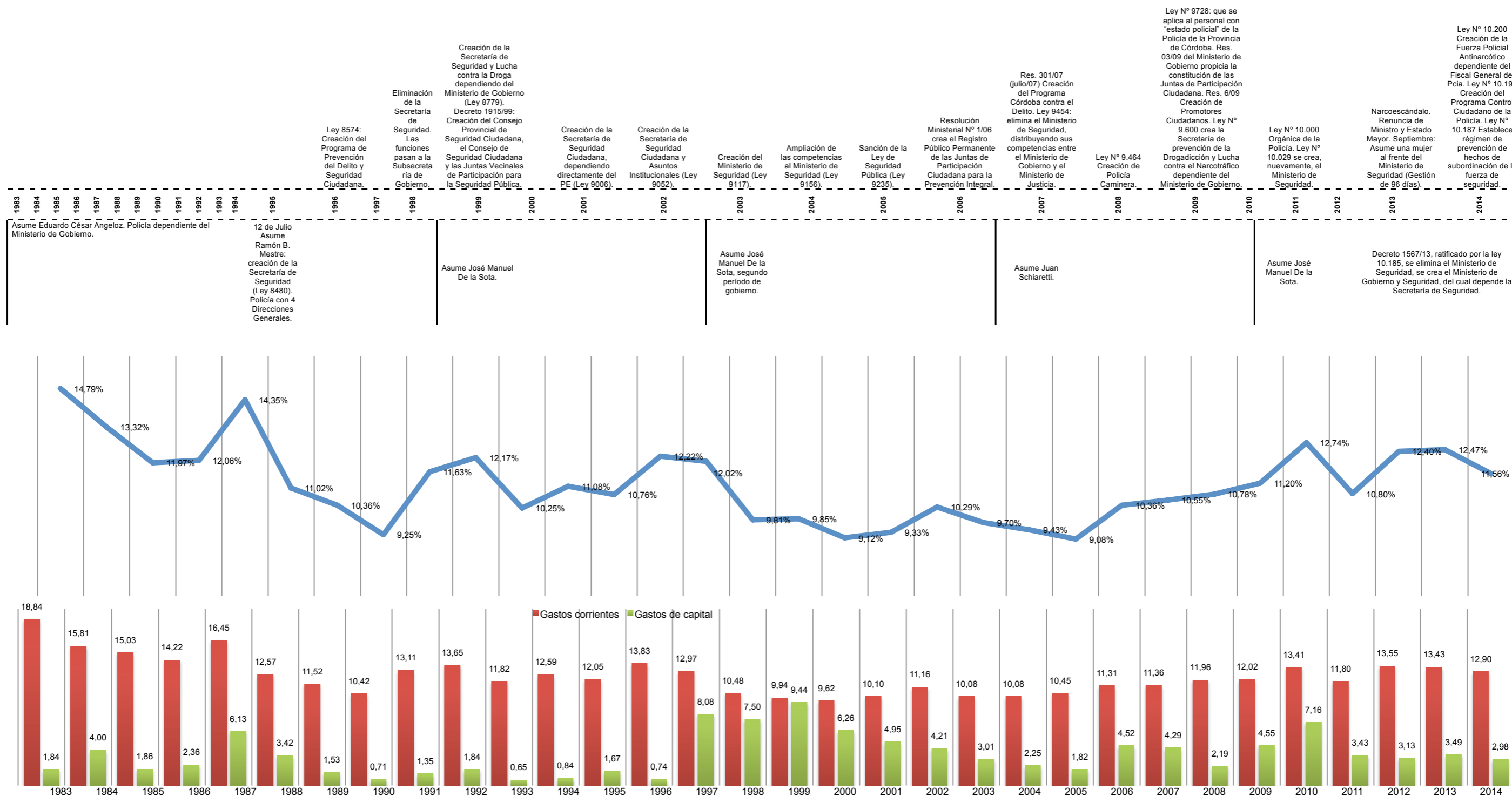


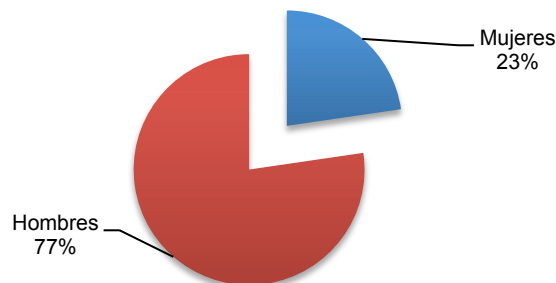
Gráfico Número 18: Presupuestado a la finalidad "Seguridad" desde 1983 a 2014 (en porcentajes sobre el total del presupuesto provincial) y presupuestado a la finalidad "Seguridad" según gastos corrientes o gastos de capital desde 1983 a 2014 (en porcentajes sobre el total de gastos corrientes y gastos 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.

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 Capital⁹⁸ (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. En la tabla número 8 podrá observarse la cantidad de efectivos policiales para el año 2012, discriminados por género (2 mujeres cada 10 efectivos, gráfico número 19), por departamento de la Provincia de Córdoba como así también la tasa cada 100 mil habitantes para cada departamento y la cantidad de policía por km² (densidad policial).

Gráfico Número 19: Distribución de los efectivos de acuerdo al género.



Fuente: Elaboración propia

⁹⁸ 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).

Tabla Número 6: Cantidad de efectivos de la Policía de la Provincia de Córdoba para el año 2012.

Departamento	Cantidad de habitantes por Dpto. (Censo 2010)	Efectivos 2012							
		Superficie en km ²	Densidad hab/km ²	Mujeres	Hombres	N° total de efectivos	Porcentaje sobre el total de efectivos	Tasa de policías c/ 100 mil hab.	Tasa de policías por km ²
Calamuchita	54.730	4.642	11,79	69	197	266	1,32%	486	0,06
Capital	1.329.604	562	2365,84	2.714	9.416	12.130	60,15%	912	21,58
Colón	225.151	2.588	87,00	91	450	541	2,68%	240	0,21
Cruz del Eje	58.759	6.653	8,83	69	248	317	1,57%	539	0,05
General Roca	35.645	12.659	2,82	46	143	189	0,94%	530	0,01
General San Martín	127.454	5.006	25,46	108	333	441	2,19%	346	0,09
Ischiilín	31.312	5.123	6,11	41	138	179	0,89%	572	0,03
Juárez Célman	61.078	8.902	6,86	51	155	206	1,02%	337	0,02
Marcos Juárez	104.205	9.490	10,98	80	232	312	1,55%	299	0,03
Minas	4.727	3.730	1,27	18	78	96	0,48%	2.031	0,03
Pocho	5.380	3.207	1,68	10	65	75	0,37%	1.394	0,02
Presidente Roque Sáenz Peña	36.282	8.228	4,41	71	178	249	1,23%	686	0,03
Punilla	178.401	2.592	68,83	232	712	944	4,68%	529	0,36
Río Cuarto	246.393	18.394	13,40	177	618	795	3,94%	323	0,04
Río Primero	46.675	6.753	6,91	58	204	262	1,30%	561	0,04
Río Seco	13.242	6.754	1,96	25	122	147	0,73%	1.110	0,02
Río Segundo	103.718	4.970	20,87	112	276	388	1,92%	374	0,08
San Alberto	37.004	3.327	11,12	39	199	238	1,18%	643	0,07
San Javier	53.520	1.652	32,40	58	262	320	1,59%	598	0,19
San Justo	206.307	13.677	15,08	128	351	479	2,38%	232	0,04
Santa María	98.188	3.427	28,65	107	376	483	2,40%	492	0,14
Sobremonte	4.591	3.307	1,39	21	83	104	0,52%	2.265	0,03
Tercero Arriba	109.554	5.187	21,12	97	274	371	1,84%	339	0,07
Totoral	18.556	3.145	5,90	30	102	132	0,65%	711	0,04
Tulumba	12.673	10.164	1,25	23	103	126	0,62%	994	0,01
Unión	105.727	11.182	9,46	100	275	375	1,86%	355	0,03
TOTALES	3.308.876	165.321	20,01	4.575	15.590	20.165	100,00%	609	0,12
				22,69%	77,31%				

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Policía de la Provincia de Córdoba.

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 policía 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 dirigido a la sociedad sino hacia la propia organización, cuyo objetivo principal es mantener su estructura y sus funciones, por ello se preocupa por 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 demostrará en los resultados del estudio de determinación y 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 fines⁹⁹, midiendo el esfuerzo de la actividad policial (cantidad de allanamientos, por ejemplo) y no los resultados (disminución del miedo de la ciudadanía, por ejemplo). Se centra en los delitos (principalmente sobre la propiedad) y no como el modelo de policía de proximidad que amplia 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.

La **teoría de cristales rotos** (Wilson y Kelling, 1982) fue el puntapié inicial para plantear la necesidad de reformas a la policía tradicional. Esta teoría afirma que los delitos más graves son el resultado de un decaimiento progresivo del barrio y de la falta de

⁹⁹ 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.

atención policial a los problemas más pequeños, antes que se conviertan en grandes problemas. *“Reduce el desorden y conseguirás reducir el delito”* (NYC, 1990).

Así, la policía debe atacar, según esta teoría, los problemas de orden (incívicos¹⁰⁰) con la esperanza de disuadir la comisión de delitos mayores. El mantenimiento del orden a través de métodos agresivos es la finalidad del enfoque, bajo el argumento que mandar un fuerte mensaje a aquellos que comenten delitos menores, advirtiéndoles que serán responsables de sus actos, es un mensaje disuasorio.

La **policía de tolerancia cero** vuelve, así, a la policía a sus raíces más represoras y tradicionales. Una de las típicas intervenciones del modelo de policía de tolerancia cero es el sometimiento de zonas específicas, definidas a partir de la geoinformación, a tácticas policiales agresivas (fundamentalmente en robos callejeros o narcomenudeo).

La debilidad de este modelo está en que el orden sin ley es un problema en una sociedad democrática, ya que tanto la ley como el orden (forma y fondo) entre sí, en muchos casos son conflictivas ya que bajo el enfoque de la tolerancia cero, la demanda del orden puede conllevar al deterioro de la ley, particularmente en cuanto a la falta de legitimidad de la policía. La legitimidad normativa de la policía, especialmente en ciertos sectores de la sociedad, puede ser socavada cuando la policía es percibida como una fuerza punitiva en la sociedad, solamente.

Al mismo tiempo que satisface intereses de corto plazo, la policía de tolerancia cero, puede convertir la relación entre policía y sociedad en una relación conflictiva. Y además puede generar en la sociedad, un papel pasivo respecto de la seguridad ciudadana frente a un papel más agresivo y activo de la fuerza policial.

El éxito de la policía de tolerancia cero 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.

La policía es el elemento más visible del gobierno para la sociedad civil. Pero es importante tener presente que los cambios en las policías son fenómenos que se producen cada 15 o 20 años, no suceden en un margen corto de tiempo. A continuación, se presentará la primera parte del estudio de determinación de la Policía de la Provincia de Córdoba (2011).

¹⁰⁰ Prostitución, trapitos, consumidores, etc.

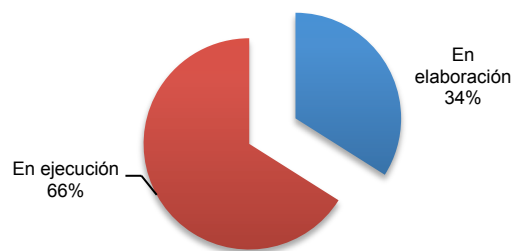
b) La indeterminación policial

El Estado Mayor¹⁰¹, de la Policía de la Provincia de Córdoba inventarió cincuenta y tres (53) intervenciones en el año 2011¹⁰², que fueron sometidas a 50 categorías 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 conjunto de soluciones a un conjunto de problemas considerados públicos, a partir de la puesta en marcha de las actividades que integran la metodología de los estudios de determinación propuestas en la presente tesis.

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 de determinación.

Gráfico Número 20: Estado de las intervenciones inventariadas.



Fuente: Elaboración propia

¹⁰¹ Jefe de Policía: Crio. Gral. Alejo Paredes; Subjefe de Policía, Crio. Gral. Héctor Daniel Pino; Director General Policía Caminera, Crio. Gral. Julio César Berrocal; Director General Departamentales Norte, Crio. Gral. Carlos Colino; Director General de Investigaciones Criminales, Crio. Gral. Sergio Edgardo Comugnaro; Director General Departamentales Sur, Crio. Gral. Ramón Ángel Frías; Director General de Lucha contra el Narcotráfico, Crio. Gral. Mario Nieto; Director General de Formación Profesional, Crio. Gral. Juan Carlos Núñez, y Director General Seguridad Capital, Crio. Juan Carlos Santillán.

¹⁰² 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 doscientas ochenta y siete (287) intervenciones.

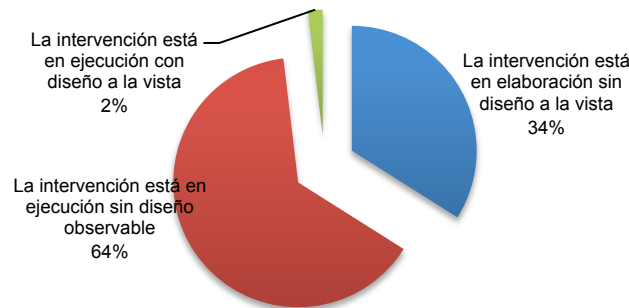
Ahora bien, a los fines de la indeterminación de las políticas, la pregunta que cabe hacerse es ¿cuánto de lo que se estaba ejecutando, fue previamente diseñado? y ¿cuánto de lo que se está diseñando presenta un diseño observable?

Tabla Número 7: Estado de las intervenciones inventariadas para el año 2011.

Estado de la intervención inventariada	Frecuencia
La intervención está en elaboración sin diseño observable	18
La intervención está en ejecución sin diseño observable	34
La intervención está en ejecución con diseño a la vista	1
Total	53

A partir de la tabla anterior se puede observar, con claridad, que el **98.10%** de las intervenciones inventariadas por el Estado Mayor en el año 2011, no contaba con diseño observable. Esto concluye en que **9 de cada 10 intervenciones públicas** (programas, proyectos y/o actividades) no cuentan con la dimensión técnica, es decir, no integran un conjunto coherente que responde a un modelo de causalidad técnica y dialógica que son comunicados, implementados y evaluados, tras la decisión, sino que **son indeterminadas**.

Gráfico Número 21: La indeterminación de las intervenciones inventariadas.



Fuente: Elaboración propia

El **98.10%** de las intervenciones, según las formularios presentados por el Estado Mayor, **dieron inicio en el año 2008**, un año después de la asunción del Jefe de Policía de ese momento, lo que da cuenta de por lo menos de 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 de tres años de un Jefe, solo una intervención cuenta con diseño observable, el resto de las intervenciones carecen de diseño y presentan características preocupantes en términos de planificación, lo que invita a hipotetizar la

existencia de una familiar 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 el 96.2% no se identificaron los criterios de selección de por qué tal o cual es la población que se pretende beneficiar. En el 88.70% de las intervenciones no se pudo identificar una teoría del cambio, es decir, una cadena de causalidad construida que permita identificar una vinculación entre los objetivos declarados y las actividades ejecutadas. En el 68% de lo inventariado no se diferencian 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 son claros, es decir, es claro lo que se pretende, lo que es confuso es el cómo alcanzarlo. El 75.50% de los objetivos no están orientados a generar resultados y el 64.20% no son medibles.

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

En el 96.20% de los casos no se identificaron indicadores, por lo tanto, solo se pudieron identificar dos indicadores claros, 1 de mediano plazo y otro a alcanzar en 2012, con una unidad de medida clara y valor inicial, esto corresponde, a la única intervención que contó con diseño observable, y que es el "Plan Integral de Infraestructura" (insumo para una política de seguridad).

El 94.30% de las intervenciones son 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 está vinculada a la realización de un Consejo creado por el Poder Ejecutivo.

El 49.10% son intervenciones tendientes a dotar a la propia institución de insumos (capacitación, móviles, infraestructura, protocolos de trabajo, etc.) y el 50.90% de lo inventariado son actividades que no integran un nivel de planificación sino más bien están vinculadas a lo operativo de la propia organización (mega operativos, controles, patrullaje). Esto implica que el 100% de lo inventariado por el Estado Mayor se centra 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 centran en

la base de la pirámide de la planificación, en la generación de insumos y actividades, no buscan generar resultados o efectos en los usuarios para que esto, luego, genere valor público, como se reflexionó al inicio del presente capítulo.

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) De la indeterminación a la determinación policial

Tras la descripción del estado de la dimensión técnica de la política de seguridad analizada a partir de las intervenciones inventariadas por el Estado Mayor, se presentarán los resultados alcanzados por el estudio de determinación para el cual se realizaron doce entrevistas en profundidad y cinco grupos de discusión, incluido el de iniciación y el de cierre, ya que al ser una institución sumamente jerarquizada, y lo que se pretendía era la generación de una construcción intersubjetiva de pares, se tomó la decisión de aumentar la cantidad de instancias que favorecieran el diálogo entre los integrantes del Estado Mayor.

Las entrevistas realizadas¹⁰³ fueron a cada uno de los integrantes del Estado Mayor de la Policía de la Provincia de Córdoba (2011) con una duración promedio de dos horas. En el caso del Jefe de Policía se realizaron tres entrevistas. Una vez finalizadas las entrevistas en profundidad, se procedió a la sistematización y análisis de toda la información recopilada, a los fines de construir el árbol de problemas, causas y soluciones, y luego el árbol de políticas y proyectos. .

Taller de Iniciación

A partir de la utilización de la técnica de grupo de discusión se pretendió que los integrantes del Estado Mayor iniciaran un proceso de reflexión, debate e intercambio sobre cuáles son los problemas y causas y sus vinculaciones con la temática que es de su competencia: la seguridad. Es sumamente importante esta instancia ya que en la mayoría de los casos es la primera vez que los integrantes de un equipo decisorio discuten la realidad en los términos propuestos, reflexionando en torno a ella a los fines de acordar con los otros integrantes, es decir, en general, es la primera vez que reflexionan y debaten

¹⁰³ Jefe de Policía: Crio. Gral. Alejo Paredes (tres entrevistas que permitió que se grabasen dos de ellas). Subjefe de Policía, Crio. Gral. Héctor Daniel Pino; Director General Policía Caminera, Crio. Gral. Julio César Berrocal; Director General Departamentales Norte, Crio. Gral. Carlos Colino; Director General de Investigaciones Criminales, Crio. Gral. Sergio Edgardo Comugnaro; Director General Departamentales Sur, Crio. Gral. Ramón Ángel Frías; Director General de Lucha contra el Narcotráfico, Crio. Gral. Mario Nieto; Director General de Formación Profesional, Crio. Gral. Juan Carlos Núñez, y Director General Seguridad Capital, Crio. Juan Carlos Santillán, con cada uno de ellos se realizó una entrevista, la cual no se permitió ser grabada.

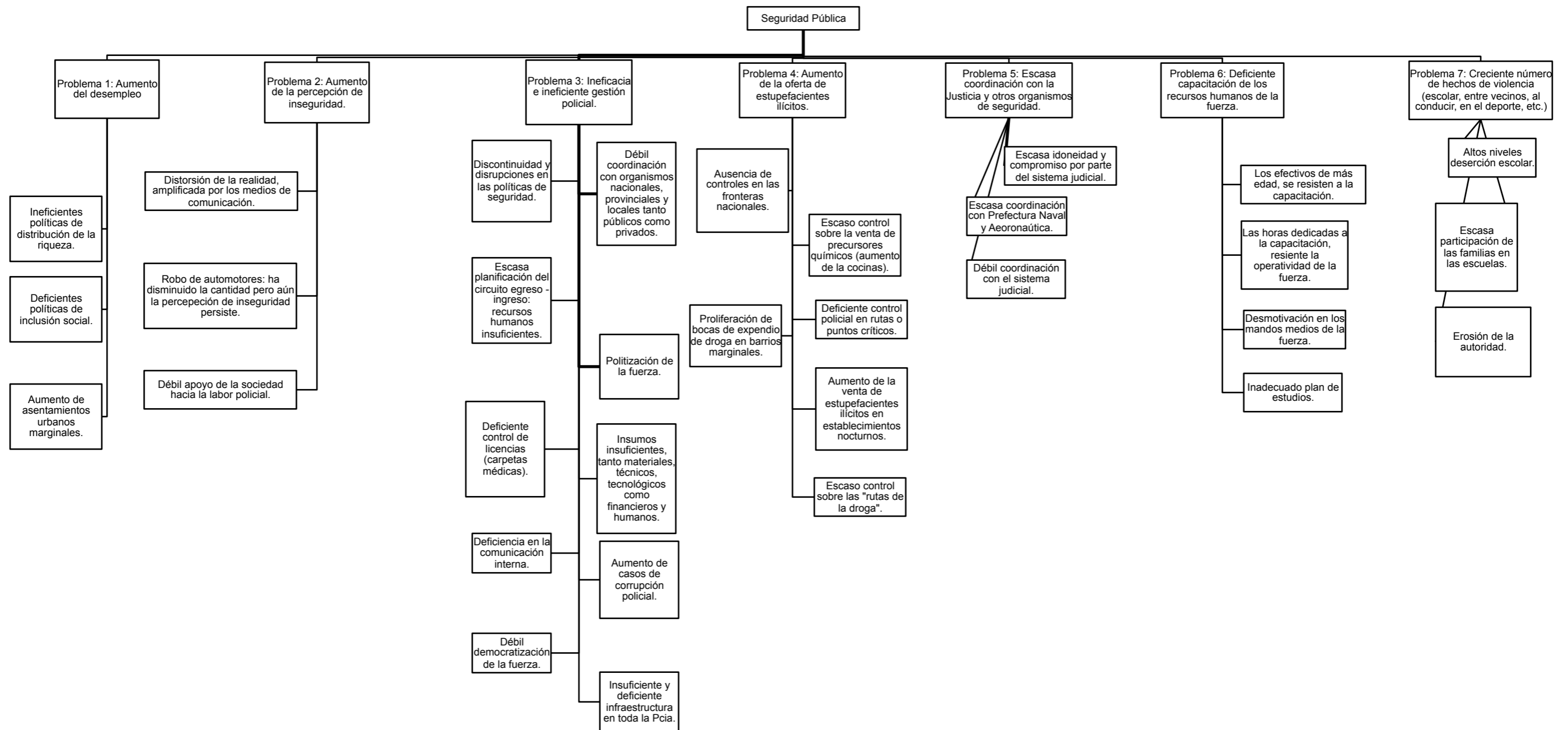
sobre qué es seguridad, cómo la interpretamos, por qué la entendemos de esa manera y no de otra, etc.

En este taller se detectó que cada uno de los integrantes del Estado Mayor entendía diferentes finalidad de la Policía. En este sentido, esta instancia de intercambio y reflexión colaboró para que el equipo acordara sobre cuál es la finalidad última de la Policía, más allá de las normativas vigentes, y sobre qué alcance e interpretación le otorgarían al concepto de seguridad.

El Estado Mayor afirmó la complejidad e interdisciplinariedad que demanda la resolución de las situaciones vinculadas con la seguridad, es decir, la Policía de la Provincia como organismo público con el monopolio del uso de la fuerza pública, asumió que tan solo puede abarcar una dimensión de este complejo entramado, el cual requiere de la integralidad no sólo hacia dentro del Gobierno de la Provincia sino también en cuanto a coordinación con todos los otros niveles del estado.

Los resultados de este taller evidencian la compleja naturaleza de la problemática a partir de la identificación de problemas públicos que exceden la intervención policial pero que el Estado Mayor, los tiene presente en su interpretación de la realidad social. A continuación se presentan los problemas identificados con sus respectivas causas:

Gráfico 22: El árbol de problemas y causas del taller de iniciación.



Fuente: Elaboración propia

El árbol de problemas, causas y soluciones

A partir de la información recabada a través de la aplicación de diferentes técnicas cualitativas, se definió que el fin (la misión) que persigue la Policía de la Provincia de Córdoba es la **seguridad pública**, tras haber descartado otros conceptos como seguridad democrática ó seguridad ciudadana. El Estado Mayor interpretó que al concepto de seguridad pública se le pueden identificar cuatro dimensiones, que se les recomendó fuesen los ejes estratégicos de una futura política integral, articulado y de largo plazo de seguridad. Dichas dimensiones son: a) prevención del delito y/o hechos de violencia, b) desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos), c) modernización de la institución, y c) generación de valor público.

A cada una de estas cuatro dimensiones se le identificaron un conjunto de problemas, causas e intervenciones (inventariadas) como así también intervenciones faltantes, es decir, se construyó un árbol de problemas, causas y soluciones para cada una de ellas, de acuerdo a lo que el Estado Mayor fue acordando en cada una de las instancias descriptas del proceso.

Los árboles se construyeron a partir de la elaboración de síntesis de las diferentes interpretaciones de ese equipo, en ese momento y en ese contexto, sobre una realidad concreta, es decir, son un conjunto de situaciones problemáticas que se supone la gestión intenta o intentará convertir en términos positivos, resolviéndolas a cada una de ellas.

En el estudio de determinación este árbol se construye inductivamente y no como se construiría si estuviésemos diseñando una nueva política (deductivamente), es decir, se construye tras haber tomado decisiones, que en este caso se están implementando.

Recordemos que los estudios de determinación parten de suponer que una intervención pública, ya sea que está en diseño o bien en ejecución, es una solución. Y si es una solución, es una solución a una causa o a varias, de uno o varios problemas considerados como públicos por ese equipo.

En este marco, los analistas perseguimos como objetivo superar la indeterminación de las políticas (98.10% sin diseño observable) para la cual, proponemos la construcción de este árbol de problemas, causas y soluciones, como la teoría del cambio de ese equipo, y lo hacemos inductivamente, combinando técnicas cualitativas que nos permitan pisar sobre el acuerdo de un equipo.

Así, el analista perseguirá por un lado, identificar cuál es el problema que se está asumiendo para cada una de las intervenciones inventariadas y por otro lado, ir construyendo artesanalmente las cadenas de causalidades que traducen más próxima y

fielmente a la interpretación de ese equipo, en este caso, la interpretación del Estado Mayor de la Policía de la Provincia de Córdoba sobre la seguridad pública como problemática a resolver por la institución que dirigen.

Así, el árbol es tan sólo una síntesis gráfica de la interpretación del Estado Mayor, y es la base sobre la que el analista construirá la imagen positiva, es decir, el árbol de políticas y proyectos. Por lo tanto, las conclusiones que puedan extraerse a partir de las relaciones construidas serán fundamentales para reflexionar acerca de la pertinencia de cada una de las intervenciones y eventualmente la necesidad de resolver la existencia de intervenciones faltantes (situación en la que existe una o varias causas identificadas, con respecto a las cuales existe un consenso generalizado entre los funcionarios, y cuyo proceso de resolución específico no ha sido identificado a partir del estudio de determinación) y de rediseñar lo existente, cuestión que se abordará en el apartado sobre eficacia e indeterminación.

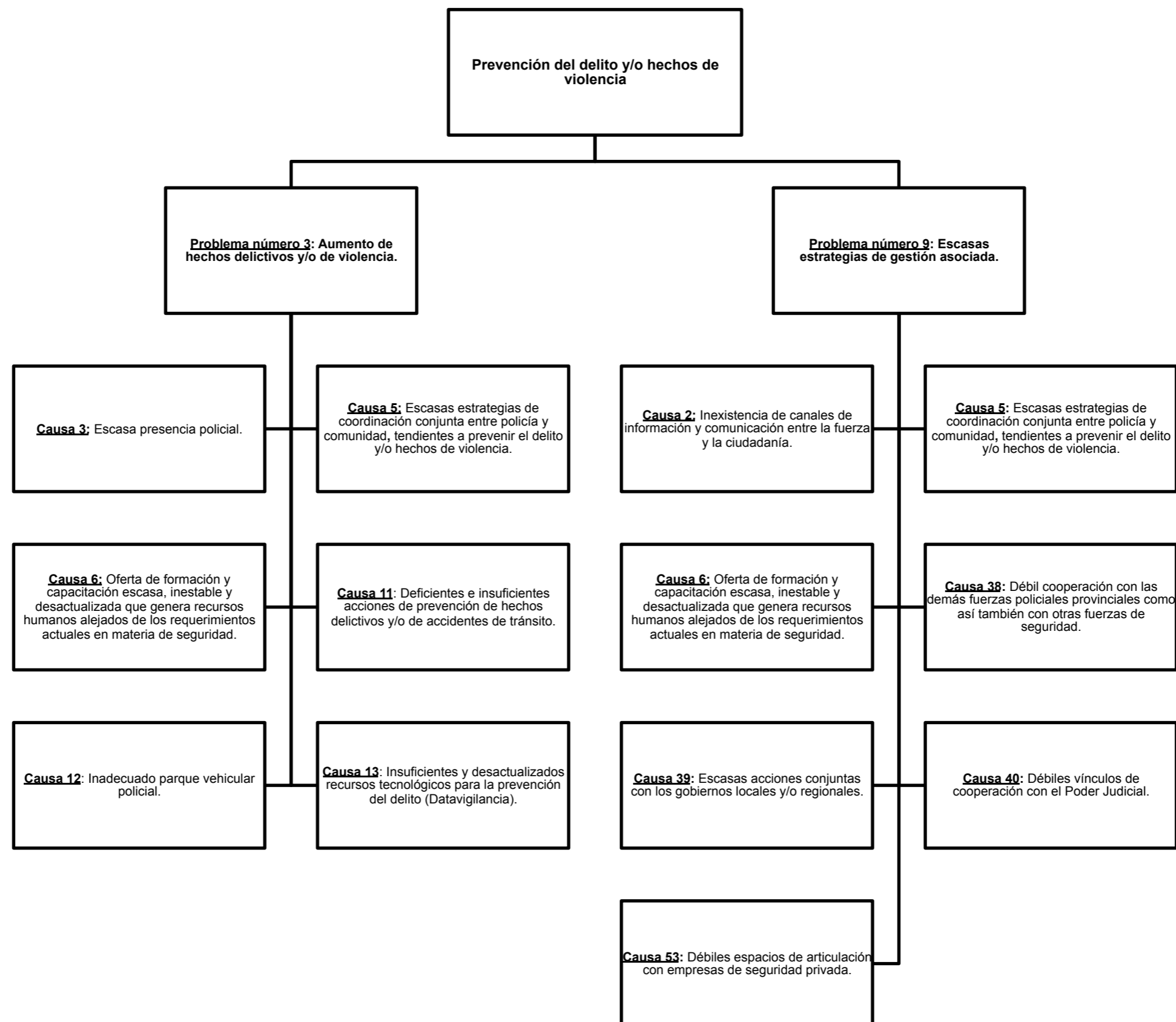
El estudio de determinación realizado junto con el Estado Mayor de la Policía de la Provincia de Córdoba, es inédito por varias cuestiones. En primer lugar, porque en la teoría sobre análisis de políticas no hay bibliografía que nos indique cómo se puede o recomienda superar la indeterminación de las políticas, ni tampoco qué se entiende por indeterminación. Pero esta tesis, ha logrado combinar dos cuestiones interesantes, por un lado proponer una definición de indeterminación y una metodología para superarla y además aplicarlo a una organización que se caracteriza por inaccesible.

Este estudio implicó un trabajo semanal con la cúpula policial, con la aplicación de técnicas cualitativas, que interpelaron cada una de las cuestiones que este equipo daba por aseguradas. Es de destacar, que este equipo está integrado por nueve comisarios generales, y jamás una mujer ha llegado a ser comisario general y formar parte del Estado Mayor, y quien dirigió todo el proceso del estudio de determinación, esta tesista, es mujer, lo cual también les generó una interpelación desde ese lugar.

Finalmente, el Estado Mayor de la Policía en julio de 2011, asumió la existencia de dieciséis (16) problemas públicos con sus respectivas causas, a las cuales se les vinculó intervenciones públicas inventariadas o faltantes. Recordemos que solo una intervención contó con un diseño previo y que la el 100% de lo que inventariaron o bien fueron actividades, que podrían integrar un proyecto o bien un programa, o bien son acciones de insumos para la propia institución, es decir, es un organismo que está a cargo de un tema y de una cadena de causalidades pero por otro lado, también asume, que no está mirando a la sociedad para resolver una problemática tan compleja como la seguridad.

A continuación se presentarán los árboles de problemas, causas y soluciones contruidos y validados por el Estado Mayor. Dada la dificultad de exhibir la gran cantidad de información generada, de una manera amena y accesible, se presentará por cada una de las cuatro dimensiones acordadas, en primer lugar, el árbol de problemas y causas a partir de un gráfico y luego la vinculación entre las intervenciones (soluciones) y las causas de los problemas a partir de tablas de doble entrada donde podrá observarse los vínculos reconocidos y una síntesis que describe a la intervención, de acuerdo a la información que el Estado Mayor brindó en diferentes momentos: formulario 1, entrevistas y/o talleres.

Gráfico Número 23: El árbol de problemas y causas de la dimensión Prevención del delito y/o hechos de violencia



Fuente: Elaboración propia

Tabla Número 8: Causas y soluciones del problema “Aumento de hechos delictivos y/o de violencia”

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Prevención del delito y/o hechos de violencia																
				Problema número 3: Aumento de hechos delictivos y/o de violencia.																
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito (Data vigilancia)	Causa 14: Insuficientes mecanismos de control del consumo de alcohol, especialmente en jóvenes.	Causa 15: Ineficaces acciones preventivas en espectáculos públicos y/o nocturnos.	Causa 16: Ineficientes e insuficientes acciones de control del tránsito náutico.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.						
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional																	
I.P. Nro. 23	Programa Córdoba contra el delito: Llame y denuncia	EL objetivo principal en brindar al ciudadano un servicio eficiente de atención telefónica para canalizar su problemática en lo que hace a la seguridad, colaborando con la Policía en el combate del crimen, y contribuyendo a la integración necesaria entre Policía-Comunidad. Se utiliza un sistema informático de clasificación de las denuncias (Drogas, Robos, Violencia familiar, etc.), de acuerdo a su importancia y a la modalidad delictual, para de esta forma facilitar el trabajo de los analistas policiales de información, los cuales tienen a su cargo las tareas posteriores a la recepción de la denuncia, en lo que refiere a la verificación cuidadosa de los datos aportados.	Jefatura																	
I.P. Nro. 25	Controles vehiculares (Departamentos Sur)	Aumentar la seguridad y prevención mediante los controles sobre las rutas provinciales y nacionales (Sur). Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur																	
I.P. Nro. 27	Instalación de cámaras de vigilancia (Juárez Celman)	Lograr mayor prevención y control de posibles hechos delictivos.	Dirección General Departamentales Sur																	
I.P. Nro. 37	Puestos Limítrofes Fijos.	Disminuir la accidentología vial. Desalentar el ingreso de delincuentes a la Provincia. Detectar infracciones a la Ley de Tránsito 8560 y al Código de Faltas. Obstaculizar la salida de quienes delinquen dentro de la Provincia	Dirección General Policía Caminera																	
I.P. Nro. 46	Creación del Gabinete de Análisis Accidentológico.	Prevención de accidentes. Establecer causalidades. Estadísticas. Obtener conclusiones para adoptar acciones tendientes a prevenir accidentes	Dirección General Policía Caminera																	
I.P. Nro. 47	Creación de la Sección Vigilancia Meteorológica Operacional Permanente	Prevenir accidentes de tránsito y situaciones de riesgo. Contar con un alerta temprana y el seguimiento de la tormenta para direccionar la tarea preventiva con el menor margen de error.	Dirección General Policía Caminera																	
I.P. Nro. 50	Sistema integral de gestión de antecedentes personales	Optimizar sumarios administrativos.	Dirección General Departamentales Sur																	
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la práctica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional																	
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional																	
I.P. Nro. 53	Patrullas rurales (en zonas agropecuarias del sur provincial a cargo de la Dirección General Departamentales Sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas agropecuarias. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur																	
Intervención faltante 8: Ineficaces acciones preventivas en espectáculos públicos y/o nocturnos.																				

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Tabla Número 9: Causas y soluciones del problema “Escasas estrategias de gestión asociada”

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Prevención del delito y/o hechos de violencia						
				Problema número 9: Escasas estrategias de gestión asociada.						
				Causa 02: Inexistencia de canales de información y comunicación entre la fuerza y la ciudadanía.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 38: Débil cooperación con las demás fuerzas policiales provinciales como así también con otras fuerzas de seguridad.	Causa 39: Escasas acciones conjuntas con los gobiernos locales y/o regionales.	Causa 40: Débiles vínculos de cooperación con el Poder Judicial.	Causa 53: Débiles espacios de articulación con empresas de seguridad privada.
I.P. Nro. 04	Brigada Civil Motorizada	Optimizar la prevención y represión del delito llegando a lugares donde no llegan los vehículos automotores. Optimizar la respuesta policial en caso de ser necesaria la persecución de motocicletas con vehículos afines.	Dirección General de Seguridad Capital							
I.P. Nro. 07	Creación de la sección Motos.	Control de rutas. Asistencia a usuarios de las rutas. Actuación rápida ante eventos que afecten la seguridad vial. Prevención de la siniestralidad. Ordenamiento de tránsito. Auxilio a conductores con problemas. Sanción de inconductas.	Dirección General Policía Caminera							
I.P. Nro. 11	Escuela de Investigación del Crimen	Mejorar la profesionalización integral del investigador criminal en las distintas ramas de la especialidad.	Dirección General de Investigaciones Criminales							
I.P. Nro. 12	Escuela de Tiro (creación y reglamentación)	Brindar una actividad continua, unificada y controlada con relación a los contenidos, procesos y evaluación de la temática del uso racional de armas y tiro. Asesorar y certificar las actividades educativas en la materia brindada en los diferentes Institutos Policiales. Posibilitar la capacitación interinstitucional. Unificar el control y mantenimiento de medidas de seguridad de los polígonos existentes.	Dirección General de Formación Profesional							
I.P. Nro. 17	Proyecto de Coordinación con la Justicia provincial	Una relación coordinada y eficiente con las Unidades Judiciales Especializadas con el fin de concebir una tarea investigativa lo más dinámica y profesional posible.	Dirección General de Investigaciones Criminales							
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional							
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la practica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional							
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional							
Intervención faltante 1: Débiles espacios de articulación con empresas de seguridad privada.										
Intervención faltante 9: Inexistencia de canales de información y comunicación entre la fuerza y la ciudadanía.										
Intervención faltante 10: Débil cooperación con las demás fuerzas policiales provinciales como así también con otras fuerzas de seguridad.										
Intervención faltante 11: Escasas acciones conjuntas con los gobiernos locales y/o regionales.										





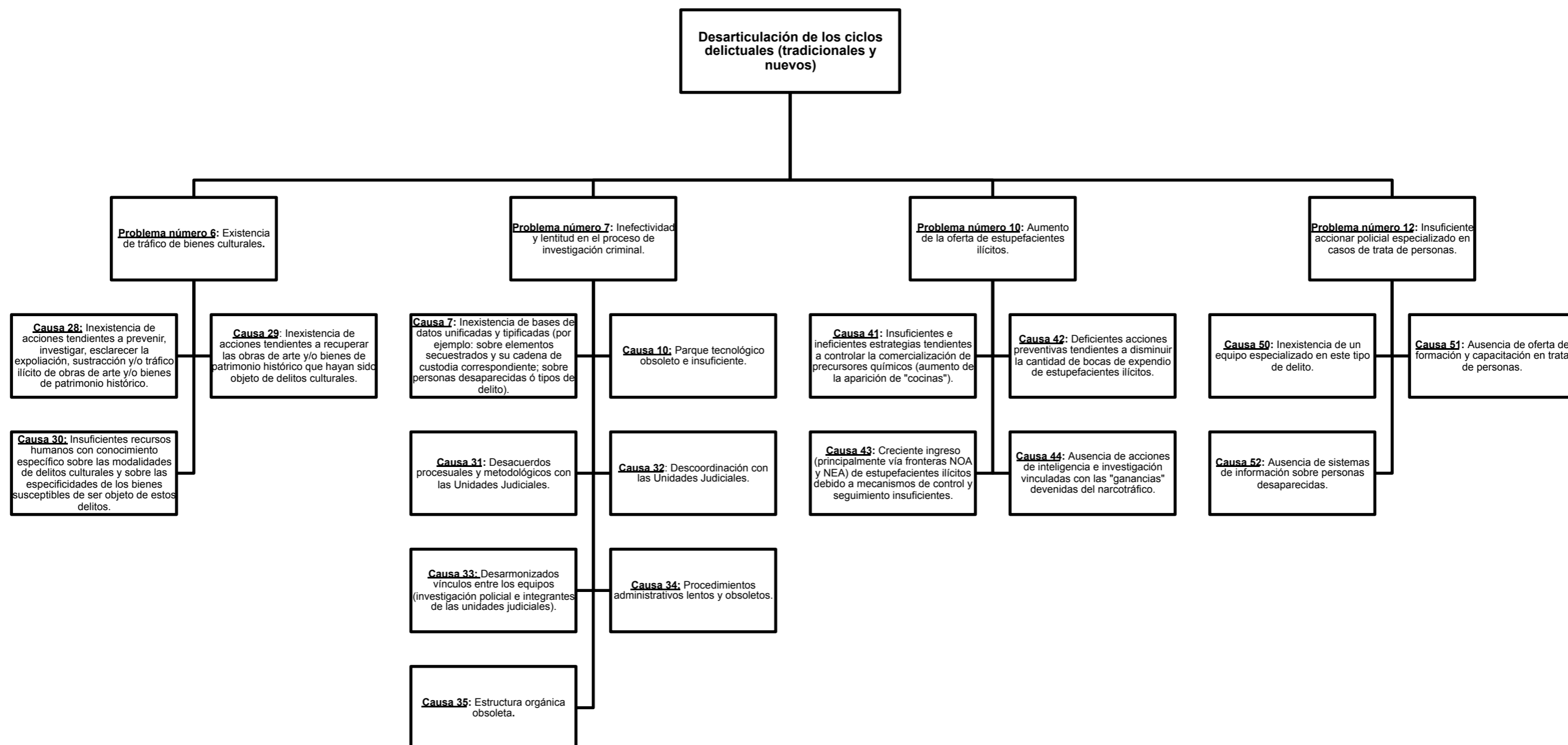
en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 


Gráfico Número 24: El árbol de problemas y causas de la dimensión Desarticulación de los ciclos delictivos





Fuente: Elaboración propia

Tabla Número 10: Causas y soluciones del problema "Existencia de tráfico de bienes culturales"

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos)		
				Problema número 6: Existencia de tráfico de bienes culturales.		
				Causa 28: Inexistencia de acciones tendientes a prevenir, investigar, esclarecer la expoliación, sustracción y/o tráfico ilícito de obras de arte y/o bienes de patrimonio histórico.	Causa 29: Inexistencia de acciones tendientes a recuperar las obras de arte y/o bienes de patrimonio histórico que hayan sido objeto de delitos culturales.	Causa 30: Insuficientes recursos humanos con conocimiento específico sobre las modalidades de delitos culturales y sobre las especificidades de los bienes susceptibles de ser objeto de estos delitos.
I.P. Nro. 10	División delitos culturales	Crear una División especializada en la investigación de los delitos considerados contra los "bienes culturales". Propugnar la preparación profesional adecuada del personal integrante de esta división tanto en los aspectos policiales-investigativos, como así también en el necesario conocimiento intelectual y cultural. Propiciar y fomentar distintos convenios de cooperación con instituciones nacionales e internacionales dedicadas a la temática teniendo como meta el enriquecimiento profesional e intercambio de información necesario para el requerido desempeño profesional.	Dirección General de Investigaciones Criminales			

en ejecución (sin planificación) 

en elaboración (sin diseño a la vista) 

en ejecución (con planificación) 


Intervención faltante 

Tabla Número 11: Causas y soluciones del problema "Inefectividad y lentitud en el proceso de investigación criminal" (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos)							
				Problema número 7: Inefectividad y lentitud en el proceso de investigación criminal.							
				Causa 07: Inexistencia de bases de datos unificadas y tipificadas (por ejemplo: sobre elementos secuestrados y su cadena de custodia correspondiente; sobre personas desaparecidas ó tipos de delito).	Causa 10: Parque tecnológico obsoleto e insuficiente.	Causa 31: Desacuerdos procesuales y metodológicos con las Unidades Judiciales.	Causa 32: Descoordinación con las Unidades Judiciales.	Causa 33: Desarmonizados vínculos entre los equipos (investigación policial e integrantes de las unidades judiciales).	Causa 34: Procedimientos administrativos lentos y obsoletos.	Causa 35: Estructura orgánica obsoleta.	
I.P. Nro. 10	División delitos culturales	Crear una División especializada en la investigación de los delitos considerados contra los "bienes culturales". Propugnar la preparación profesional adecuada del personal integrante de esta división tanto en los aspectos policiales-investigativos, como así también en el necesario conocimiento intelectual y cultural. Propiciar y fomentar distintos convenios de cooperación con instituciones nacionales e internacionales dedicadas a la temática teniendo como meta el enriquecimiento profesional e intercambio de información necesario para el requerido desempeño profesional.	Dirección General de Investigaciones Criminales								
I.P. Nro. 17	Proyecto de Coordinación con la Justicia provincial	Una relación coordinada y eficiente con las Unidades Judiciales Especializadas con el fin de concebir una tarea investigativa lo más dinámica y profesional posible.	Dirección General de Investigaciones Criminales								
I.P. Nro. 28	Trata de Personas	Crear una División especializada en la investigación de los delitos contemplados en la Ley N° 26.364 "Trata de Personas. Capacitar y profesionalizar el personal policial del interior Provincial en el delito de trata de personas. Objetivos particulares: Formar vínculos con efectivos Policiales del interior. Trabajar en forma conjunta y poder intercambiar información confiable en cuanto a los lugares y las personas que desarrollan esta actividad, modus operandi de las organizaciones criminales y llevar registros siempre actualizados.	Dirección General de Investigaciones Criminales								
I.P. Nro. 29	Programa de prevención de "Salideras Bancarias"	Disminuir el número de delitos bajo la modalidad denominada "Salidera Bancaria" en la ciudad de Córdoba y localidades colindantes.	Dirección General de Investigaciones Criminales								
I.P. Nro. 30	Programa de prevención de robo de automotores	Disminuir el número de delitos bajo la modalidad de sustracción de automotores en la ciudad de Córdoba y localidades colindantes.	Dirección General de Investigaciones Criminales								
I.P. Nro. 36	Reestructuración de los Distritos Policiales	Optimizar la prevención y represión del delito. Mejorar la presencia policial. Lograr mayor efectividad en el control personal. Aumentar la capacidad de respuesta y prevención del delito.	Dirección General de Seguridad Capital								
I.P. Nro. 39	Registro de Baquianos (Dptos. Minas, Pocho, Colón, San Alberto, San Javier, Tulumba y Cruz del Eje)	Evitar la improvisación de la operatividad en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas o en fuga por zonas rurales.	Dirección General Departamentales Norte								
I.P. Nro. 40	Registro provincial de personas condenadas por delitos contra la integridad sexual	Crear el "Registro Provincial de Personas Condenadas por Delitos contra la Integridad Sexual", en el ámbito del Programa de Identificación, seguimiento y control de delincuentes sexuales y de prevención de delitos contra la Integridad sexual. Obj. particulares: Conformar una sección de anotación personal donde se inscribirán todas las personas que hayan sido condenadas como autoras penalmente responsables de haber cometido delitos contra la integridad sexual.	Dirección General de Investigaciones Criminales								
I.P. Nro. 42	Registro único de secuestros	Capitalizar de manera inmediata toda la información referida a secuestros y medios de prueba (características del bien, estado, etc.) estableciendo un control sobre los mismos a través de un registro informatizado único que permita su seguimiento físico y procesal. Objetivos Particulares: Unificación de la actividad de los depósitos judiciales provinciales en una misma base de datos. Registrar todos los efectos secuestrados. Habilitar una línea telefónica para la consulta pública sobre los elementos sustraídos. Publicar y exhibir los bienes secuestrados de acuerdo a la ley. Entrecruzar información con la base de datos de la División Registro Delictual a los fines de individualizar si el elemento cuenta con algún pedido de secuestro vigente, etc.	Dirección General de Investigaciones Criminales								

Tabla Número 11: Causas y soluciones del problema “Inefectividad y lentitud en el proceso de investigación criminal”.

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos)								
				Problema número 7: Inefectividad y lentitud en el proceso de investigación criminal.								
				Causa 07: Inexistencia de bases de datos unificadas y tipificadas (por ejemplo: sobre elementos secuestrados y su cadena de custodia correspondiente; sobre personas desaparecidas ó tipos de delito).	Causa 10: Parque tecnológico obsoleto e insuficiente.	Causa 31: Desacuerdos procesuales y metodológicos con las Unidades Judiciales.	Causa 32: Descoordinación con las Unidades Judiciales.	Causa 33: Desarmonizados vínculos entre los equipos (investigación policial e integrantes de las unidades judiciales).	Causa 34: Procedimientos administrativos lentos y obsoletos.	Causa 35: Estructura orgánica obsoleta.		
I.P. Nro. 43	Sección delitos informáticos	Crear la sección "Delitos Informáticos" dependiente del Departamento Delitos Económicos.	Dirección General de Investigaciones Criminales									
I.P. Nro. 44	Secciones búsqueda y localización de prófugos de la justicia dependientes de los Departamentos Homicidios, y robos y hurtos	Crear las secciones Búsqueda y Localización de Prófugos de la Justicia dependiente de los Departamentos Homicidios, y Robos y Hurtos.	Dirección General de Investigaciones Criminales									
		Intervención faltante 2: Parque tecnológico obsoleto e insuficiente										
		Intervención faltante 12: Desacuerdos procesuales y metodológicos con las Unidades Judiciales.										
		Intervención faltante 13: Descoordinación con las Unidades Judiciales.										
		Intervención faltante 14: Desarmonizados vínculos entre los equipos (investigación policial e integrantes de las unidades judiciales).										

Tabla Número 12: Causas y soluciones del problema “Aumento de la oferta de estupefacientes ilícitos”.

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos)			
				Problema número 10: Aumento de la oferta de estupefacientes ilícitos.			
				Causa 41: Insuficientes e ineficientes estrategias tendientes a controlar la comercialización de precursores químicos (aumento de la aparición de "cocinas").	Causa 42: Deficientes acciones preventivas tendientes a disminuir la cantidad de bocas de expendio de estupefacientes ilícitos.	Causa 43: Creciente ingreso (principalmente vía fronteras NOA y NEA) de estupefacientes ilícitos debido a mecanismos de control y seguimiento insuficientes.	Causa 44: Ausencia de acciones de inteligencia e investigación vinculadas con las "ganancias" derivadas del narcotráfico.
I.P. Nro. 24	Mecanismos de control. Rutas del tráfico ilícito estupefacientes.	Objetivo General: impedir el tránsito en rutas y caminos, a los distintos medios de transporte de estupefacientes (Vehículos privados y públicos) provenientes de distintos lugares (Producción, distribución), con destino a la provincia de Córdoba u otras del país. Objetivo particular: Contribuir a la reducción de la oferta y el comercio de estupefacientes en los lugares de utilización, provincial y nacional.	Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico				
I.P. Nro. 31	Reducción de Puntos de Venta (Kioscos de estupefacientes).	Reducción de puntos de venta y oferta. Brindar más seguridad y efectiva respuesta. No relegar espacios públicos al delito por parte del Estado y policía. Objetivos Particulares: Identificación puntos de venta por mayor oferta, a partir de estos puntos, investigar cadenas de provisión y agilizar trámites judiciales en estas causas chicas.	Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico				
I.P. Nro. 32	Creación de División precursores químicos y sustancias químicas controladas.	Mayor control de comercios de precursores químicos. – individualizar a las personas físicas y jurídicas autorizadas por Sedronar al comprar, vender, manipular, tener y utilizar precursores químicos y sustancias químicas controladas	Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico				
I.P. Nro. 37	Puestos Limitrofes Fijos.	Disminuir la accidentología vial. Desalentar el ingreso de delincuentes a la Provincia. Detectar infracciones a la Ley de Tránsito 8560 y al Código de Faltas. Obstaculizar la salida de quienes delinquen dentro de la Provincia	Dirección General Policía Caminera				
I.P. Nro. 49	División de Lavado de activos.	Agregar a las investigaciones de narcotráfico los beneficios económicos provenientes del delito nombrado. – controlar, constatar y sancionar lugares, personas físicas o jurídicas que sean puntos de blanqueo de activos. Presencia del Estado.	Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico				

Tabla Número 13: Causas y soluciones del problema “Insuficiente accionar policial especializado en casos de trata de personas”.

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos)		
				Problema número 12: Insuficiente accionar policial especializado en casos de trata de personas.		
				Causa 50: Inexistencia de un equipo especializado en este tipo de delito.	Causa 51: Ausencia de oferta de formación y capacitación en trata de personas.	Causa 52: Ausencia de sistemas de información sobre personas desaparecidas.
I.P. Nro. 28	Trata de Personas	Crear una División especializada en la investigación de los delitos contemplados en la Ley N° 26.364 "Trata de Personas. Capacitar y profesionalizar el personal policial del interior Provincial en el delito de trata de personas. Objetivos particulares: Formar vínculos con efectivos Policiales del interior. Trabajar en forma conjunta y poder intercambiar información confiable en cuanto a los lugares y las personas que desarrollan esta actividad, modus operandi de las organizaciones criminales y llevar registros siempre actualizados.	Dirección General de Investigaciones Criminales			
I.P. Nro. 42	Registro único de secuestros	Capitalizar de manera inmediata toda la información referida a secuestros y medios de prueba (características del bien, estado, etc.) estableciendo un control sobre los mismos a través de un registro informatizado único que permita su seguimiento físico y procesal. Objetivos Particulares: Unificación de la actividad de los depósitos judiciales provinciales en una misma base de datos. Registrar todos los efectos secuestrados. Habilitar una línea telefónica para la consulta pública sobre los elementos sustraídos. Publicar y exhibir los bienes secuestrados de acuerdo a la ley. Entrecruzar información con la base de datos de la División Registro Delictual a los fines de individualizar si el elemento cuenta con algún pedido de secuestro vigente, etc.	Dirección General de Investigaciones Criminales			





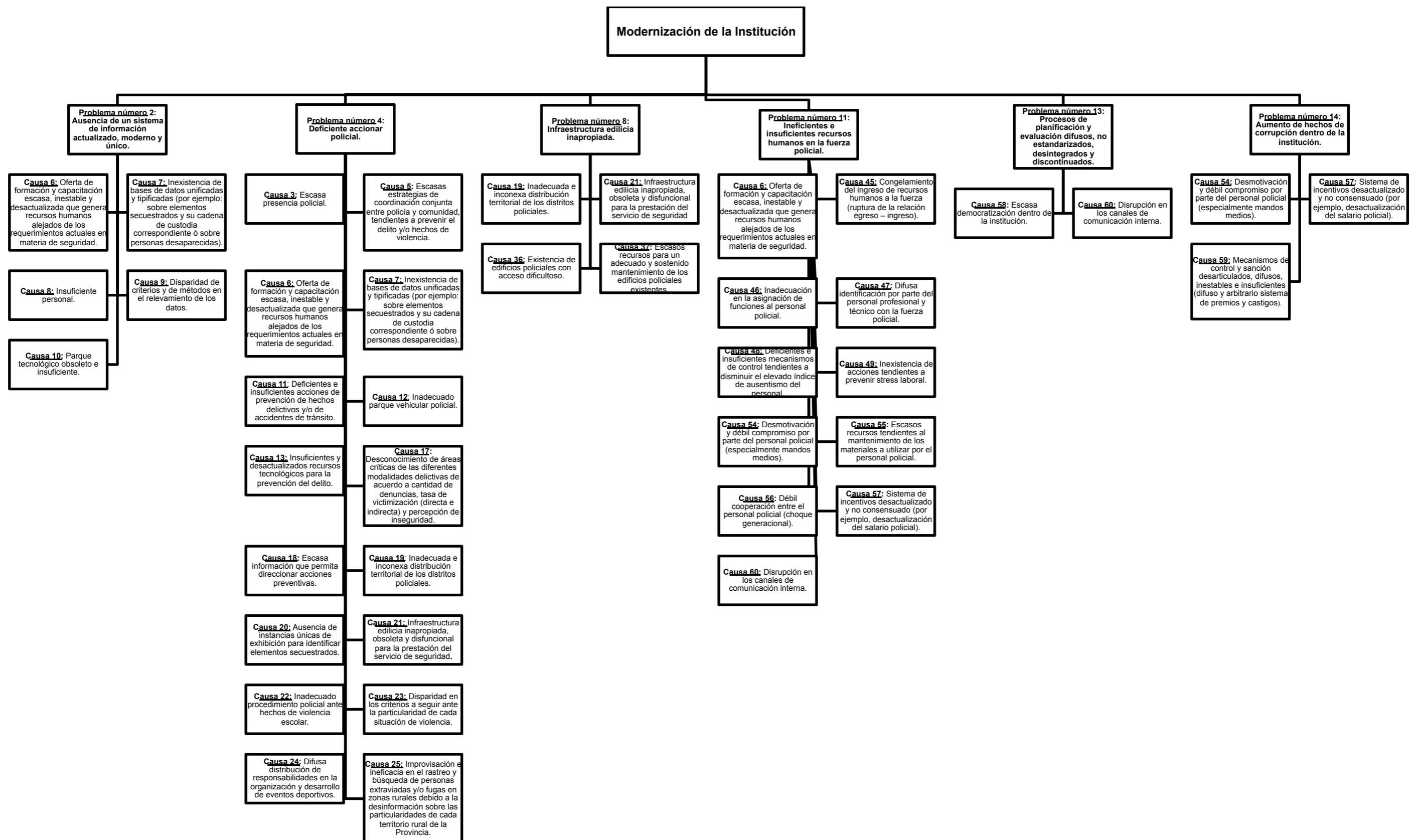
en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Gráfico Número 25: El árbol de problemas y causas de la dimensión Modernización de la Institución



Fuente: Elaboración propia

Tabla Número 14: Causas y soluciones del problema "Ausencia de un sistema de información actualizado, moderno y único".

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución				
				Problema número 2: Ausencia de un sistema de información actualizado, moderno y único.				
				Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 07: Inexistencia de bases de datos unificadas y tipificadas (por ejemplo: sobre elementos secuestrados y su cadena de custodia correspondiente; sobre personas desaparecidas ó tipos de delito).	Causa 08: Insuficiente personal.	Causa 09: Disparidad de criterios y de métodos en el relevamiento de los datos.	Causa 10: Parque tecnológico obsoleto e insuficiente.
I.P. Nro. 11	Escuela de Investigación del Crimen	Mejorar la profesionalización integral del investigador criminal en las distintas ramas de la especialidad.	Dirección General de Investigaciones Criminales					
I.P. Nro. 12	Escuela de Tiro (creación y reglamentación)	Brindar una actividad continua, unificada y controlada con relación a los contenidos, procesos y evaluación de la temática del uso racional de armas y tiro. Asesorar y certificar las actividades educativas en la materia brindada en los diferentes Institutos Policiales. Posibilitar la capacitación interinstitucional. Unificar el control y mantenimiento de medidas de seguridad de los polígonos existentes.	Dirección General de Formación Profesional					
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional					
I.P. Nro. 26	Ingreso de nuevo de personal policial.	Mantener y/o incrementar planta de personal policial.	Subjefatura					
I.P. Nro. 39	Registro de Baquianos (Dptos. Minas, Pocho, Colón, San Alberto, San Javier, Tulumba y Cruz del Eje)	Evitar la improvisación de la operatividad en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas o en fuga por zonas rurales.	Dirección General Departamentales Norte					
I.P. Nro. 40	Registro provincial de personas condenadas por delitos contra la integridad sexual	Crear el "Registro Provincial de Personas Condenadas por Delitos contra la Integridad Sexual", en el ámbito del Programa de Identificación, seguimiento y control de delinquentes sexuales y de prevención de delitos contra la Integridad sexual. Obj. particulares: Conformar una sección de anotación personal donde se inscribirán todas las personas que hayan sido condenadas como autoras penalmente responsables de haber cometido delitos contra la integridad sexual.	Dirección General de Investigaciones Criminales					
I.P. Nro. 42	Registro único de secuestros	Capitalizar de manera inmediata toda la información referida a secuestros y medios de prueba (características del bien, estado, etc.) estableciendo un control sobre los mismos a través de un registro informatizado único que permita su seguimiento físico y procesal. Objetivos Particulares: Unificación de la actividad de los depósitos judiciales provinciales en una misma base de datos. Registrar todos los efectos secuestrados. Habilitar una línea telefónica para la consulta pública sobre los elementos sustraídos. Publicar y exhibir los bienes secuestrados de acuerdo a la ley. Entrecruzar información con la base de datos de la División Registro Delictual a los fines de individualizar si el elemento cuenta con algún pedido de secuestro vigente, etc.	Dirección General de Investigaciones Criminales					
I.P. Nro. 48	Control de ausentismo	Reducción índice de ausentismo.	Subjefatura					
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la practica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional					
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional					
Intervención faltante 2: Parque tecnológico obsoleto e insuficiente.								
Intervención faltante 15: Disparidad de criterios y de métodos en el relevamiento de los datos.								





en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Tabla Número 15: Causas y soluciones del problema "Deficiente accionar policial" (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución																
				Problema número 4: Deficiente accionar policial.																
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 07: Inexistencia de bases de datos unificadas y tipificadas (por ejemplo: sobre elementos secuestrados y su cadena de custodia correspondiente; sobre personas desaparecidas o tipos de delito).	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.	Causa 19: Inadecuada e inconexa distribución territorial de los distritos policiales.	Causa 20: Ausencia de instancias únicas de exhibición para identificar elementos secuestrados.	Causa 21: Infraestructura edilicia inapropiada, obsoleta y disfuncional para la prestación del servicio de seguridad.	Causa 22: Inadecuado procedimiento policial ante hechos de violencia escolar.	Causa 23: Disparidad en los criterios a seguir ante la particularidad de cada situación de violencia.	Causa 24: Difusa distribución de responsabilidades en la organización y desarrollo de eventos deportivos.	Causa 25: Improvisación e ineficacia en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas y/o fugas en zonas rurales debido a la desinformación sobre las particularidades de cada territorio rural de la Provincia.	
I.P. Nro. 14	Mapeo delictual (S.E.P.E. y S.E.De.Po.)	El objetivo es montar un mapa del Delito que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la prevención de los mismos. Promover y facilitar la creación de un sistema de apoyo para ala toma de decisiones en materia de Seguridad Ciudadana, con la capacidad de realizar diagnósticos objetivos de la Criminal y proveer la base sobre la cual diseñar y evaluar respuestas de prevención	Jefatura																	
I.P. Nro. 15	Mapeo narcotráfico (S.E.P.E. y S.E.De.Po. Narcotráfico)	El objetivo es montar un mapa del narcotráfico que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la lucha contra la droga.	Jefatura																	
I.P. Nro. 16	Mega controles preventivos (urbanos - nocturnos)	Prevenir hechos delictivos y accidentes de tránsito. Reducir el numero de accidentes de tránsito. Prevenir el consumo de alcohol en los jóvenes. Efectivizar las tareas de prevención en las zonas dedicadas a espectáculos u de diversión nocturna.	Dirección General de Seguridad Capital																	
I.P. Nro. 20	Patrulla rural (zona sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas rurales. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur																	

Tabla Número 15: Causas y soluciones del problema “Deficiente accionar policial” (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución																
				Problema número 4: Deficiente accionar policial.																
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 07: Inexistencia de bases de datos unificadas y tipificadas (por ejemplo: sobre elementos secuestrados y su cadena de custodia correspondiente; sobre personas desaparecidas ó tipos de delito).	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.	Causa 19: Inadecuada e inconexa distribución territorial de los distritos policiales.	Causa 20: Ausencia de instancias únicas de exhibición para identificar elementos secuestrados.	Causa 21: Infraestructura edilicia inapropiada, obsoleta y disfuncional para la prestación del servicio de seguridad.	Causa 22: Inadecuado procedimiento policial ante hechos de violencia escolar.	Causa 23: Disparidad en los criterios a seguir ante la particularidad de cada situación de violencia.	Causa 24: Difusa distribución de responsabilidades en la organización y desarrollo de eventos deportivos.	Causa 25: Improvisación e ineficacia en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas y/o fugas en zonas rurales debido a la desinformación sobre las particularidades de cada territorio rural de la Provincia.	
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional																	
I.P. Nro. 22	Plan integral de intervención en la infraestructura edilicia policial	Optimizar los edificios policiales para obtener una prestación del servicio mas eficiente, conforme la mecánica operativa actual. Tres etapas. Iniciado en julio del año 2008 y prevista su finalización en diciembre del 2012.	Jefatura																	
I.P. Nro. 23	Programa Córdoba contra el delito: Llame y denuncie	EL objetivo principal en brindar al ciudadano un servicio eficiente de atención telefónica para canalizar su problemática en lo que hace a la seguridad, colaborando con la Policía en el combate del crimen, y contribuyendo a la integración necesaria entre Policía-Comunidad. Se utiliza un sistema informático de clasificación de las denuncias (Drogas, Robos, Violencia familiar, etc.), de acuerdo a su importancia y a la modalidad delictual, para de esta forma facilitar el trabajo de los analistas policiales de información, los cuales tienen a su cargo las tareas posteriores a la recepción de la denuncia, en lo que refiere a la verificación cuidadosa de los datos aportados.	Jefatura																	

Tabla Número 15: Causas y soluciones del problema “Deficiente accionar policial” (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución																	
				Problema número 4: Deficiente accionar policial.																	
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 07: Inexistencia de bases de datos unificadas y tipificadas (por ejemplo: sobre elementos secuestrados y su cadena de custodia correspondiente; sobre personas desaparecidas o tipos de delito).	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.	Causa 19: Inadecuada e inconexa distribución territorial de los distritos policiales.	Causa 20: Ausencia de instancias únicas de exhibición para identificar elementos secuestrados.	Causa 21: Infraestructura edilicia inapropiada, obsoleta y disfuncional para la prestación del servicio de seguridad.	Causa 22: Inadecuado procedimiento policial ante hechos de violencia escolar.	Causa 23: Disparidad en los criterios a seguir ante la particularidad de cada situación de violencia.	Causa 24: Difusa distribución de responsabilidades en la organización y desarrollo de eventos deportivos.	Causa 25: Improvisación e ineficacia en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas y/o fugas en zonas rurales debido a la desinformación sobre las particularidades de cada territorio rural de la Provincia.		
I.P. Nro. 25	Controles vehiculares (Departamentos Sur)	Aumentar la seguridad y prevención mediante los controles sobre las rutas provinciales y nacionales (Sur). Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur																		
I.P. Nro. 27	Instalación de cámaras de vigilancia (Juárez Celman)	Lograr mayor prevención y control de posibles hechos delictivos.	Dirección General Departamentales Sur																		
I.P. Nro. 34	Protocolo de actuación policial ante crisis escolares	Adecuar el procedimiento policial ante hechos de violencia escolar.	Dirección General de Seguridad Capital																		
I.P. Nro. 35	Protocolo de actuación policial ante situaciones de violencia familiar	Optimizar el servicio policial mediante la unificación de criterios del personal policial frente a los hechos de violencia familiar.	Dirección General de Seguridad Capital																		
I.P. Nro. 36	Reestructuración de los Distritos Policiales	Optimizar la prevención y represión del delito. Mejorar la presencia policial. Lograr mayor efectividad en el control personal. Aumentar la capacidad de respuesta y prevención del delito.	Dirección General de Seguridad Capital																		
I.P. Nro. 37	Puestos Limitrofes Fijos.	Disminuir la accidentología vial. Desalentar el ingreso de delincuentes a la Provincia. Detectar infracciones a la Ley de Tránsito 8560 y al Código de Faltas. Obstaculizar la salida de quienes delinquen dentro de la Provincia	Dirección General Policía Caminera																		
I.P. Nro. 39	Registro de Baquianos (Dptos. Minas, Pocho, Colón, San Alberto, San Javier, Tulumba y Cruz del Eje)	Evitar la improvisación de la operatividad en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas o en fuga por zonas rurales.	Dirección General Departamentales Norte																		

Tabla Número 15: Causas y soluciones del problema “Deficiente accionar policial” (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución														
				Problema número 4: Deficiente accionar policial.														
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 07: Inexistencia de bases de datos unificadas y tipificadas (por ejemplo: sobre elementos secuestrados y su cadena de custodia correspondiente; sobre personas desaparecidas ó tipos de delito).	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.	Causa 19: Inadecuada e inconexa distribución territorial de los distritos policiales.	Causa 20: Ausencia de instancias únicas de exhibición para identificar elementos secuestrados.	Causa 21: Infraestructura edilicia inapropiada, obsoleta y disfuncional para la prestación del servicio de seguridad.	Causa 22: Inadecuado procedimiento policial ante hechos de violencia escolar.	Causa 23: Disparidad en los criterios a seguir ante la particularidad de cada situación de violencia.	Causa 24: Difusa distribución de responsabilidades en la organización y desarrollo de eventos deportivos.
I.P. Nro. 40	Registro provincial de personas condenadas por delitos contra la integridad sexual	Crear el "Registro Provincial de Personas Condenadas por Delitos contra la Integridad Sexual", en el ámbito del Programa de Identificación, seguimiento y control de delincuentes sexuales y de prevención de delitos contra la Integridad sexual. Obj. particulares: Conformar una sección de anotación personal donde se inscribirán todas las personas que hayan sido condenadas como autoras penalmente responsables de haber cometido delitos contra la integridad sexual.	Dirección General de Investigaciones Criminales															
I.P. Nro. 42	Registro único de secuestros	Capitalizar de manera inmediata toda la información referida a secuestros y medios de prueba (características del bien, estado, etc.) estableciendo un control sobre los mismos a través de un registro informatizado único que permita su seguimiento físico y procesal. Objetivos Particulares: Unificación de la actividad de los depósitos judiciales provinciales en una misma base de datos. Registrar todos los efectos secuestrados. Habilitar una línea telefónica para la consulta pública sobre los elementos sustraídos. Publicar y exhibir los bienes secuestrados de acuerdo a la ley. Entrecruzar información con la base de datos de la División Registro Delictual a los fines de individualizar si el elemento cuenta con algún pedido de secuestro vigente, etc.	Dirección General de Investigaciones Criminales															

Tabla Número 15: Causas y soluciones del problema “Deficiente accionar policial” (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución																
				Problema número 4: Deficiente accionar policial.																
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 07: Inexistencia de bases de datos unificadas y tipificadas (por ejemplo: sobre elementos secuestrados y su cadena de custodia correspondiente; sobre personas desaparecidas ó tipos de delito).	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.	Causa 19: Inadecuada e inconexa distribución territorial de los distritos policiales.	Causa 20: Ausencia de instancias únicas de exhibición para identificar elementos secuestrados.	Causa 21: Infraestructura edilicia inapropiada, obsoleta y disfuncional para la prestación del servicio de seguridad.	Causa 22: Inadecuado procedimiento policial ante hechos de violencia escolar.	Causa 23: Disparidad en los criterios a seguir ante la particularidad de cada situación de violencia.	Causa 24: Difusa distribución de responsabilidades en la organización y desarrollo de eventos deportivos.	Causa 25: Improvisación e ineficacia en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas y/o fugas en zonas rurales debido a la desinformación sobre las particularidades de cada territorio rural de la Provincia.	
I.P. Nro. 45	Consejo de Seguridad del Deporte de la Provincia de Córdoba	Objetivo General: Jerarquizar el interés de seguridad en el deporte. Objetivos específicos: Involucrar a los actores relacionados directa o indirectamente al deporte. Responsabilizar a los actores de acuerdo al rol que ocupa en el evento deportivo. Organización, promoción, control, etc.	Dirección General de Seguridad Capital																	
I.P. Nro. 46	Creación del Gabinete de Análisis Accidentológico.	Prevenición de accidentes. Establecer causalidades. Estadísticas. Obtener conclusiones para adoptar acciones tendientes a prevenir accidentes	Dirección General Policía Caminera																	
I.P. Nro. 47	Creación de la Sección Vigilancia Meteorológica Operacional Permanente	Prevenir accidentes de tránsito y situaciones de riesgo. Contar con un alerta temprana y el seguimiento de la tormenta para direccionar la tarea preventiva con el menor margen de error.	Dirección General Policía Caminera																	
I.P. Nro. 50	Sistema integral de gestión de antecedentes personales	Optimizar sumarios administrativos.	Dirección General Departamentales Sur																	

Tabla Número 15: Causas y soluciones del problema “Deficiente accionar policial”

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución															
				Problema número 4: Deficiente accionar policial.															
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 07: Inexistencia de bases de datos unificadas y tipificadas (por ejemplo: sobre elementos secuestrados y su cadena de custodia correspondiente; sobre personas desaparecidas ó tipos de delito).	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.	Causa 19: Inadecuada e inconexa distribución territorial de los distritos policiales.	Causa 20: Ausencia de instancias únicas de exhibición para identificar elementos secuestrados.	Causa 21: Infraestructura edilicia inapropiada, obsoleta y disfuncional para la prestación del servicio de seguridad.	Causa 22: Inadecuado procedimiento policial ante hechos de violencia escolar.	Causa 23: Disparidad en los criterios a seguir ante la particularidad de cada situación de violencia.	Causa 24: Difusa distribución de responsabilidades en la organización y desarrollo de eventos deportivos.	Causa 25: Improvisación e ineficacia en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas y/o fugas en zonas rurales debido a la desinformación sobre las particularidades de cada territorio rural de la Provincia.
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la practica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional																
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional																
I.P. Nro. 53	Patrullas rurales (en zonas agropecuarias del sur provincial a cargo de la Dirección General Departamentales Sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas agropecuarias. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur																

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Tabla Número 16: Causas y soluciones del problema “Infraestructura edilicia inapropiada”.

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución			
				Problema número 8: Infraestructura edilicia inapropiada.			
				Causa 19: Inadecuada e inconexa distribución territorial de los distritos policiales.	Causa 21: Infraestructura edilicia inapropiada, obsoleta y disfuncional para la prestación del servicio de seguridad.	Causa 36: Existencia de edificios policiales con acceso dificultoso.	Causa 37: Escasos recursos para un adecuado y sostenido mantenimiento de los edificios policiales existentes.
I.P. Nro. 05	Comisaría de la mujer, el menor y la familia	Prevenir la violencia familiar, detectar casos a tiempo, contener y recuperar a las personas afectadas.	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 08	Creación del Distrito Policial VI (Actual X)	Creación de un nuevo distrito policial a los fines de reducir territorialmente los distritos policiales, efectivizar las tareas de prevención en la zona y organizar y distribuir los recursos humanos y técnicos para el Gran Córdoba.	Dirección General de Seguridad Capital				
I.P. Nro. 09	Destacamento Barrio Monte Grande (finalizado)	Construir el destacamento Monte Grande en dicho barrio se maximiza la seguridad y se erradica la delincuencia.	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 22	Plan integral de intervención en la infraestructura edilicia policial	Optimizar los edificios policiales para obtener una prestación del servicio mas eficiente, conforme la mecánica operativa actual. Tres etapas. Iniciado en julio del año 2008 y prevista su finalización en diciembre del 2012.	Jefatura				
I.P. Nro. 36	Reestructuración de los Distritos Policiales	Optimizar la prevención y represión del delito. Mejorar la presencia policial. Lograr mayor efectividad en el control personal. Aumentar la capacidad de respuesta y prevención del delito.	Dirección General de Seguridad Capital				

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Tabla Número 17: Causas y soluciones del problema “Ineficientes e insuficientes recursos humanos en la fuerza policial” (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución													
				Problema número 11: Ineficientes e insuficientes recursos humanos en la fuerza policial.													
				Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 45: Congelamiento del ingreso de recursos humanos a la fuerza (ruptura de la relación ingreso – ingreso).	Causa 46: Inadecuación en la asignación de funciones al personal policial.	Causa 47: Difusa identificación por parte del personal profesional y técnico con la fuerza policial.	Causa 48: Deficientes e insuficientes mecanismos de control tendientes a disminuir el elevado índice de ausentismo del personal.	Causa 49: Inexistencia de acciones tendientes a prevenir stress laboral.	Causa 54: Desmotivación y débil compromiso por parte del personal policial (especialmente mandos medios).	Causa 55: Escasos recursos tendientes al mantenimiento de los materiales a utilizar por el personal policial.	Causa 56: Débil cooperación entre el personal policial (choque generacional).	Causa 57: Sistema de incentivos desactualizado y no consensuado (por ejemplo, desactualización del salario policial).	Causa 60: Disrupción en los canales de comunicación interna.			
I.P. Nro. 11	Escuela de Investigación del Crimen	Mejorar la profesionalización integral del investigador criminal en las distintas ramas de la especialidad.	Dirección General de Investigaciones Criminales														
I.P. Nro. 12	Escuela de Tiro (creación y reglamentación)	Brindar una actividad continua, unificada y controlada con relación a los contenidos, procesos y evaluación de la temática del uso racional de armas y tiro. Asesorar y certificar las actividades educativas en la materia brindada en los diferentes Institutos Policiales. Posibilitar la capacitación interinstitucional. Unificar el control y mantenimiento de medidas de seguridad de los polígonos existentes.	Dirección General de Formación Profesional														
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional														
I.P. Nro. 26	Ingreso de nuevo de personal policial.	Mantener y/o incrementar planta de personal policial.	Subjefatura														
I.P. Nro. 33	Ayuda Laboral	Ayudar a superar el stress laboral a partir de un abordaje preventivo.	Subjefatura														
I.P. Nro. 41	Reglamentación del uso de uniformes para el Personal del Cuerpo Profesional y Técnico	Reglamentar el uso de uniformes y equipos para el personal que corresponda al Cuerpo Técnico. Unificar la variedad de uniformes a fin de lograr que la ciudadanía identifique los mismos. Establecer la obligatoriedad y prohibiciones en el uso de los diferentes uniformes establecidos para el personal técnico.	Dirección General de Formación Profesional														
I.P. Nro. 48	Control de ausentismo	Reducción índice de ausentismo.	Subjefatura														

Tabla Número 17: Causas y soluciones del problema “Ineficientes e insuficientes recursos humanos en la fuerza policial”.

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución																	
				Problema número 11: Ineficientes e insuficientes recursos humanos en la fuerza policial.																	
				Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 45: Congelamiento del ingreso de recursos humanos a la fuerza (ruptura de la relación ingreso – ingreso).	Causa 46: Inadecuación en la asignación de funciones al personal policial.	Causa 47: Difusa identificación por parte del personal profesional y técnico con la fuerza policial.	Causa 48: Deficientes e insuficientes mecanismos de control tendientes a disminuir el elevado índice de ausentismo del personal.	Causa 49: Inexistencia de acciones tendientes a prevenir stress laboral.	Causa 54: Desmotivación y débil compromiso por parte del personal policial (especialmente mandos medios).	Causa 55: Escasos recursos tendientes al mantenimiento de los materiales a utilizar por el personal policial.	Causa 56: Débil cooperación entre el personal policial (choque generacional).	Causa 57: Sistema de incentivos desactualizado y no consensuado (por ejemplo, desactualización del salario policial).	Causa 60: Disrupción en los canales de comunicación interna.							
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la práctica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional																		
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional																		
Intervención faltante 3: Escasos recursos tendientes al mantenimiento de los materiales a utilizar por el personal policial.																					
Intervención faltante 4: Sistema de incentivos desactualizados y no consensuados (por ejemplo: desactualización del salario policial).																					
Intervención faltante 7: Desmotivación y débil compromiso por parte del personal policial (especialmente mandos medios).																					
Intervención faltante 16: Inadecuación en la asignación de funciones al personal policial.																					
Intervención faltante 17: Disrupción en los canales de comunicación interna.																					
Intervención faltante 18: Débil cooperación entre el personal policial (choque generacional).																					

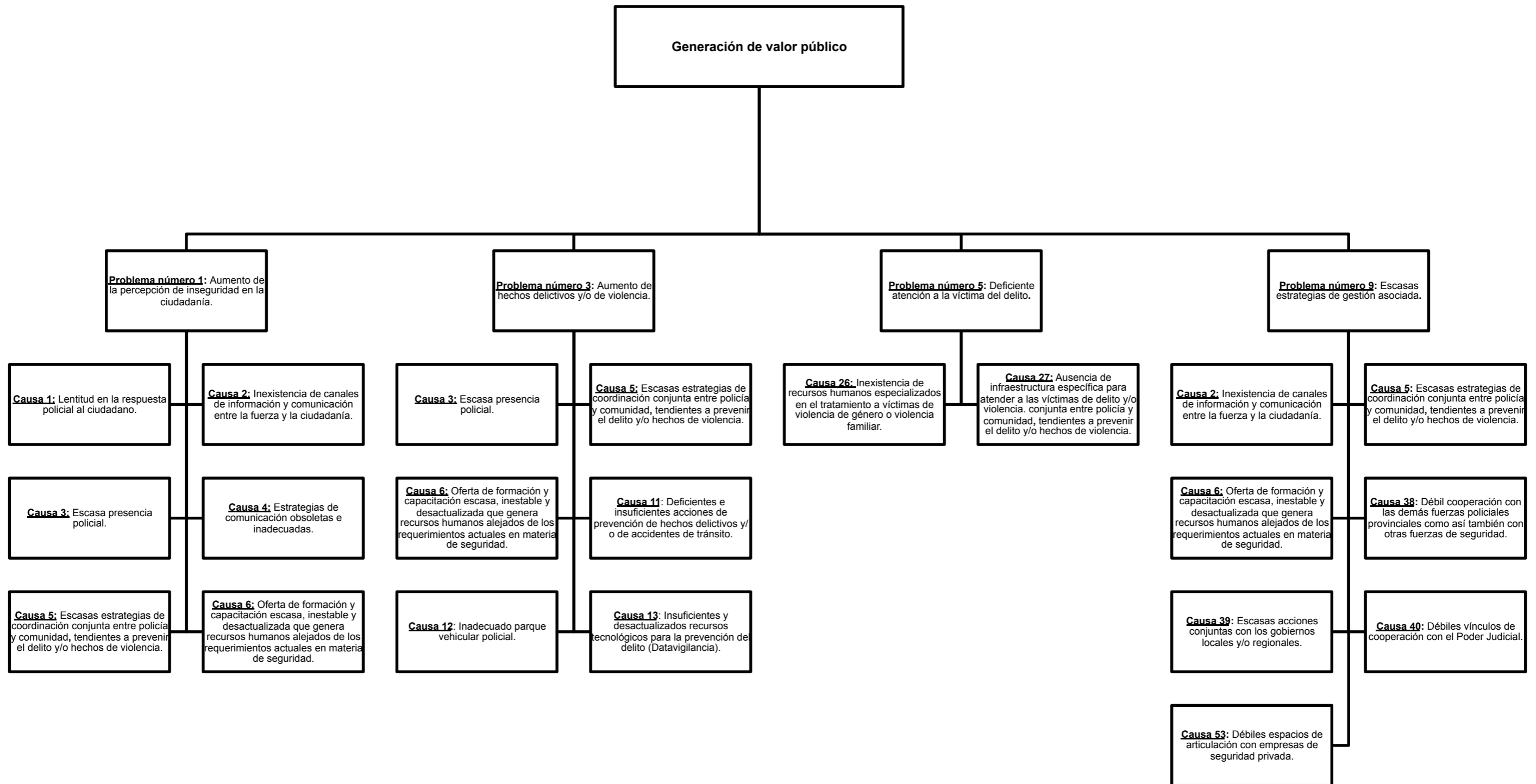
en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Tabla Número 18: Causas y soluciones de los problemas “Procesos de planificación y evaluación difusos, no estandarizados, desintegrados y discontinuados” y “Aumento de hechos de corrupción dentro de la institución”.

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución					
				Problema número 13: Procesos de planificación y evaluación difusos, no estandarizados, desintegrados y discontinuados.		Problema número 14: Aumento de hechos de corrupción dentro de la institución.			
				Causa 58: Escasa democratización dentro de la institución.	Causa 60: Disrupción en los canales de comunicación interna.	Causa 54: Desmotivación y débil compromiso por parte del personal policial (especialmente mandos medios).	Causa 57: Sistema de incentivos desactualizado y no consensuado (por ejemplo, desactualización del salario policial).	Causa 59: Mecanismos de control y sanción desarticulados, difusos, inestables e insuficientes (difuso y arbitrario sistema de premios y castigos).	
Intervención faltante 4: Sistema de incentivos desactualizados y no consensuados (por ejemplo: desactualización del salario policial).									
Intervención faltante 5: Escasa democratización dentro de la Institución.									
Intervención faltante 6: Mecanismos de control y sanción desarticulados, difusos, inestables e insuficientes (difuso sistema de premios y castigos).									
Intervención faltante 17: Disrupción en los canales de comunicación interna.									

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Gráfico Número 26: El árbol de problemas y causas de la dimensión Generación de Valor Público



Fuente: Elaboración propia

Tabla Número 19: Causas y soluciones del problema “Aumento de la percepción de inseguridad en la ciudadanía”

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Generación de Valor Público						
				Problema número 1: Aumento de la percepción de inseguridad en la ciudadanía.						
				Causa 01: Lentitud en la respuesta policial al ciudadano.	Causa 02: Inexistencia de canales de información y comunicación entre la fuerza y la ciudadanía.	Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 04: Estrategias de comunicación obsoletas e inadecuadas.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	
I.P. Nro. 01	Actualización de la Web e inclusión en redes sociales	Se pretende actualizar el sitio en línea de la fuerza como así también generar cuentas en las redes sociales, con el objetivo de construir un nuevo canal de comunicación con la comunidad y de difusión de las actividades.	Jefatura							
I.P. Nro. 03	Creación de la Base del comando de acción preventiva (Dpto. Calamuchita)	Aumentar la faz preventiva en todos sus aspectos. Prevenir el delito en flagrante comisión. Proteger y cuidar a los ciudadanos locales y turistas. Fortalecer el cumplimiento de la ley. Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur							
I.P. Nro. 04	Brigada Civil Motorizada	Optimizar la prevención y represión del delito llegando a lugares donde no llegan los vehículos automotores. Optimizar la respuesta policial en caso de ser necesaria la persecución de motocicletas con vehículos afines.	Dirección General de Seguridad Capital							
I.P. Nro. 06	Patrullas rurales	Optimizar la prevención y represión del delito en sectores alejados de la capital: zonas rurales y anillo de circunvalación.	Dirección General de Seguridad Capital							
I.P. Nro. 07	Creación de la sección Motos.	Control de rutas. Asistencia a usuarios de las rutas. Actuación rápida ante eventos que afecten la seguridad vial. Prevención de la siniestralidad. Ordenamiento de tránsito. Auxilio a conductores con problemas. Sanción de inconductas.	Dirección General Policía Caminera							
I.P. Nro. 11	Escuela de Investigación del Crimen	Mejorar la profesionalización integral del investigador criminal en las distintas ramas de la especialidad.	Dirección General de Investigaciones Criminales							
I.P. Nro. 12	Escuela de Tiro (creación y reglamentación)	Brindar una actividad continua, unificada y controlada con relación a los contenidos, procesos y evaluación de la temática del uso racional de armas y tiro. Asesorar y certificar las actividades educativas en la materia brindada en los diferentes Institutos Policiales. Posibilitar la capacitación interinstitucional. Unificar el control y mantenimiento de medidas de seguridad de los polígonos existentes.	Dirección General de Formación Profesional							
I.P. Nro. 16	Mega controles preventivos (urbanos - nocturnos)	Prevenir hechos delictivos y accidentes de tránsito. Reducir el número de accidentes de tránsito. Prevenir el consumo de alcohol en los jóvenes. Efectivizar las tareas de prevención en las zonas dedicadas a espectáculos u de diversión nocturna.	Dirección General de Seguridad Capital							
I.P. Nro. 19	Creación de la Patrulla preventiva	Aumentar la seguridad. Mejorar la prevención. Proteger y cuidar a los ciudadanos. Fortalecer el cumplimiento de la ley. Promover la pronta respuesta al vecino. Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur							
I.P. Nro. 20	Patrulla rural (zona sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas rurales. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur							
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional							
I.P. Nro. 23	Programa Córdoba contra el delito: Llame y denuncie	EL objetivo principal es brindar al ciudadano un servicio eficiente de atención telefónica para canalizar su problemática en lo que hace a la seguridad, colaborando con la Policía en el combate del crimen, y contribuyendo a la integración necesaria entre Policía-Comunidad. Se utiliza un sistema informático de clasificación de las denuncias (Drogas, Robos, Violencia familiar, etc.), de acuerdo a su importancia y a la modalidad delictual, para de esta forma facilitar el trabajo de los analistas policiales de información, los cuales tienen a su cargo las tareas posteriores a la recepción de la denuncia, en lo que refiere a la verificación cuidadosa de los datos aportados.	Jefatura							
I.P. Nro. 25	Controles vehiculares (Departamentos Sur)	Aumentar la seguridad y prevención mediante los controles sobre las rutas provinciales y nacionales (Sur). Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur							
I.P. Nro. 37	Puestos Limitrofes Fijos.	Disminuir la accidentología vial. Desalentar el ingreso de delincuentes a la Provincia. Detectar infracciones a la Ley de Tránsito 8560 y al Código de Faltas. Obstaculizar la salida de quienes delinquen dentro de la Provincia	Dirección General Policía Caminera							
I.P. Nro. 38	Red social de acción preventiva en seguridad comunitaria (Bell Ville)	Aumentar la prevención y/o seguridad en las empresas de remis, choferes y situaciones relacionadas con el chofer y/o empresa	Dirección General Departamentales Sur							
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la práctica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional							
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional							
I.P. Nro. 53	Patrullas rurales (en zonas agropecuarias del sur provincial a cargo de la Dirección General Departamentales Sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas agropecuarias. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur							
Intervención faltante 9: Inexistencia de canales de información y comunicación entre la fuerza y la ciudadanía.										





en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Tabla Número 20: Causas y soluciones del problema “Aumento de hechos delictivos y/o de violencia” (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Generación de Valor Público										
				Problema número 3: Aumento de hechos delictivos y/o de violencia.										
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito.	Causa 14: Insuficientes mecanismos de control del consumo de alcohol, especialmente en jóvenes.	Causa 15: Ineficaces acciones preventivas en espectáculos públicos y/o nocturnos.	Causa 16: Ineficientes e insuficientes acciones de control del tránsito náutico.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.
I.P. Nro. 14	Mapeo delictual (S.E.P.E. y S.E.De.Po.)	El objetivo es montar un mapa del Delito que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la prevención de los mismos. Promover y facilitar la creación de un sistema de apoyo para ala toma de decisiones en materia de Seguridad Ciudadana, con la capacidad de realizar diagnósticos objetivos de la Criminal y proveer la base sobre la cual diseñar y evaluar respuestas de prevención	Jefatura											
I.P. Nro. 15	Mapeo narcotráfico (S.E.P.E. y S.E.De.Po. Narcotráfico)	El objetivo es montar un mapa del narcotráfico que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la lucha contra la droga.	Jefatura											
I.P. Nro. 16	Mega controles preventivos (urbanos - nocturnos)	Prevenir hechos delictivos y accidentes de tránsito. Reducir el número de accidentes de tránsito. Prevenir el consumo de alcohol en los jóvenes. Efectivizar las tareas de prevención en las zonas dedicadas a espectáculos u de diversión nocturna.	Dirección General de Seguridad Capital											
I.P. Nro. 18	Creación de la Patrulla náutica URD (Dpto. Calamuchita)	Aumentar la seguridad en espejos de agua. Evitar accidentes previniendo posibles faltas o delitos. Control de actividades y embarcaciones, medidas de seguridad	Dirección General Departamentales Sur											
I.P. Nro. 20	Patrulla rural (zona sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas rurales. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur											
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional											

Tabla Número 20: Causas y soluciones del problema "Aumento de hechos delictivos y/o de violencia" (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Generación de Valor Público											
				Problema número 3: Aumento de hechos delictivos y/o de violencia.											
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito.	Causa 14: Insuficientes mecanismos de control del consumo de alcohol, especialmente en jóvenes.	Causa 15: Ineficaces acciones preventivas en espectáculos públicos y/o nocturnos.	Causa 16: Ineficientes e insuficientes acciones de control del tránsito náutico.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.	
I.P. Nro. 23	Programa Córdoba contra el delito: Llame y denuncie	EL objetivo principal es brindar al ciudadano un servicio eficiente de atención telefónica para canalizar su problemática en lo que hace a la seguridad, colaborando con la Policía en el combate del crimen, y contribuyendo a la integración necesaria entre Policía-Comunidad. Se utiliza un sistema informático de clasificación de las denuncias (Drogas, Robos, Violencia familiar, etc.), de acuerdo a su importancia y a la modalidad delictual, para de esta forma facilitar el trabajo de los analistas policiales de información, los cuales tienen a su cargo las tareas posteriores a la recepción de la denuncia, en lo que refiere a la verificación cuidadosa de los datos aportados.	Jefatura												
I.P. Nro. 25	Controles vehiculares (Departamentos Sur)	Aumentar la seguridad y prevención mediante los controles sobre las rutas provinciales y nacionales (Sur). Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur												
I.P. Nro. 27	Instalación de cámaras de vigilancia (Juárez Celman)	Lograr mayor prevención y control de posibles hechos delictivos.	Dirección General Departamentales Sur												
I.P. Nro. 37	Puestos Limitrofes Fijos.	Disminuir la accidentología vial. Desalentar el ingreso de delincuentes a la Provincia. Detectar infracciones a la Ley de Tránsito 8560 y al Código de Faltas. Obstaculizar la salida de quienes delinquen dentro de la Provincia	Dirección General Policía Caminera												
I.P. Nro. 46	Creación del Gabinete de Análisis Accidentológico.	Prevención de accidentes. Establecer causalidades. Estadísticas. Obtener conclusiones para adoptar acciones tendientes a prevenir accidentes	Dirección General Policía Caminera												
I.P. Nro. 47	Creación de la Sección Vigilancia Meteorológica Operacional Permanente	Prevenir accidentes de tránsito y situaciones de riesgo. Contar con un alerta temprana y el seguimiento de la tormenta para direccionar la tarea preventiva con el menor margen de error.	Dirección General Policía Caminera												
I.P. Nro. 50	Sistema integral de gestión de antecedentes personales	Optimizar sumarios administrativos.	Dirección General Departamentales Sur												

Tabla Número 20: Causas y soluciones del problema “Aumento de hechos delictivos y/o de violencia” (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Generación de Valor Público											
				Problema número 3: Aumento de hechos delictivos y/o de violencia.											
				Causa 03: Escasa presencia policial.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 11: Deficientes e insuficientes acciones de prevención de hechos delictivos y/o de accidentes de tránsito.	Causa 12: Inadecuado parque vehicular policial.	Causa 13: Insuficientes y desactualizados recursos tecnológicos para la prevención del delito.	Causa 14: Insuficientes mecanismos de control del consumo de alcohol, especialmente en jóvenes.	Causa 15: Ineficaces acciones preventivas en espectáculos públicos y/o nocturnos.	Causa 16: Ineficientes e insuficientes acciones de control del tránsito náutico.	Causa 17: Desconocimiento de áreas críticas de las diferentes modalidades delictivas de acuerdo a cantidad de denuncias, tasa de victimización (directa e indirecta) y percepción de inseguridad.	Causa 18: Escasa información que permita direccionar acciones preventivas.	
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la práctica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional												
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional												
I.P. Nro. 53	Patrullas rurales (en zonas agropecuarias del sur provincial a cargo de la Dirección General Departamentales Sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas agropecuarias. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur												
Intervención faltante 8: Ineficaces acciones preventivas en espectáculos públicos y/o nocturnos.															

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Tabla Número 21: Causas y soluciones de los problemas “Escasas estrategias de gestión asociada” y “Deficiente atención a la víctima del delito”

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Generación de Valor Público								Problema número 5: Deficiente atención a la víctima del delito.	
				Problema número 9: Escasas estrategias de gestión asociada.								Causa 26: Inexistencia de recursos humanos especializados en el tratamiento a víctimas de violencia de género o violencia familiar.	Causa 27: Ausencia de infraestructura específica para atender a las víctimas de delito y/o violencia.
				Causa 02: Inexistencia de canales de información y comunicación entre la fuerza y la ciudadanía.	Causa 05: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad, tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia.	Causa 06: Oferta de formación y capacitación escasa, inestable y desactualizada que genera recursos humanos alejados de los requerimientos actuales en materia de seguridad.	Causa 38: Débil cooperación con las demás fuerzas policiales provinciales como así también con otras fuerzas de seguridad.	Causa 39: Escasas acciones conjuntas con los gobiernos locales y/o regionales.	Causa 40: Débiles vínculos de cooperación con el Poder Judicial.	Causa 53: Débiles espacios de articulación con empresas de seguridad privada.			
I.P. Nro. 11	Escuela de Investigación del Crimen	Mejorar la profesionalización integral del investigador criminal en las distintas ramas de la especialidad.	Dirección General de Investigaciones Criminales										
I.P. Nro. 12	Escuela de Tiro (creación y reglamentación)	Brindar una actividad continua, unificada y controlada con relación a los contenidos, procesos y evaluación de la temática del uso racional de armas y tiro. Asesorar y certificar las actividades educativas en la materia brindada en los diferentes Institutos Policiales. Posibilitar la capacitación interinstitucional. Unificar el control y mantenimiento de medidas de seguridad de los polígonos existentes.	Dirección General de Formación Profesional										
I.P. Nro. 17	Proyecto de Coordinación con la Justicia provincial	Una relación coordinada y eficiente con las Unidades Judiciales Especializadas con el fin de concebir una tarea investigativa lo más dinámica y profesional posible.	Dirección General de Investigaciones Criminales										
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional										
I.P. Nro. 38	Red social de acción preventiva en seguridad comunitaria (Bell Ville)	Aumentar la prevención y/o seguridad en las empresas de remis, choferes y situaciones relacionadas con el chofer y/o empresa	Dirección General Departamentales Sur										
I.P. Nro. 05	Comisaría de la mujer, el menor y la familia	Prevenir la violencia familiar, detectar casos a tiempo, contener y recuperar a las personas afectadas.	Dirección General Departamentales Sur										
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la practica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional										
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional										
Intervención faltante 1: Débiles espacios de articulación con empresas de seguridad privada.													
Intervención faltante 9: Inexistencia de canales de información y comunicación entre la fuerza y la ciudadanía.													
Intervención faltante 10: Débil cooperación con las demás fuerzas policiales provinciales como así también con otras fuerzas de seguridad.													
Intervención faltante 11: Escasas acciones conjuntas con los gobiernos locales y/o regionales.													

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Tras la presentación del árbol de problemas, causas y soluciones, corresponde exponer **el árbol de políticas y proyectos**, el cual, recordemos, es una síntesis gráfica del primero y se construye sobre la base de la información recopilada a través de la aplicación de diferentes técnicas cualitativas, como ya se ha expresado.

El árbol de políticas y proyectos es la imagen en positivo del árbol de problemas. En el caso presentado, el 98.10% de las intervenciones inventariadas no presentaron un diseño observable, objetivo, es decir, se comprobó la indeterminación de la política. Por otro lado, el 88.70% de las intervenciones no dieron cuenta de una teoría del cambio clara, es decir, no se identificó una cadena de causalidad entre la acción (intervención) y los efectos que se pretenden alcanzar con ella. Recordemos que el 94.30% de las intervenciones son de corto o mediano plazo y que el 100% son actividades operativas o bien insumos para dotar a la propia institución.

Por lo tanto, la cadena de causalidad que se construyó con este equipo además de partir de las intervenciones como soluciones a causas y problemas que reconstruir (inductivamente), se inició con una construcción deductiva: ¿qué entendemos por seguridad? de lo contrario el árbol de problemas, causas y soluciones, hubiera dado como resultado solo lo existente, el statu quo.

La construcción deductiva del árbol por parte del Estado Mayor de la Policía fue integral y sin tener presente, en todo momento, de quién dependía (orgánicamente) qué problema, mientras que en la reconstrucción de la direccionalidad, de la cadena de causalidades a partir de las intervenciones puede observarse la ausencia de integralidad, la ausencia de coordinación tanto hacia adentro como hacia fuera del organismo público como así también la ausencia de instancias de participación ciudadana, a pesar de estar presente en los fundamentos y en el texto de la Ley de Seguridad Pública N° 9.235, sancionada en el año 2005, como ya se expresó en apartados anteriores del presente capítulo.

La construcción de la imagen en positivo se realizó a través de la técnica de grupo de discusión con el Estado Mayor, es decir, se veló por el cumplimiento de los parámetros técnicos de construcción de objetivos, pero sin perder de vista que el objetivo, principal, es que los mismo tradujeran la interpretación de ese equipo decisor. Por ejemplo, cuando se construyó el objetivo general de la política de seguridad pública, no se lo hizo apelando a un significado técnico de la seguridad, sino que prevaleció lo que ese equipo entendía por alcanzar la seguridad, en un momento determinado, en un espacio específico y desde un rol institucional claro (seguridad ciudadana vs. seguridad pública, por ejemplo)

Por otro lado, se podrá observar que siendo las intervenciones actividades operativas o bien insumos para la institución, se las ha vinculado a más de una causa, por

lo cual una de las primeras recomendaciones que se hace al Estado Mayor es poner en marcha un proceso de diseño y (re) diseño de las intervenciones.

A continuación se presentarán los objetivos, generales, particulares y específicos tanto de la política de seguridad pública como conjunto de programas y proyectos como así también a los correspondientes a cada uno de los cuatro ejes reconocidos por el Estado Mayor.

Asimismo, se presentarán cuáles son las intervenciones existentes vinculadas a cada objetivo y cuáles son las intervenciones faltantes (causas que el equipo ha asumido como públicas pero que no se encontraron intervenciones que intenten resolverlas).

Es pertinente recordar, que el estudio de determinación busca como objetivo construir el árbol de problemas, causas y soluciones y sobre esa base el árbol de intervenciones, pero no juzga la eficacia de dichas intervenciones, solo reconstruye una fase del diseño. Sin embargo, y a los fines de la presente tesis, al final del presente capítulo se avanzará en la relación entre las características de esta política indeterminada y la eficacia pública, análisis que excede a los propósitos de los estudios de determinación.

Política de Seguridad Pública

Se entenderá que la política pública de seguridad del Gobierno de la Provincia de Córdoba debe ser 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.

Objetivo General: Salvaguardar la integridad individual, preservar el orden y la paz pública, asegurar la convivencia y fortalecer la cohesión social, posibilitando el goce y pleno ejercicio, por parte de las personas y dentro del estado de derecho, de las libertades, derechos y garantías constitucionalmente consagradas (Ley 9.235) por medio del diseño participativo y la gestión eficaz de planes, programas y proyectos de prevención, protección, investigación y participación ciudadana.

Objetivos Particulares:

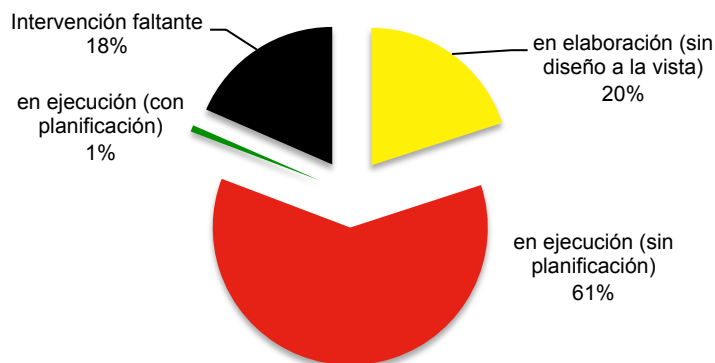
- ✓ Optimizar las acciones tendientes a mantener el orden y la tranquilidad pública en todo el territorio de la Provincia de Córdoba.

- ✓ Desplegar acciones tendientes a proteger la integridad física de las personas, así como de sus derechos y bienes por medio de la prevención del delito y desarticulación de los ciclos delictivos, nuevos y tradicionales.
- ✓ Promover y coordinar planes, programas y proyectos de prevención integral y disuasión de contravenciones y delitos en el territorio provincial.
- ✓ Establecer los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación para la investigación y conjuración temprana de contravenciones y delitos, la persecución y sanción de sus autores.
- ✓ Propiciar la participación ciudadana en los asuntos de seguridad pública garantizando la existencia de espacios y mecanismos de diálogo y de decisión colectiva.

A julio de 2011, la Policía de la Provincia de Córdoba declaraba esos objetivos a alcanzar a través de un 61% de intervenciones sin planificación, un 20% de intervenciones en fase de diseño (no a la vista), un 18% de intervenciones faltantes y 1% de intervenciones que se estaban ejecutando, habiendo sido previamente planificadas.

Intervenciones inventariadas:

Gráfico Número 27: Intervenciones inventariadas de la Política de seguridad pública a (re) diseñar



Fuente: Elaboración propia

La política de seguridad pública se basa en la prevención y protección individual y colectiva de la ciudadanía, para lo cual es necesario una reforma integral (modernización) del organismo y la generación de valor público a partir del fortalecimiento democrático del sistema de seguridad provincial. Así, se recomendó trabajar a la política de seguridad pública sobre la base de cuatro ejes:

- ✓ Prevención del delito y/ hechos de violencia.

- ✓ Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos).
- ✓ Modernización de la Institución.
- ✓ Generación de valor público (fortalecimiento democrático del sistema de seguridad provincial).

A continuación se presentará el árbol de políticas y proyectos para cada uno de los cuatro ejes propuestos.

Eje 1: Prevención del delito y/o hechos de violencia

Objetivo General: Fortalecer las estrategias de prevención tendientes a multiplicar los obstáculos para la comisión de delitos y/o hechos de violencia.

Objetivo Particular número 1: Disminuir cuantitativa y cualitativamente los hechos delictivos y/o de violencia, multiplicando los obstáculos para la comisión delictiva.

Objetivo Particular número 2: Fortalecer las estrategias de gestión asociada existentes y generar nuevos espacios de cogestión público – privado.

Objetivos Específicos:

- ✓ Fortalecer y modernizar la estrategia, técnicas y tácticas de prevención delictiva y protección de los individuos y sus propiedades.
- ✓ Establecer estrategias coordinadas con organismos federales de lucha contra el narcotráfico.
- ✓ Establecer estrategias coordinadas con los niveles locales y federales de gobierno en la lucha contra la trata de personas.
- ✓ Ampliar los mecanismos de control sobre los espacios públicos terrestres, aéreos y náuticos existentes en el territorio provincial.
- ✓ Fortalecer los mecanismos de prevención delictiva y/o hechos de violencia en eventos deportivos.
- ✓ Fortalecer las acciones de concientización, prevención, control e investigación tendientes a generar seguridad vial en las rutas provinciales.
- ✓ Institucionalizar espacios de investigación (diagnóstico) con técnicas cuantitativas y cualitativas sobre los problemas públicos de seguridad pública.

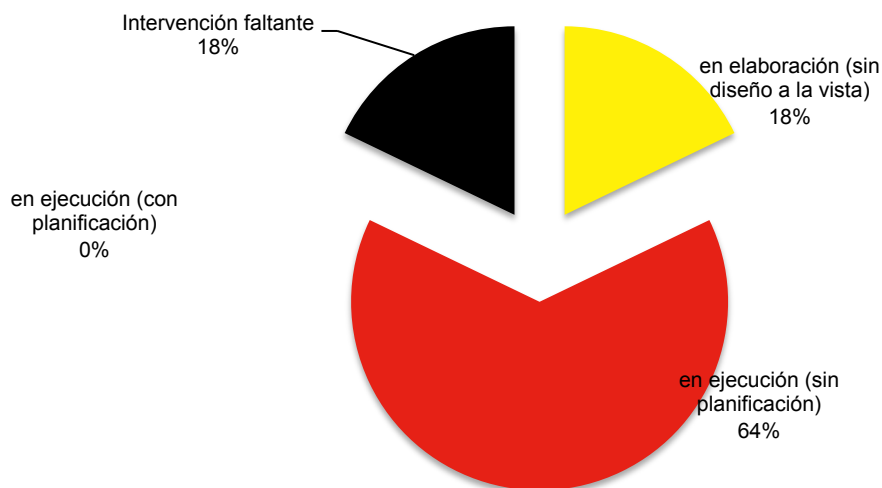
Programas que se recomiendan diseñar:

- ✓ Programa de prevención delictiva.

- ✓ Programa de disminución de la oferta de narcomenudeo.
- ✓ Programa No a la trata de personas.
- ✓ Programa de seguridad en el deporte.
- ✓ Programa de seguridad vial.
- ✓ Observatorio de seguridad pública.
- ✓ Observatorio de seguridad vial.

Intervenciones inventariadas: del total de intervenciones inventariadas, y de acuerdo a la información recabada, el 43.40% están vinculadas a las cadenas de causalidad construidas en este eje.





Gráfico Número 28: Intervenciones inventariadas del eje Prevención del delito y/o hechos de violencia



Fuente: Elaboración propia.

Tabla Número 22: Árbol de políticas y proyectos del Eje 1: Prevención del delito y/o hechos de violencia

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Prevención del delito y/o hechos de violencia	
				Objetivo Particular número 1: Disminuir cuantitativa y cualitativamente los hechos delictivos y/o de violencia.	Objetivo Particular número 2: Fortalecer las estrategias de gestión asociada existentes y generar nuevos espacios de cogestión público – privado.
I.P. Nro. 02	AFIS Criminal: Sistema de identificación de huellas digitales automatizado	Tener una Base de datos de huellas criminal que permita a la Institución y a Policía Judicial una pronta respuesta en un lugar donde se ha cometido un delito. Identificar rápidamente las huellas que llegan de los aprehendidos en las distintas unidades policiales.	Jefatura		
I.P. Nro. 03	Creación de la Base del comando de acción preventiva (Dpto. Calamuchita)	Aumentar la faz preventiva en todos sus aspectos. Prevenir el delito en flagrante comisión. Proteger y cuidar a los ciudadanos locales y turistas. Fortalecer el cumplimiento de la ley. Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur		
I.P. Nro. 04	Brigada Civil Motorizada	Optimizar la prevención y represión del delito llegando a lugares donde no llegan los vehículos automotores. Optimizar la respuesta policial en caso de ser necesaria la persecución de motocicletas con vehículos afines.	Dirección General de Seguridad Capital		
I.P. Nro. 06	Patrullas rurales	Optimizar la prevención y represión del delito en sectores alejados de la capital: zonas rurales y anillo de circunvalación.	Dirección General de Seguridad Capital		
I.P. Nro. 07	Creación de la sección Motos.	Control de rutas. Asistencia a usuarios de las rutas. Actuación rápida ante eventos que afecten la seguridad vial. Prevención de la siniestralidad. Ordenamiento de tránsito. Auxilio a conductores con problemas. Sanción de inconductas.	Dirección General Policía Caminera		
I.P. Nro. 11	Escuela de Investigación del Crimen	Mejorar la profesionalización integral del investigador criminal en las distintas ramas de la especialidad.	Dirección General de Investigaciones Criminales		
I.P. Nro. 12	Escuela de Tiro (creación y reglamentación)	Brindar una actividad continua, unificada y controlada con relación a los contenidos, procesos y evaluación de la temática del uso racional de armas y tiro. Asesorar y certificar las actividades educativas en la materia brindada en los diferentes Institutos Policiales. Posibilitar la capacitación interinstitucional. Unificar el control y mantenimiento de medidas de seguridad de los polígonos existentes.	Dirección General de Formación Profesional		
I.P. Nro. 13	Instalaciones de domos (Dpto. Río Cuarto)	Prevención delictiva, detención a tiempo	Dirección General Departamentales Sur		
I.P. Nro. 14	Mapeo delictual (S.E.P.E. y S.E.De.Po.)	El objetivo es montar un mapa del Delito que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la prevención de los mismos. Promover y facilitar la creación de un sistema de apoyo para la toma de decisiones en materia de Seguridad Ciudadana, con la capacidad de realizar diagnósticos objetivos de la Criminal y proveer la base sobre la cual diseñar y evaluar respuestas de prevención	Jefatura		
I.P. Nro. 15	Mapeo narcotráfico (S.E.P.E. y S.E.De.Po. Narcotráfico)	El objetivo es montar un mapa del narcotráfico que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la lucha contra la droga.	Jefatura		
I.P. Nro. 16	Mega controles preventivos (urbanos - nocturnos)	Prevenir hechos delictivos y accidentes de tránsito. Reducir el número de accidentes de tránsito. Prevenir el consumo de alcohol en los jóvenes. Efectivizar las tareas de prevención en las zonas dedicadas a espectáculos u de diversión nocturna.	Dirección General de Seguridad Capital		
I.P. Nro. 17	Proyecto de Coordinación con la Justicia provincial	Una relación coordinada y eficiente con las Unidades Judiciales Especializadas con el fin de concebir una tarea investigativa lo más dinámica y profesional posible.	Dirección General de Investigaciones Criminales		
I.P. Nro. 18	Creación de la Patrulla náutica URD (Dpto. Calamuchita)	Aumentar la seguridad en espejos de agua. Evitar accidentes previniendo posibles faltas o delitos. Control de actividades y embarcaciones, medidas de seguridad	Dirección General Departamentales Sur		
I.P. Nro. 20	Patrulla rural (zona sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas rurales. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur		
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional		
I.P. Nro. 23	Programa Córdoba contra el delito: Llame y denuncie	EL objetivo principal es brindar al ciudadano un servicio eficiente de atención telefónica para canalizar su problemática en lo que hace a la seguridad, colaborando con la Policía en el combate del crimen, y contribuyendo a la integración necesaria entre Policía-Comunidad. Se utiliza un sistema informático de clasificación de las denuncias (Drogas, Robos, Violencia familiar, etc.), de acuerdo a su importancia y a la modalidad delictual, para de esta forma facilitar el trabajo de los analistas policiales de información, los cuales tienen a su cargo las tareas posteriores a la recepción de la denuncia, en lo que refiere a la verificación cuidadosa de los datos aportados.	Jefatura		
I.P. Nro. 25	Controles vehiculares (Departamentos Sur)	Aumentar la seguridad y prevención mediante los controles sobre las rutas provinciales y nacionales (Sur). Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur		
I.P. Nro. 27	Instalación de cámaras de vigilancia (Juárez Celman)	Lograr mayor prevención y control de posibles hechos delictivos.	Dirección General Departamentales Sur		
I.P. Nro. 37	Puestos Límites Fijos.	Disminuir la accidentología vial. Desalentar el ingreso de delincuentes a la Provincia. Detectar infracciones a la Ley de Tránsito 8560 y al Código de Faltas. Obstaculizar la salida de quienes delinquen dentro de la Provincia	Dirección General Policía Caminera		
I.P. Nro. 46	Creación del Gabinete de Análisis Accidentológico.	Prevención de accidentes. Establecer causalidades. Estadísticas. Obtener conclusiones para adoptar acciones tendientes a prevenir accidentes	Dirección General Policía Caminera		
I.P. Nro. 47	Creación de la Sección Vigilancia Meteorológica Operacional Permanente	Prevenir accidentes de tránsito y situaciones de riesgo. Contar con un alerta temprana y el seguimiento de la tormenta para direccionar la tarea preventiva con el menor margen de error.	Dirección General Policía Caminera		
I.P. Nro. 50	Sistema integral de gestión de antecedentes personales	Optimizar sumarios administrativos.	Dirección General Departamentales Sur		
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la práctica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional		
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional		
I.P. Nro. 53	Patrullas rurales (en zonas agropecuarias del sur provincial a cargo de la Dirección General Departamentales Sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas agropecuarias. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur		
		Intervención faltante 1: Débiles espacios de articulación con empresas de seguridad privada.			
		Intervención faltante 8: Ineficaces acciones preventivas en espectáculos públicos y/o nocturnos.			
		Intervención faltante 9: Inexistencia de canales de información y comunicación entre la fuerza y la ciudadanía.			
		Intervención faltante 10: Débil cooperación con las demás fuerzas policiales provinciales como así también con otras fuerzas de seguridad.			
		Intervención faltante 11: Escasas acciones conjuntas con los gobiernos locales y/o regionales.			

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Eje 2: Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos)

Objetivo General: Modernizar y ampliar la estrategia y tácticas tendientes a investigar y esclarecer hechos delictuales y/o de violencia.

Objetivo Particular número 1: Generar estrategias de prevención e investigación de delitos referidos al tráfico de bienes culturales.

Objetivo Particular número 2: Articular y efficientizar los procesos de investigación criminal.

Objetivo Particular número 3: Fortalecer las estrategias de prevención e investigación tendientes a disminuir la oferta de estupefacientes ilícitos.

Objetivo Particular número 4: Reforzar el accionar policial especializado en casos de trata de personas.

Objetivos Específicos

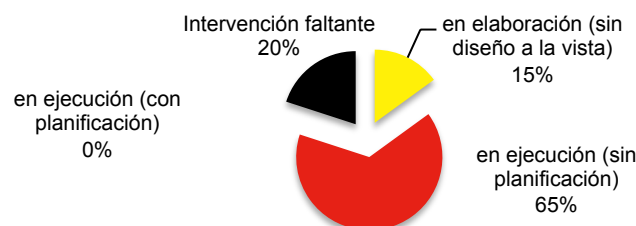
- ✓ Ampliar los recursos técnicos y tecnológicos destinados a la investigación del delito y/o hechos de violencia.
- ✓ Generar sistemas de información integral coordinados y concertados con otros niveles de gobierno.

Programas que se recomiendan diseñar:

- ✓ Programa de modernización y efficientización de las respuestas del sistema de seguridad.
- ✓ Programa de fortalecimiento de los procesos de inteligencia policial y análisis delictual.

Intervenciones inventariadas: Del total de intervenciones inventariadas, y de acuerdo a la información recabada, el 30.19% de las mismas están vinculadas a las cadenas de causalidad construidas en este eje.





Gráfico Número 29: Intervenciones inventariadas del eje Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos)



Fuente: Elaboración propia

Tabla Número 23: Árbol de políticas y proyectos del Eje 2: Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Desarticulación de los ciclos delictivos (tradicionales y nuevos)			
				Objetivo Particular número 1: Generar estrategias de prevención e investigación de delitos referidos al tráfico de bienes culturales.	Objetivo Particular número 2: Articular y eficientizar los procesos de investigación criminal.	Objetivo Particular número 3: Fortalecer las estrategias de prevención e investigación tendientes a disminuir la oferta de estupefacientes ilícitos.	Objetivo Particular número 4: Reforzar el accionar policial especializado en casos de trata de personas.
I.P. Nro. 10	División delitos culturales	Crear una División especializada en la investigación de los delitos considerados contra los "bienes culturales". Propugnar la preparación profesional adecuada del personal integrante de esta división tanto en los aspectos policiales-investigativos, como así también en el necesario conocimiento intelectual y cultural. Propiciar y fomentar distintos convenios de cooperación con instituciones nacionales e internacionales dedicadas a la temática teniendo como meta el enriquecimiento profesional e intercambio de información necesario para el requerido desempeño profesional.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 17	Proyecto de Coordinación con la Justicia provincial	Una relación coordinada y eficiente con las Unidades Judiciales Especializadas con el fin de concebir una tarea investigativa lo más dinámica y profesional posible.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 24	Mecanismos de control. Rutas del tráfico ilícito estupefacientes.	Objetivo General: impedir el tránsito en rutas y caminos, a los distintos medios de transporte de estupefacientes (Vehículos privados y públicos) provenientes de distintos lugares (Producción, distribución), con destino a la provincia de Córdoba u otras del país. Objetivo particular: Contribuir a la reducción de la oferta y el comercio de estupefacientes en los lugares de utilización, provincial y nacional.	Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico				
I.P. Nro. 28	Trata de Personas	Crear una División especializada en la investigación de los delitos contemplados en la Ley N° 26.364 "Trata de Personas. Capacitar y profesionalizar el personal policial del interior Provincial en el delito de trata de personas. Objetivos particulares: Formar vínculos con efectivos Policiales del interior. Trabajar en forma conjunta y poder intercambiar información confiable en cuanto a los lugares y las personas que desarrollan esta actividad, modos operandi de las organizaciones criminales y llevar registros siempre actualizados.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 29	Programa de prevención de "Salideras Bancarias"	Disminuir el número de delitos bajo la modalidad denominada "Salidera Bancaria" en la ciudad de Córdoba y localidades colindantes.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 30	Programa de prevención de robo de automotores	Disminuir el número de delitos bajo la modalidad de sustracción de automotores en la ciudad de Córdoba y localidades colindantes.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 31	Reducción de Puntos de Venta (Kioscos de estupefacientes).	Reducción de puntos de venta y oferta. Brindar más seguridad y efectiva respuesta. No relegar espacios públicos al delito por parte del Estado y policía. Objetivos Particulares: Identificación puntos de venta por mayor oferta, a partir de estos puntos, investigar cadenas de provisión y agilizar trámites judiciales en estas causas chicas.	Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico				
I.P. Nro. 32	Creación de División precursores químicos y sustancias químicas controladas.	Mayor control de comercios de precursores químicos. – individualizar a las personas físicas y jurídicas autorizadas por Sedronar al comprar, vender, manipular, tener y utilizar precursores químicos y sustancias químicas controladas	Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico				
I.P. Nro. 36	Reestructuración de los Distritos Policiales	Optimizar la prevención y represión del delito. Mejorar la presencia policial. Lograr mayor efectividad en el control personal. Aumentar la capacidad de respuesta y prevención del delito.	Dirección General de Seguridad Capital				
I.P. Nro. 37	Puestos Límitrofes Fijos.	Disminuir la accidentología vial. Desalentar el ingreso de delincuentes a la Provincia. Detectar infracciones a la Ley de Tránsito 8560 y al Código de Faltas. Obstaculizar la salida de quienes delinquen dentro de la Provincia	Dirección General Policía Caminera				
I.P. Nro. 39	Registro de Baquianos (Dptos. Minas, Pocho, Colón, San Alberto, San Javier, Tulumba y Cruz del Eje)	Evitar la improvisación de la operatividad en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas o en fuga por zonas rurales.	Dirección General Departamentales Norte				
I.P. Nro. 40	Registro provincial de personas condenadas por delitos contra la integridad sexual	Crear el "Registro Provincial de Personas Condenadas por Delitos contra la Integridad Sexual", en el ámbito del Programa de Identificación, seguimiento y control de delincuentes sexuales y de prevención de delitos contra la Integridad sexual. Obj. particulares: Conformar una sección de anotación personal donde se inscribirán todas las personas que hayan sido condenadas como autoras penalmente responsables de haber cometido delitos contra la integridad sexual.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 42	Registro único de secuestros	Capitalizar de manera inmediata toda la información referida a secuestros y medios de prueba (características del bien, estado, etc.) estableciendo un control sobre los mismos a través de un registro informatizado único que permita su seguimiento físico y procesal. Objetivos Particulares: Unificación de la actividad de los depósitos judiciales provinciales en una misma base de datos. Registrar todos los efectos secuestrados. Habilitar una línea telefónica para la consulta pública sobre los elementos sustraídos. Publicar y exhibir los bienes secuestrados de acuerdo a la ley. Entrecruzar información con la base de datos de la División Registro Delictual a los fines de individualizar si el elemento cuenta con algún pedido de secuestro vigente, etc.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 43	Sección delitos informáticos	Crear la sección "Delitos Informáticos" dependiente del Departamento Delitos Económicos.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 44	Secciones búsqueda y localización de prófugos de la justicia dependientes de los Departamentos Homicidios, y robos y hurtos	Crear las secciones Búsqueda y Localización de Prófugos de la Justicia dependiente de los Departamentos Homicidios, y Robos y Hurtos.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 49	División de Lavado de activos.	Agregar a las investigaciones de narcotráfico los beneficios económicos provenientes del delito nombrado. – controlar, constatar y sancionar lugares, personas físicas o jurídicas que sean puntos de blanqueo de activos. Presencia del Estado.	Dirección General de Lucha contra el Narcotráfico				
		Intervención faltante 2: Parque tecnológico obsoleto e insuficiente.					
		Intervención faltante 12: Desacuerdos procesuales y metodológicos con las Unidades Judiciales.					
		Intervención faltante 13: Descoordinación con las Unidades Judiciales.					
		Intervención faltante 14: Desarmonizados vínculos entre los equipos (investigación policial e integrantes de las unidades judiciales).					

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Eje 3: Modernización de la Institución

Objetivo General: Fortalecer a la Fuerza como un organismo público moderno, efectivo, transparente y sustentable como herramienta de defensa del orden y garantía de la integridad y respeto de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.

Objetivo Particular número 1: Generar un sistema de información actualizado, moderno y único.

Objetivo Particular número 2: Eficientizar el accionar de la fuerza de seguridad y sus procesos internos.

Objetivo Particular número 3: Reformar y restaurar la infraestructura edilicia existente de acuerdo a las demandas del servicio de seguridad.

Objetivo Particular número 4: Potenciar los recursos humanos tanto cuantitativa como cualitativamente a partir de la formación y capacitación permanente.

Objetivo Particular número 5: Generar procesos de planificación y evaluación participativa que garanticen transparencia integralidad, previsibilidad y flexibilidad.

Objetivo Particular número 6: Debilitar las situaciones proclives a hechos de corrupción dentro de la Institución.

Objetivos Específicos:

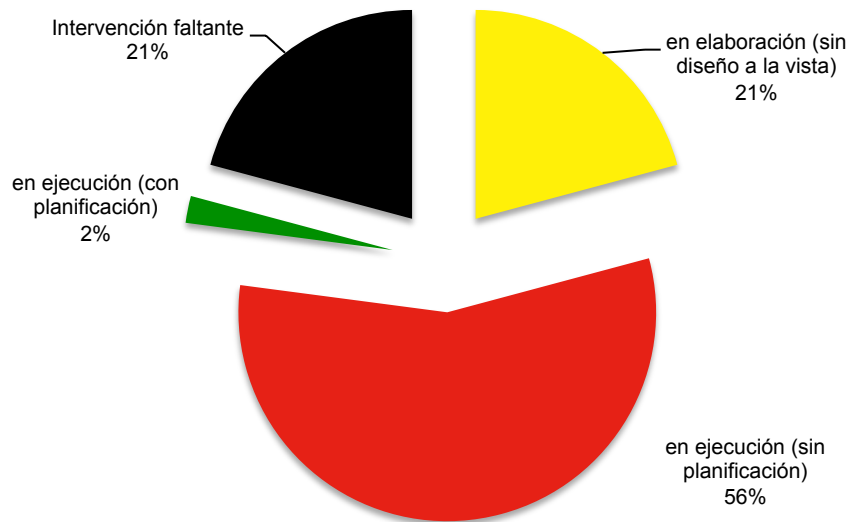
- ✓ Mantener y renovar el parque tecnológico y el parque automotor destinado a la seguridad pública.
- ✓ Fortalecer las estrategias de gestión asociada existentes y generar nuevos espacios de cogestión público – privado en los asuntos de seguridad pública.

Programas que se recomiendan diseñar:

- ✓ Plan de formación y capacitación permanente.
- ✓ Plan de intervención integral de infraestructura.
- ✓ Programa de modernización tecnológica.
- ✓ Programa de modernización del parque automotor.
- ✓ Programa de eficientización de procesos internos.
- ✓ Programa de control de la gestión policial.
- ✓ Programa de Ética Policial.

Intervenciones inventariadas: Del total de intervenciones inventariadas, y de acuerdo a la información recabada, el 71.70% están vinculadas a las cadenas de causalidad construidas en este eje.

Gráfico Número 30: Intervenciones inventariadas del eje Modernización de la Institución



Fuente: Elaboración propia

Tabla Número 24: Árbol de políticas y proyectos del Eje 3: Modernización de la Institución (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución					
				Objetivo Particular número 1: Generar un sistema de información actualizado, moderno y único.	Objetivo Particular número 2: Eficientizar el accionar policial.	Objetivo Particular número 3: Reformar y restaurar la infraestructura edilicia existente de acuerdo a las demandas del servicio de seguridad.	Objetivo Particular número 4: Potenciar los recursos humanos tanto cuantitativa como cualitativamente.	Objetivo Particular número 5: Generar procesos de planificación y evaluación transparentes, previsibles metodológicamente, estandarizados e integrados.	Objetivo Particular número 6: Debilitar las situaciones proclives a hechos de corrupción dentro de la Institución.
I.P. Nro. 02	AFIS Criminal: Sistema de identificación de huellas digitales automatizado	Tener una Base de datos de huellas criminal que permita a la Institución y a Policía Judicial una pronta respuesta en un lugar donde se ha cometido un delito. Identificar rápidamente las huellas que llegan de los aprehendidos en las distintas unidades policiales.	Jefatura						
I.P. Nro. 03	Creación de la Base del comando de acción preventiva (Dpto. Calamuchita)	Aumentar la faz preventiva en todos sus aspectos. Prevenir el delito en flagrante comisión. Proteger y cuidar a los ciudadanos locales y turistas. Fortalecer el cumplimiento de la ley. Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur						
I.P. Nro. 04	Brigada Civil Motorizada	Optimizar la prevención y represión del delito llegando a lugares donde no llegan los vehículos automotores. Optimizar la respuesta policial en caso de ser necesaria la persecución de motocicletas con vehículos afines.	Dirección General de Seguridad Capital						
I.P. Nro. 05	Comisaría de la mujer, el menor y la familia	Prevenir la violencia familiar, detectar casos a tiempo, contener y recuperar a las personas afectadas.	Dirección General Departamentales Sur						
I.P. Nro. 06	Patrullas rurales	Optimizar la prevención y represión del delito en sectores alejados de la capital: zonas rurales y anillo de circunvalación.	Dirección General de Seguridad Capital						
I.P. Nro. 07	Creación de la sección Motos.	Control de rutas. Asistencia a usuarios de las rutas. Actuación rápida ante eventos que afecten la seguridad vial. Prevención de la siniestralidad. Ordenamiento de tránsito. Auxilio a conductores con problemas. Sanción de inconductas.	Dirección General Policía Caminera						
I.P. Nro. 08	Creación del Distrito Policial VI (Actual X)	Creación de un nuevo distrito policial a los fines de reducir territorialmente los distritos policiales, efectivizar las tareas de prevención en la zona y organizar y distribuir los recursos humanos y técnicos para el Gran Córdoba.	Dirección General de Seguridad Capital						
I.P. Nro. 09	Destacamento Barrio Monte Grande (finalizado)	Construir el destacamento Monte Grande en dicho barrio se maximiza la seguridad y se erradica la delincuencia.	Dirección General Departamentales Sur						
I.P. Nro. 11	Escuela de Investigación del Crimen	Mejorar la profesionalización integral del investigador criminal en las distintas ramas de la especialidad.	Dirección General de Investigaciones Criminales						
I.P. Nro. 12	Escuela de Tiro (creación y reglamentación)	Brindar una actividad continua, unificada y controlada con relación a los contenidos, procesos y evaluación de la temática del uso racional de armas y tiro. Asesorar y certificar las actividades educativas en la materia brindada en los diferentes Institutos Policiales. Posibilitar la capacitación interinstitucional. Unificar el control y mantenimiento de medidas de seguridad de los polígonos existentes.	Dirección General de Formación Profesional						
I.P. Nro. 13	Instalaciones de domos (Dpto. Río Cuarto)	Prevención delictiva, detención a tiempo	Dirección General Departamentales Sur						
I.P. Nro. 14	Mapeo delictual (S.E.P.E. y S.E.De.Po.)	El objetivo es montar un mapa del Delito que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la prevención de los mismos. Promover y facilitar la creación de un sistema de apoyo para ala toma de decisiones en materia de Seguridad Ciudadana, con la capacidad de realizar diagnósticos objetivos de la Criminal y proveer la base sobre la cual diseñar y evaluar respuestas de prevención	Jefatura						
I.P. Nro. 15	Mapeo narcotráfico (S.E.P.E. y S.E.De.Po. Narcotráfico)	El objetivo es montar un mapa del narcotráfico que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la lucha contra la droga.	Jefatura						
I.P. Nro. 16	Mega controles preventivos (urbanos - nocturnos)	Prevenir hechos delictivos y accidentes de tránsito. Reducir el numero de accidentes en los jóvenes. Efectivizar las tareas de prevención en las zonas dedicadas a espectáculos u de diversión nocturna.	Dirección General de Seguridad Capital						
I.P. Nro. 20	Patrulla rural (zona sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas rurales. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur						

Tabla Número 24: Árbol de políticas y proyectos del Eje 3: Modernización de la Institución (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución					
				Objetivo Particular número 1: Generar un sistema de información actualizado, moderno y único.	Objetivo Particular número 2: Eficientizar el accionar policial.	Objetivo Particular número 3: Reformar y restaurar la infraestructura edilicia existente de acuerdo a las demandas del servicio de seguridad.	Objetivo Particular número 4: Potenciar los recursos humanos tanto cuantitativa como cualitativamente.	Objetivo Particular número 5: Generar procesos de planificación y evaluación transparentes, previsibles metodológicamente, estandarizados e integrados.	Objetivo Particular número 6: Debilitar las situaciones proclives a hechos de corrupción dentro de la Institución.
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional						
I.P. Nro. 22	Plan integral de intervención en la infraestructura edilicia policial	Optimizar los edificios policiales para obtener una prestación del servicio mas eficiente, conforme la mecánica operativa actual. Tres etapas. Iniciado en julio del año 2008 y prevista su finalización en diciembre del 2012.	Jefatura						
I.P. Nro. 23	Programa Córdoba contra el delito: Llame y denuncie	EL objetivo principal en brindar al ciudadano un servicio eficiente de atención telefónica para canalizar su problemática en lo que hace a la seguridad, colaborando con la Policía en el combate del crimen, y contribuyendo a la integración necesaria entre Policía-Comunidad. Se utiliza un sistema informático de clasificación de las denuncias (Drogas, Robos, Violencia familiar, etc.), de acuerdo a su importancia y a la modalidad delictual, para de esta forma facilitar el trabajo de los analistas policiales de información, los cuales tienen a su cargo las tareas posteriores a la recepción de la denuncia, en lo que refiere a la verificación cuidadosa de los datos aportados.	Jefatura						
I.P. Nro. 25	Controles vehiculares (Departamentos Sur)	Aumentar la seguridad y prevención mediante los controles sobre las rutas provinciales y nacionales (Sur). Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur						
I.P. Nro. 26	Ingreso de nuevo de personal policial.	Mantener y/o incrementar planta de personal policial.	Subjefatura						
I.P. Nro. 27	Instalación de cámaras de vigilancia (Juárez Celman)	Lograr mayor prevención y control de posibles hechos delictivos.	Dirección General Departamentales Sur						
I.P. Nro. 33	Ayuda Laboral	Ayudar a superar el stress laboral a partir de un abordaje preventivo.	Subjefatura						
I.P. Nro. 34	Protocolo de actuación policial ante crisis escolares	Adecuar el procedimiento policial ante hechos de violencia escolar.	Dirección General de Seguridad Capital						
I.P. Nro. 35	Protocolo de actuación policial ante situaciones de violencia familiar	Optimizar el servicio policial mediante la unificación de criterios del personal policial frente a los hechos de violencia familiar.	Dirección General de Seguridad Capital						
I.P. Nro. 36	Reestructuración de los Distritos Policiales	Optimizar la prevención y represión del delito. Mejorar la presencia policial. Lograr mayor efectividad en el control personal. Aumentar la capacidad de respuesta y prevención del delito.	Dirección General de Seguridad Capital						
I.P. Nro. 37	Puestos Limítrofes Fijos.	Disminuir la accidentología vial. Desalentar el ingreso de delincuentes a la Provincia. Detectar infracciones a la Ley de Tránsito 8560 y al Código de Faltas. Obstaculizar la salida de quienes delinquen dentro de la Provincia	Dirección General Policía Caminera						
I.P. Nro. 39	Registro de Baquianos (Dptos. Minas, Pocho, Colón, San Alberto, San Javier, Tulumba y Cruz del Eje)	Evitar la improvisación de la operatividad en el rastreo y búsqueda de personas extraviadas o en fuga por zonas rurales.	Dirección General Departamentales Norte						
I.P. Nro. 40	Registro provincial de personas condenadas por delitos contra la integridad sexual	Crear el "Registro Provincial de Personas Condenadas por Delitos contra la Integridad Sexual", en el ámbito del Programa de Identificación, seguimiento y control de delincuentes sexuales y de prevención de delitos contra la Integridad sexual. Obj. particulares: Conformar una sección de anotación personal donde se inscribirán todas las personas que hayan sido condenadas como autoras penalmente responsables de haber cometido delitos contra la integridad sexual.	Dirección General de Investigaciones Criminales						

Tabla Número 24: Árbol de políticas y proyectos del Eje 3: Modernización de la Institución

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Modernización de la Institución					
				Objetivo Particular número 1: Generar un sistema de información actualizado, moderno y único.	Objetivo Particular número 2: Eficientizar el accionar policial.	Objetivo Particular número 3: Reformar y restaurar la infraestructura edilicia existente de acuerdo a las demandas del servicio de seguridad.	Objetivo Particular número 4: Potenciar los recursos humanos tanto cuantitativa como cualitativamente.	Objetivo Particular número 5: Generar procesos de planificación y evaluación transparentes, previsibles metodológicamente, estandarizados e integrados.	Objetivo Particular número 6: Debilitar las situaciones proclives a hechos de corrupción dentro de la Institución.
I.P. Nro. 41	Reglamentación del uso de uniformes para el Personal del Cuerpo Profesional y Técnico	Reglamentar el uso de uniformes y equipos para el personal que corresponda al Cuerpo Técnico. Unificar la variedad de uniformes a fin de lograr que la ciudadanía identifique los mismos. Establecer la obligatoriedad y prohibiciones en el uso de los diferentes uniformes establecidos para el personal técnico.	Dirección General de Formación Profesional						
I.P. Nro. 42	Registro único de secuestros	Capitalizar de manera inmediata toda la información referida a secuestros y medios de prueba (características del bien, estado, etc.) estableciendo un control sobre los mismos a través de un registro informatizado único que permita su seguimiento físico y procesal. Objetivos Particulares: Unificación de la actividad de los depósitos judiciales provinciales en una misma base de datos. Registrar todos los efectos secuestrados. Habilitar una línea telefónica para la consulta pública sobre los elementos sustraídos. Publicar y exhibir los bienes secuestrados de acuerdo a la ley. Entrecruzar información con la base de datos de la División Registro Delictual a los fines de individualizar si el elemento cuenta con algún pedido de secuestro vigente, etc.	Dirección General de Investigaciones Criminales						
I.P. Nro. 45	Consejo de Seguridad del Deporte de la Provincia de Córdoba	Objetivo General: Jerarquizar el interés de seguridad en el deporte. Objetivos específicos: Involucrar a los actores relacionados directa o indirectamente al deporte. Responsabilizar a los actores de acuerdo al rol que ocupa en el evento deportivo: Organización, promoción, control, etc.	Dirección General de Seguridad Capital						
I.P. Nro. 46	Creación del Gabinete de Análisis Accidentológico.	Prevención de accidentes. Establecer causalidades. Estadísticas. Obtener conclusiones para adoptar acciones tendientes a prevenir accidentes	Dirección General Policía Caminera						
I.P. Nro. 47	Creación de la Sección Vigilancia Meteorológica Operacional Permanente	Prevenir accidentes de tránsito y situaciones de riesgo. Contar con un alerta temprana y el seguimiento de la tormenta para direccionar la tarea preventiva con el menor margen de error.	Dirección General Policía Caminera						
I.P. Nro. 48	Control de ausentismo	Reducción índice de ausentismo.	Subjefatura						
I.P. Nro. 50	Sistema integral de gestión de antecedentes personales	Optimizar sumarios administrativos.	Dirección General Departamentales Sur						
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la práctica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional						
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional						
I.P. Nro. 53	Patrullas rurales (en zonas agropecuarias del sur provincial a cargo de la Dirección General Departamentales Sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas agropecuarias. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur						
Intervención faltante 2: Parque tecnológico obsoleto e insuficiente.									
Intervención faltante 3: Escasos recursos tendientes al mantenimiento de los materiales a utilizar por el personal policial.									
Intervención faltante 4: Sistema de incentivos desactualizados y no consensuados (por ejemplo: desactualización del salario policial).									
Intervención faltante 5: Escasa democratización dentro de la Institución.									
Intervención faltante 6: Mecanismos de control y sanción desarticulados, difusos, inestables e insuficientes (difuso sistema de premios y castigos).									
Intervención faltante 7: Desmotivación y débil compromiso por parte del personal policial (especialmente mandos medios).									
Intervención faltante 15: Disparidad de criterios y de métodos en el relevamiento de los datos.									
Intervención faltante 16: Inadecuación en la asignación de funciones al personal policial.									
Intervención faltante 17: Disrupción en los canales de comunicación interna.									
Intervención faltante 18: Débil cooperación entre el personal policial (choque generacional).									

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Eje 4: Generación de Valor Público

Objetivo General: Propiciar el diálogo democrático, intra e intersectorial, y la toma de decisiones colectivas en los asuntos referidos a la seguridad pública.

Objetivo Particular número 1: Generar espacios y mecanismos que garanticen la evaluación de los ciudadanos **sobre** la efectividad, calidad, cantidad, equidad y oportunidad del servicio público de seguridad brindado al colectivo social.

Objetivo Particular número 2: Disminuir cuantitativa y cualitativamente los hechos delictivos y/o de violencia.

Objetivo Particular número 3: Fortalecer las estrategias de gestión asociada existentes y generar nuevos espacios de cogestión público – privado.

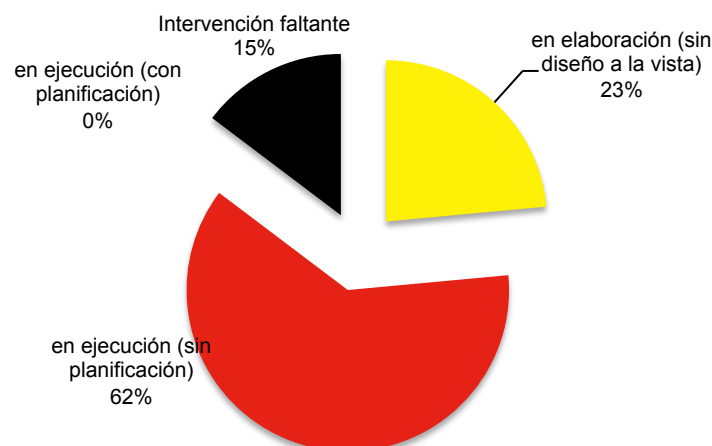
Objetivo Particular número 4: Eficientizar las acciones destinadas a las víctimas del delito o de hechos de violencia.

Programas que se recomiendan diseñar:

- ✓ Programa de seguridad pública participada.
- ✓ Programa de cooperación con universidades públicas y privadas.

Intervenciones inventariadas: Del total de intervenciones inventariadas, y de acuerdo a la información recabada, el 54.72% de las mismas están vinculadas a las cadenas de causalidad construidas en este eje.

Gráfico Número 31: Intervenciones inventariadas del eje Generación de valor público



Fuente: Elaboración propia

Tabla Número 25: Árbol de políticas y proyectos del Eje 4: Generación de valor público (continúa)

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Generación de Valor Público			
				Objetivo Particular número 1: Generar las estrategias necesarias y pertinentes tendientes a mejorar la percepción ciudadana acerca de la calidad, cantidad, equidad, oportunidad y eficiencia del servicio público brindado.	Objetivo Particular número 2: Disminuir cuantitativa y cualitativamente los hechos delictivos y/o de violencia.	Objetivo Particular número 3: Fortalecer las estrategias de gestión asociada existentes y generar nuevos espacios de cogestión público – privado.	Objetivo Particular número 4: Eficientar las acciones destinadas a las víctimas del delito o bien de hechos de violencia.
I.P. Nro. 01	Actualización de la Web e inclusión en redes sociales	Se pretende actualizar el sitio en línea de la fuerza como así también generar cuentas en las redes sociales, con el objetivo de construir un nuevo canal de comunicación con la comunidad y de difusión de las actividades.	Jefatura				
I.P. Nro. 02	AFIS Criminal: Sistema de identificación de huellas digitales automatizado	Tener una Base de datos de huellas criminal que permita a la Institución y a Policía Judicial una pronta respuesta en un lugar donde se ha cometido un delito. Identificar rápidamente las huellas que llegan de los aprehendidos en las distintas unidades policiales.	Jefatura				
I.P. Nro. 03	Creación de la Base del comando de acción preventiva (Dpto. Calamuchita)	Aumentar la faz preventiva en todos sus aspectos. Prevenir el delito en flagrante comisión. Proteger y cuidar a los ciudadanos locales y turistas. Fortalecer el cumplimiento de la ley. Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 04	Brigada Civil Motorizada	Optimizar la prevención y represión del delito llegando a lugares donde no llegan los vehículos automotores. Optimizar la respuesta policial en caso de ser necesaria la persecución de motocicletas con vehículos afines.	Dirección General de Seguridad Capital				
I.P. Nro. 05	Comisaría de la mujer, el menor y la familia	Prevenir la violencia familiar, detectar casos a tiempo, contener y recuperar a las personas afectadas.	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 06	Patrullas rurales	Optimizar la prevención y represión del delito en sectores alejados de la capital: zonas rurales y anillo de circunvalación.	Dirección General de Seguridad Capital				
I.P. Nro. 07	Creación de la sección Motos.	Control de rutas. Asistencia a usuarios de las rutas. Actuación rápida ante eventos que afecten la seguridad vial. Prevención de la siniestralidad. Ordenamiento de tránsito. Auxilio a conductores con problemas. Sanción de inconductas.	Dirección General Policía Caminera				
I.P. Nro. 11	Escuela de Investigación del Crimen	Mejorar la profesionalización integral del investigador criminal en las distintas ramas de la especialidad.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 12	Escuela de Tiro (creación y reglamentación)	Brindar una actividad continua, unificada y controlada con relación a los contenidos, procesos y evaluación de la temática del uso racional de armas y tiro. Asesorar y certificar las actividades educativas en la materia brindada en los diferentes Institutos Policiales. Posibilitar la capacitación interinstitucional. Unificar el control y mantenimiento de medidas de seguridad de los polígonos existentes.	Dirección General de Formación Profesional				
I.P. Nro. 13	Instalaciones de domos (Dpto. Río Cuarto)	Prevención delictiva, detención a tiempo	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 14	Mapeo delictual (S.E.P.E., y S.E.De.Po.)	El objetivo es montar un mapa del Delito que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la prevención de los mismos. Promover y facilitar la creación de un sistema de apoyo para ala toma de decisiones en materia de Seguridad Ciudadana, con la capacidad de realizar diagnósticos objetivos de la Criminal y proveer la base sobre la cual diseñar y evaluar respuestas de prevención	Jefatura				
I.P. Nro. 15	Mapeo narcotráfico (S.E.P.E., y S.E.De.Po. Narcotráfico)	El objetivo es montar un mapa del narcotráfico que permita maximizar la gestión de los recursos humanos y materiales en la lucha contra la droga.	Jefatura				
I.P. Nro. 16	Mega controles preventivos (urbanos - nocturnos)	Prevenir hechos delictivos y accidentes de tránsito. Reducir el numero de accidentes de tránsito. Prevenir el consumo de alcohol en los jóvenes. Efectivizar las tareas de prevención en las zonas dedicadas a espectáculos u de diversión nocturna.	Dirección General de Seguridad Capital				
I.P. Nro. 17	Proyecto de Coordinación con la Justicia provincial	Una relación coordinada y eficiente con las Unidades Judiciales Especializadas con el fin de concebir una tarea investigativa lo más dinámica y profesional posible.	Dirección General de Investigaciones Criminales				
I.P. Nro. 18	Creación de la Patrulla náutica URD (Dpto. Calamuchita)	Aumentar la seguridad en espejos de agua. Evitar accidentes previniendo posibles faltas o delitos. Control de actividades y embarcaciones, medidas de seguridad	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 19	Creación de la Patrulla preventiva	Aumentar la seguridad. Mejorar la prevención. Proteger y cuidar a los ciudadanos. Fortalecer el cumplimiento de la ley. Promover la pronta respuesta al vecino. Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 20	Patrulla rural (zona sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas rurales. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 21	Plan Capacitación en Destino	Propiciar el aprendizaje para mejorar el desempeño laboral. Generar un espacio de socialización de conocimiento y experiencias que fortalezca vínculos. Cursos de promoción jerárquica. Personal Policial (en tareas operativas) en las jerarquías entre Comisario Mayor y Agente, de Capital e interior (en un total de 16.200 policías). Se realiza con este personal a fin de cumplimentar un requisito (de ascenso) previsto en la Ley de Personal Policial.	Dirección General de Formación Profesional				
I.P. Nro. 23	Programa Córdoba contra el delito: Llame y denuncie	EL objetivo principal en brindar al ciudadano un servicio eficiente de atención telefónica para canalizar su problemática en lo que hace a la seguridad, colaborando con la Policía en el combate del crimen, y contribuyendo a la integración necesaria entre Policía-Comunidad. Se utiliza un sistema informático de clasificación de las denuncias (Drogas, Robos, Violencia familiar, etc.), de acuerdo a su importancia y a la modalidad delictual, para de esta forma facilitar el trabajo de los analistas policiales de información, los cuales tienen a su cargo las tareas posteriores a la recepción de la denuncia, en lo que refiere a la verificación cuidadosa de los datos aportados.	Jefatura				
I.P. Nro. 25	Controles vehiculares (Departamentos Sur)	Aumentar la seguridad y prevención mediante los controles sobre las rutas provinciales y nacionales (Sur). Disminuir el índice delictivo.	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 27	Instalación de cámaras de vigilancia (Juárez Celman)	Lograr mayor prevención y control de posibles hechos delictivos.	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 37	Puestos Limitrofes Fijos.	Disminuir la accidentología vial. Desalentar el ingreso de delincuentes a la Provincia. Detectar infracciones a la Ley de Tránsito 8560 y al Código de Faltas. Obstaculizar la salida de quienes delinquen dentro de la Provincia	Dirección General Policía Caminera				
I.P. Nro. 38	Red social de acción preventiva en seguridad comunitaria (Bell Ville)	Aumentar la prevención y/o seguridad en las empresas de remis, choferes y situaciones relacionadas con el chofer y/o empresa	Dirección General Departamentales Sur				
I.P. Nro. 46	Creación del Gabinete de Análisis Accidentológico.	Prevención de accidentes. Establecer causalidades. Estadísticas. Obtener conclusiones para adoptar acciones tendientes a prevenir accidentes	Dirección General Policía Caminera				
I.P. Nro. 47	Creación de la Sección Vigilancia Meteorológica Operacional Permanente	Prevenir accidentes de tránsito y situaciones de riesgo. Contar con un alerta temprana y el seguimiento de la tormenta para direccionar la tarea preventiva con el menor margen de error.	Dirección General Policía Caminera				
I.P. Nro. 50	Sistema integral de gestión de antecedentes personales	Optimizar sumarios administrativos.	Dirección General Departamentales Sur				

Tabla Número 25: Árbol de políticas y proyectos del Eje 4: Generación de valor público

Nro.	Nombre	Síntesis de la intervención	Área responsable	Generación de Valor Público			
				Objetivo Particular número 1: Generar las estrategias necesarias y pertinentes tendientes a mejorar la percepción ciudadana acerca de la calidad, cantidad, equidad, oportunidad y eficiencia del servicio público brindado.	Objetivo Particular número 2: Disminuir cuantitativa y cualitativamente los hechos delictivos y/o de violencia.	Objetivo Particular número 3: Fortalecer las estrategias de gestión asociada existentes y generar nuevos espacios de cogestión público – privado.	Objetivo Particular número 4: Eficientizar las acciones destinadas a las víctimas del delito o bien de hechos de violencia.
I.P. Nro. 51	Reforma de Plan de Estudio de la Carrera Tecnicatura Superior en Seguridad Pública	Objetivo Gral.: Modificar la organización curricular de la carrera Técnico Superior en Seguridad Pública Objetivos Específicos: Brindar mayor profesionalismo y una amplia preparación no solo en el conocimiento teórico sino también en el cumplimiento de la práctica cotidiana. Que los alumnos logren, a través del plan académico adquirir conocimientos necesarios para desempeñarse como auxiliares de la Justicia.	Dirección General de Formación Profesional				
I.P. Nro. 52	Tecnicatura Superior en Seguridad Comunitaria	Que el personal sea capaz de interactuar sociocultural y laboral en el que está inmerso, registrando activamente la información que de allí proviene. Valorar la importancia de la misión del personal policial en la defensa de los valores democráticos, el respeto a ley, resguardo a la vida, bienes y derechos de la población. Valorar la capacitación permanente como única forma de aglutinar los conocimientos que el desafío profesional presenta, para intervenir eficazmente.	Dirección General de Formación Profesional				
I.P. Nro. 53	Patrullas rurales (en zonas agropecuarias del sur provincial a cargo de la Dirección General Departamentales Sur)	Ampliar patrullajes preventivos en zonas agropecuarias. Brindar adecuada seguridad de vida y bienes de los habitantes de esas zonas en forma permanente	Dirección General Departamentales Sur				
Intervención faltante 1: Débiles espacios de articulación con empresas de seguridad privada.							
Intervención faltante 8: Ineficaces acciones preventivas en espectáculos públicos y/o nocturnos.							
Intervención faltante 9: Inexistencia de canales de información y comunicación entre la fuerza y la ciudadanía.							
Intervención faltante 10: Débil cooperación con las demás fuerzas policiales provinciales como así también con otras fuerzas de seguridad.							
Intervención faltante 11: Escasas acciones conjuntas con los gobiernos locales y/o regionales.							

en ejecución (sin planificación) 
 en elaboración (sin diseño a la vista) 
 en ejecución (con planificación) 
 Intervención faltante 

Taller de Validación: Esta instancia persiguió como objetivo, a partir de la técnica de grupo de discusión, generar acuerdos sobre rectificaciones y/o ratificaciones sobre los resultados alcanzados en el estudio de determinación.

Para ello, el día 05/07 en la sala de reuniones de Jefatura de la Policía de la Provincia con la participación del Subjefe de Policía, Crio. Gral. Héctor Daniel Pino, el Director General de Policía Caminera, Crio. Gral. Julio César Berrocal, el Director General Departamentales Norte, Crio. Gral. Carlos Colino, el Director General de Investigaciones Criminales, Crio. Gral. Sergio Edgardo Comugnaro, el Director General Departamentales Sur, Crio. Gral. Ramón Ángel Frías, el Director General de Lucha contra el Narcotráfico, Crio. Gral. Mario Nieto, el Director General de Formación Profesional, Crio. Gral. Juan Carlos Núñez y el Director General Seguridad Capital, Crio. Gral. Juan Carlos Santillán, se presentó el informe preliminar repasando cada uno de los problemas con sus respectivas causas y vínculos con proyectos inventariados a los fines que se realizaran todas aquellas observaciones que consideraran pertinentes ya que sobre este documento se elaboraría la versión final.

En primera instancia y en relación a las dimensiones e interpretación del alcance del concepto de seguridad no hubo observaciones por parte del Estado Mayor, es decir, acordaron que el concepto traducía lo que dicha gestión entendía y pretendía y aceptaron la propuesta de cuatro dimensiones diferenciadas e interrelacionadas entre sí, mencionadas anteriormente.

En segundo término, se presentaron los problemas, causas y vínculos con los proyectos presentes y/o ausentes por dimensión. En este punto, se aclaró que dicha construcción se elaboró a partir de la información recopilada en las diferentes instancias durante todo el proceso.

En este marco, y al presentar el primer problema de la dimensión "Prevención del delito y/o hechos de violencia", se les observó que algunas intervenciones inventariadas sólo mencionaban la creación de secciones dentro de la estructura burocrática policial, explicitando que la sola creación de una sección en el organigrama no es una política pública sino una herramienta, un medio para la ejecución de una política.

En este sentido los participantes consideraron que es la *"única manera ya que es lo que brinda operatividad a la política"*, al respecto se hizo hincapié en la pertinencia que la intervención haga mención al objeto, para cuyo ejemplo se refirió nuevamente a la creación de secciones y divisiones dentro de la fuerza cuyo objetivo no es la sola creación de secciones y/o divisiones sino por ejemplo revertir una realidad más profunda que la reforma burocrática, por ejemplo: dotar de herramientas a la fuerza para que ésta adquiera mayor

territorialidad y cercanía con la ciudadanía. Tras este intercambio, los participantes acordaron aplicar ciertas modificaciones.

Luego, se analizó y ratificó y/o corrigió cada uno de los problemas, causas y vínculos. Las observaciones corregidas en dicha instancia fueron:

a) Prevención del delito y/o hechos de violencia

Problema: Escasas estrategias de gestión asociada. Causa: Débiles espacios de articulación con empresas de seguridad privada: sin intervención.

Se observó que la articulación es **nula**; mencionaron que hace años existía un proyecto pero que nunca se ejecutó e hicieron dos aclaraciones importantes: i) sobre la existencia de la reglamentación de ley que regula a estas empresas y que por lo tanto no hay control y, ii) que no es un tema que dependa de la fuerza, ya que su rol sólo se limita a demandar ante las autoridades la reglamentación de la ley.

b) Desarticulación de los ciclos de delito tradicionales y nuevos delitos

Problema: Descoordinación con las Unidades Judiciales. Causa: Parque tecnológico obsoleto e insuficiente, causa sin intervenciones. El Subjefe explicitó haber omitido en el relevamiento (F1) el proyecto “Centro de Control Operativo”, diseñado en el año 2007. Además de las actuales incorporaciones de Domos, scanner, Unidad de imágenes instantáneas de vigilancia (que funciona en el cuarto piso de la Jefatura de Policía).

c) Reforma Integral de la Institución

Problema: Ineficientes e insuficientes recursos humanos en la fuerza policial. Causa: Débil cooperación entre el personal policial (choque generacional), causa sin intervenciones: Sobre la ausencia de proyectos que tiendan a eliminar esta causa se mencionó la existencia de un proyecto denominado “Capellanías” sobre el cual se comprometieron a buscar información. Y se sugirió también incorporar “Plan de capacitación en destino”.

Problema: Ineficientes e insuficientes recursos humanos en la fuerza policial. Causa: Sistemas de información interno desintegrado, desarticulado y con escasa fluidez), causa sin intervenciones. Se sugirió incorporar la “Revista de la Policía y la página web”.

Problema: Modelos y procesos de Planificación y evaluación difusos, no estandarizados y desintegrados. Causa: Sistemas de información interno desintegrado, desarticulado y con escasa fluidez, causa sin intervenciones. Sobre este punto explicitaron dos cuestiones. Por un lado, cambiar la redacción de la

causa por la siguiente: “*Disrupción en los canales de comunicación*”, se explica que el problema no es la comunicación (“*estamos ultra comunicados*”) sino que la falla en la comunicación interna radica en cómo llegan los mensajes ya que consideran que se distorsionan en las cadenas de mando y por otra parte incorporar “**Revista de la Policía y la página web**”.

Problema: Modelos y procesos de Planificación y evaluación difusos, no estandarizados y desintegrados. Causa: Escasa democratización dentro de la institución, causa sin intervención. Expresaron la pertinencia de incorporar la “Creación del Tribunal de Conducta”. En este sentido, se analizó que el Jefe de Policía había asociado la democratización de la fuerza a la capacitación; esto es a la posibilidad de que los efectivos puedan expresarse libremente en el aula, ya que al tratarse de una institución que por su naturaleza debe ser verticalista no existe otra posibilidad. Sugirieron agregar: convenios de capacitación con las universidades UNVM, UES 21, la Universidad de Roma y Blas Pascal, además de capacitaciones específicas sobre derechos humanos y las brindadas por la Comunidad Judía.

d) Generación de valor público.

Problema: Aumento de la percepción de inseguridad en la ciudadanía. Causa: Lentitud en la respuesta policial al ciudadano. Sugirieron incorporar una intervención que no se había inventariado denominado Proyecto AVL (sistema de localización satelital de los móviles policiales), el cual permite ante un llamado de un ciudadano identificar cuál es el móvil más cercanos a los fines de reducir el tiempo de respuesta.

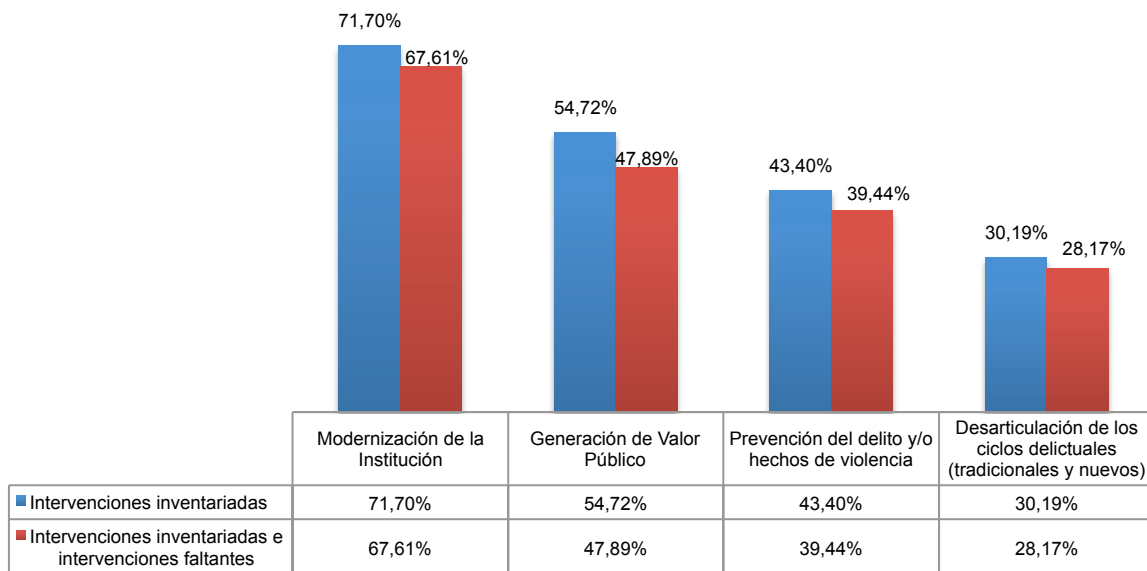
Problema: Aumento de la percepción de inseguridad en la ciudadanía. Causa: Inexistencia de canales de información y comunicación entre la fuerza y la ciudadanía. Solicitaron incorporar una intervención que no se había inventariado: Juntas de Participación Ciudadana.

Problema: Aumento de la percepción de inseguridad en la ciudadanía. Causa: Escasas estrategias de coordinación conjunta entre policía y comunidad tendientes a prevenir el delito y/o hechos de violencia. Solicitaron incorporar una intervención que no se había inventariado: Juntas de Participación Ciudadana.

Consideraciones del estudio de determinación de la Policía de la Provincia de Córdoba

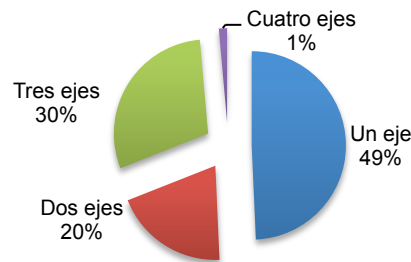
Este tipo de estudios el primer cuestionamiento que ayuda a resolver es ¿cuál de los cuatro ejes de la política de seguridad pública presenta la mayor cantidad de intervenciones inventariadas? A partir del siguiente gráfico, se puede observar, con claridad, que 7 (siete) de cada 10 (diez) intervenciones inventariadas están vinculadas al eje tendiente a modernizar a la institución, es decir, son insumos o actividades desde la fuerza y hacia la fuerza. Así, del estudio surge que en segundo y tercer lugar se encuentran los ejes de Generación de Valor Público (54.72%) y Prevención del delito y/o de hechos de violencia (43.40%). Y a una distancia considerable del primero, con dieciocho el 30.19%, el eje Desarticulación de los ciclos tradicionales y nuevos delitos.

Gráfico Número 32: Intervenciones inventariadas e intervenciones faltantes por cada uno de los ejes.



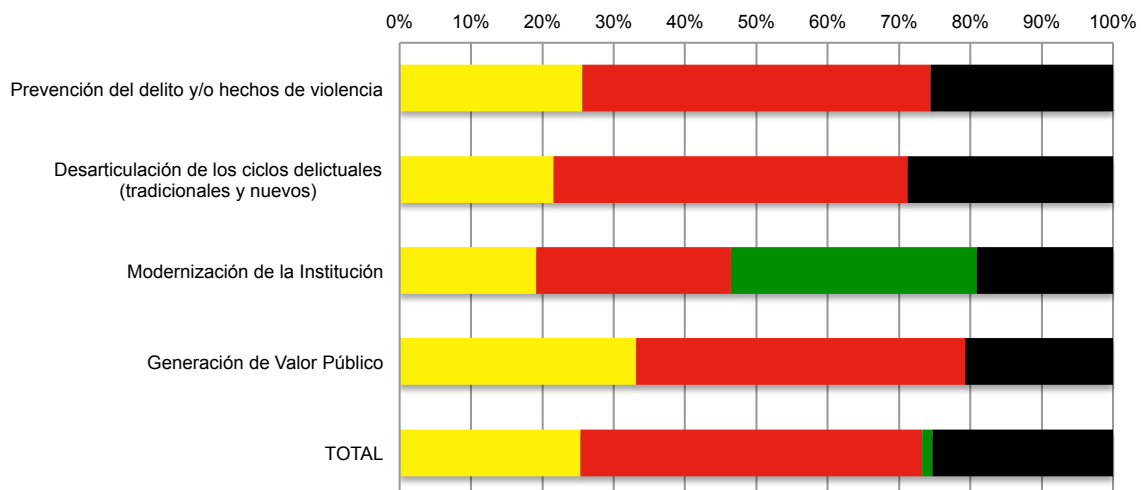
Fuente: Elaboración propia

Es necesario tener en cuenta que del total de intervenciones inventariadas o bien faltantes el 49% (35 de 71) solo se encuentran formando parte de uno de los cuatro ejes de la política de seguridad pública, es decir, el 51% integran más de un eje y hasta un 1% que se encuentra en los cuatro ejes. Observar cómo se distribuyen las intervenciones entre los cuatro ejes permite reflexionar sobre si lo que se está gestionando favorecerá o no la resolución de los objetivos planteados, es decir, ayudará a reflexionar sobre la eficacia pública de la política, punto que se profundizará en el próximo y último apartado del presente capítulo.

Gráfico Número 33: Cantidad de ejes (en porcentaje) en los que las intervenciones inventariadas o faltantes participan.

Fuente: Elaboración propia

Otro interrogante surge a partir del análisis del estado de las intervenciones, es decir, ¿en cuál eje se concentra la mayor parte de proyectos en elaboración, en ejecución sin planificación, en ejecución con planificación e intervenciones faltantes? En este sentido se observa que el 55.56% de las intervenciones en “elaboración sin diseño a la vista” se vinculan con el eje “Generación de Valor Público”. Mientras que el eje “Modernización de la Institución” es el eje que concentra la mayor cantidad de intervenciones inventariadas y faltantes y también las modas (valores más altos) en cada uno de los otros tres estados: a) el 79.41% de intervenciones en ejecución sin planificación, b) el 100% de intervenciones en ejecución con diseño a la vista, y b) el 55.56% de intervenciones faltantes.

Gráfico Número 34: Ejes con la cantidad (en porcentaje) de intervenciones inventariadas y/o faltantes que los integran de acuerdo al estado de las mismas.

	TOTAL	Generación de Valor Público	Modernización de la Institución	Desarticulación de los ciclos delictuales (tradicionales y nuevos)	Prevenición del delito y/o hechos de violencia
■ en elaboración (sin diseño a la vista)	33,96%	44,44%	55,56%	16,67%	27,78%
■ en ejecución (sin planificación)	64,15%	61,76%	79,41%	38,24%	52,94%
■ en ejecución (con planificación)	1,89%	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%
■ Intervención faltante	33,96%	27,78%	55,56%	22,22%	27,78%

Fuente: Elaboración propia

Claramente, una cuestión a superar por la institución es la ausencia de planificación, ya sea para las nuevas acciones o bien para las ya ejecutadas (planificación retrospectiva), esta primera recomendación surge que tan sólo el **1%** de lo inventariado ha podido ser calificado como intervención en ejecución con diseño evidente y previo. La planificación de políticas difiere de la planificación operativa de acciones en materia de seguridad pública, que claramente son elaboradas por la Institución.

Iniciar un proceso de planificación de políticas permitirá que la utilización de los recursos sea efectiva a partir de la utilización de otras herramientas, como por ejemplo la evaluación de resultados (efectos), la evaluación de actividades (monitoreo o supervisión) y la evaluación de impacto (de largo plazo), en definitiva, que la puesta en marcha de intervenciones públicas generen resultados, generen valor público, en definitiva, sean eficaces en la resolución de problemas públicos.

Al carecer de planificación, la evaluación está claramente sujeta a las percepciones subjetivas de quienes deberían ser evaluados ya que las acciones en su mayoría carecen de los tiempos de ejecución y de los indicadores en sus diferentes niveles. Vinculado con este punto se encuentra la heterogeneidad en el relevamiento de datos que podría ser superada a partir de la estandarización de un proceso propio de jerarquización, sistematización y recopilación de la información en cada comisaría o bien departamental.

Por otro lado, sería recomendable repasar ciertas intervenciones que parecieran perseguir objetivos comunes y que de ser así, serían susceptibles de integrar un programa más amplio que se ejecutaría en diferentes sectores del territorio provincial, por ejemplo, lo vinculado a la creación de patrullas preventivas. Así, hay ciertos programas que sólo se ejecutan en ciertos territorios no quedando claro de la información brindada los criterios por los cuales no se ejecutan en otros territorios, por ejemplo: las comisarías de la mujer. Esta situación da cuenta de la deficitaria coordinación interna.

En un tercer lugar, se recomienda iniciar un proceso de diseño e implementación de una proceso de comunicación interna que debería perseguir como objetivo que cada integrante de la fuerza actuara como multiplicador informal de los indicadores obtenidos como así también del proceso integral de reforma encarado por la gestión.

Los resultados obtenidos por el presente estudio dependieron desde su inicio de la información brindada por el Estado Mayor. En este sentido, se considera importante la cantidad de acciones y/o proyectos que se han ejecutado o bien que se están ejecutando que no fueron inventariadas. Claramente esto deja a los resultados a mitad de camino.

Un punto a analizar es la transversalidad de la acción pública. A partir de lo inventariado, el 1,4% se encuentra en los cuatro ejes, lo cual es un punto a repensar a los fines de tener en claro cuál es el objetivo principal de cada una de ellas.

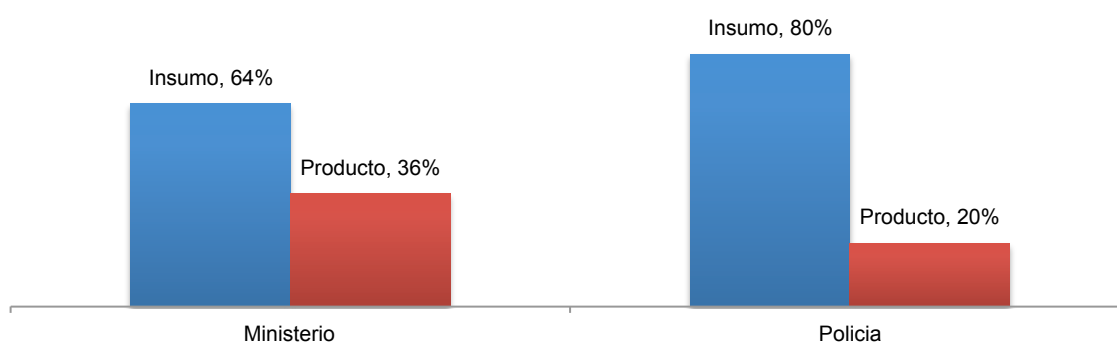
Finalmente, es de destacar que de la información recopilada, a partir de diferentes técnicas de investigación cualitativa, la oferta de formación y capacitación de los recursos humanos de la fuerza ha sido identificada como una causa común y estructural en las cuatro dimensiones de la seguridad pública. En este sentido, la gestión había encarado un proceso de reforma institucional que requería de la legitimación para que se convierta en una política de estado, independientemente de las individualidades que dirijan la institución. Esta legitimidad sería posible a partir de un proceso de comunicación interna, como se ha expresado anteriormente, el cual debería haberse caracterizado por procesos de pedagogía hacia los recursos humanos.

d) 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, en el presente capítulo se presentarán los principales resultados de una evaluación de desempeño institucional realizada en el año 2012, sobre la base del estudio de determinación presentado, 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).

Gráfico Número 35: Tipos de metas de desempeño institucional en el año 2012.

Fuente: Elaboración propia

Recordemos que 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 homicidios cada 100.000 hab.¹⁰⁴. según la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Es necesario tener presente, que la Organización Mundial para la Salud (OMS)

¹⁰⁴ 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.

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.

En 2013, Argentina presentó una tasa de 5.5/100 mil hab., mientras que Chile presenta 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 capítulo. En 2013, Córdoba mostró una tasa de 3.84 cada 100.000 hab. A partir del gráfico 36, se podrá observar la tasa de homicidio de Córdoba, Argentina y el promedio de América del Sur.

Argentina presenta la Tasa de robo¹⁰⁵ 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, 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 número 37.

A partir del año 2010, Córdoba presenta un alza de delitos contra la propiedad, dato que no se posee pero no puede explicitarse dado la no publicación de los mismos 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 propiedad¹⁰⁶ 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 número 38). 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

¹⁰⁵ 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) Arrebato/Intento de arrebato 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.

¹⁰⁶ 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.

del Estado, b) la desconfianza en el sistema político, el Poder Judicial y las policías¹⁰⁷, c) los individuos se replegarán cada vez más porque el “otro” es una potencial amenaza, d) aumentará la privatización de la seguridad¹⁰⁸, y e) las conductas de venganza y linchamiento proliferarán.

En septiembre de 2013, en Córdoba Capital la tasa de victimización era de 19.8%¹⁰⁹ 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 número 39).

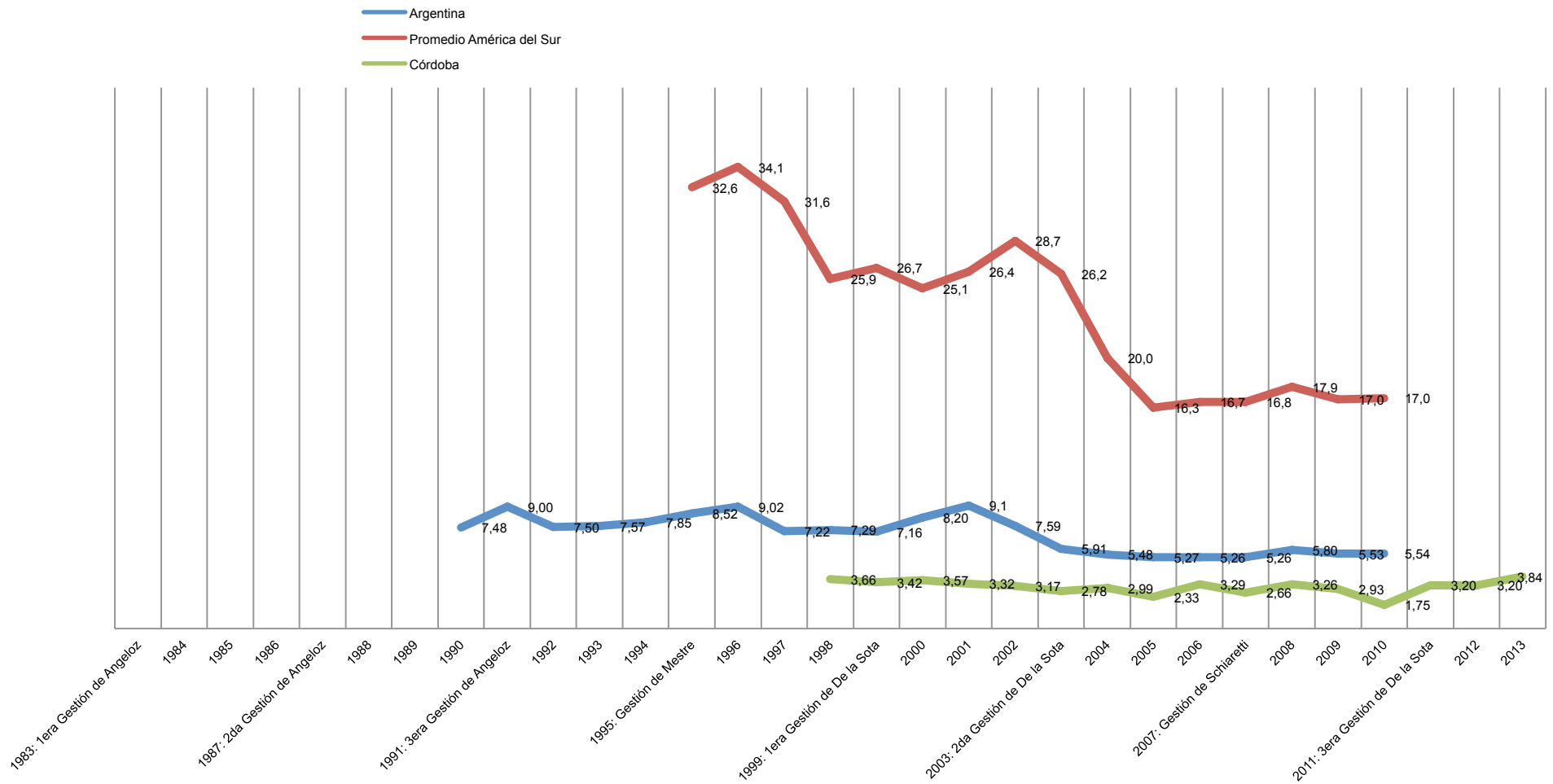
A partir de los datos expuestos sobre el desempeño institucional en el cumplimiento de metas y los referidos a seguridad tanto objetiva como subjetiva, dan cuenta de la ineficacia preocupante de la política de seguridad pública indeterminada del Gobierno de Córdoba, es decir, que no cuenta con diseño 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, conocimiento para prevenir la realidad.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ En América Latina la cantidad de vigilantes privados (3.811.302) casi duplica a la cantidad de policías (2.616.753).

¹⁰⁹ Encuesta de victimización de septiembre de 2013, que midió el período enero-2013/septiembre 2013.

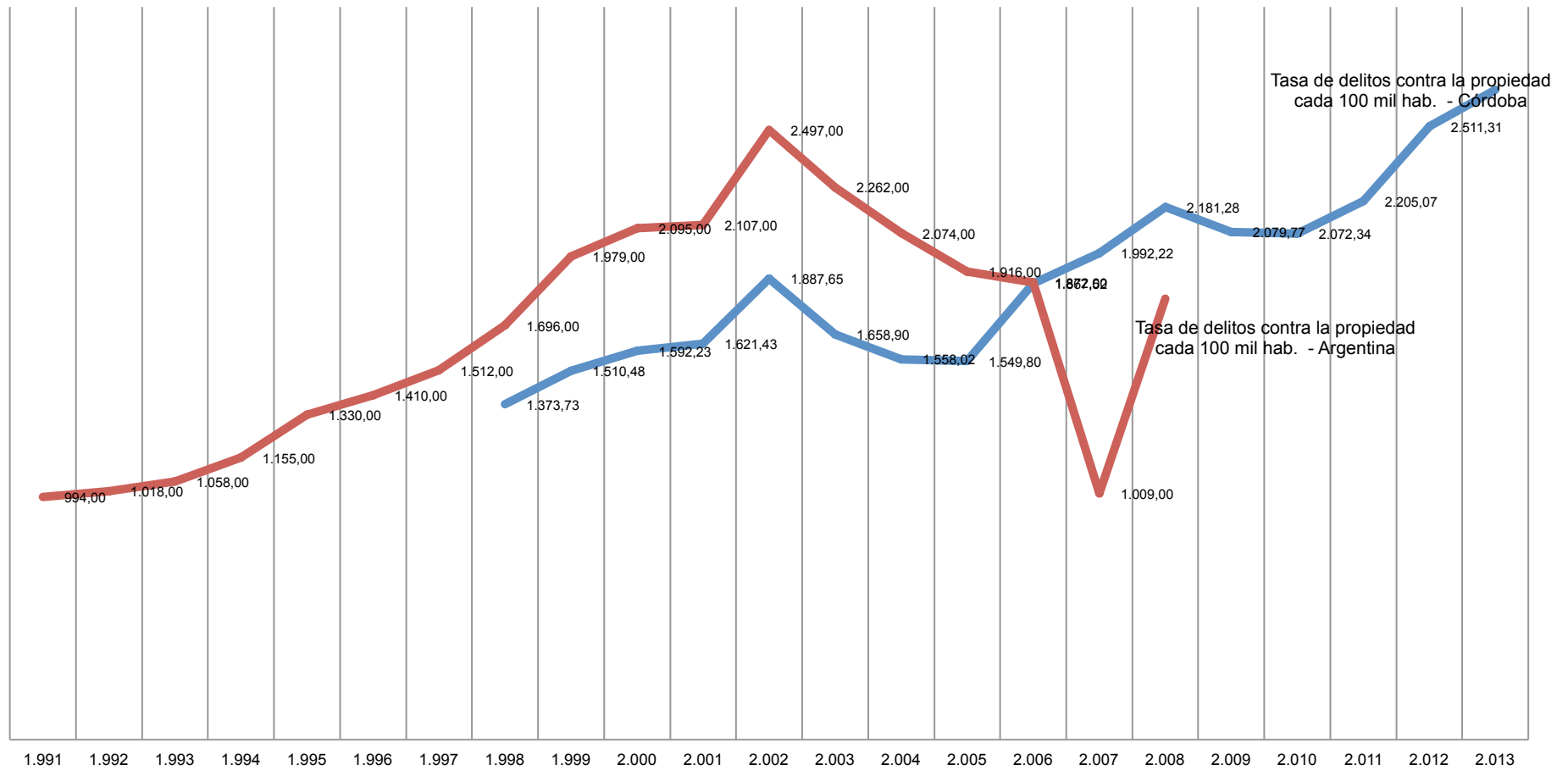
Gráfico Número 36: Tasa de Homicidio cada 100.000 hab. (1995-2010) República Argentina y Promedio América del Sur¹¹⁰



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.

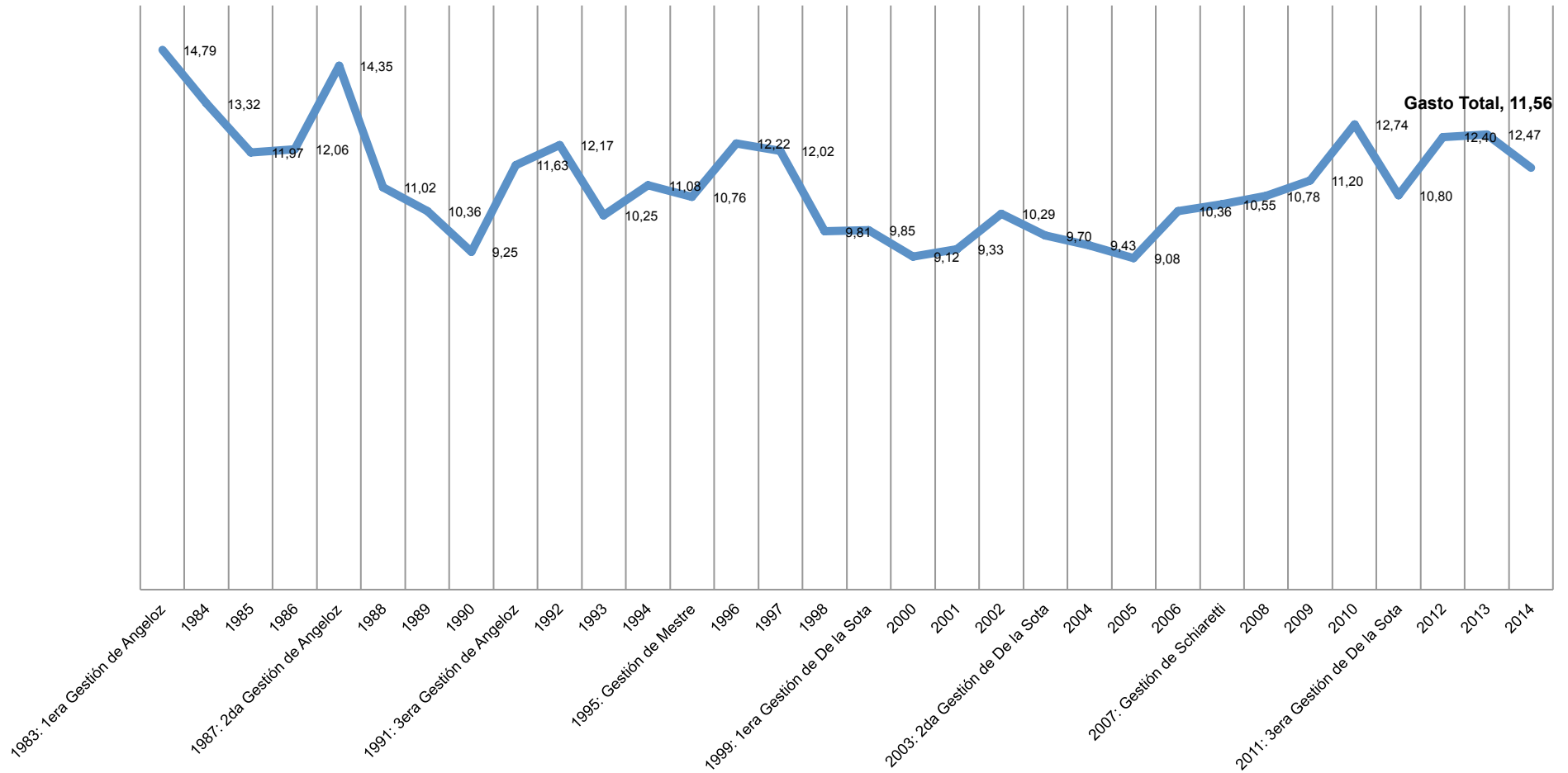
¹¹⁰ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay y Venezuela.

Gráfico Número 37: Tasa de Delitos contra la propiedad cada 100.000 hab. Córdoba y Argentina.

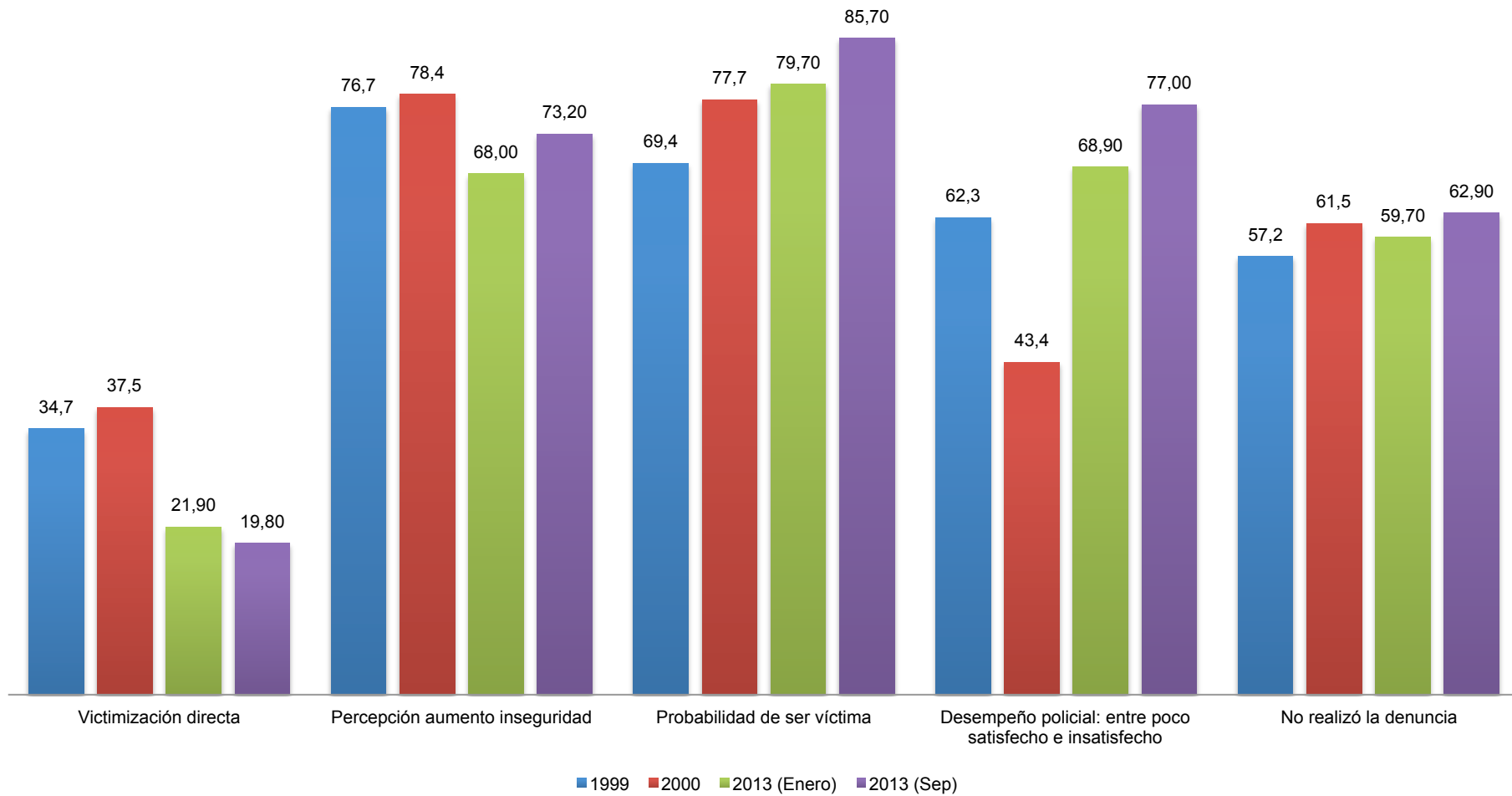


Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y DD. HH. de la Nación

Gráfico Número 38: 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 39: 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.

Bibliografía Capítulo Tres:

- 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 delincriminal en América Latina. Proyecto Seguridad Ciudadana en las Américas. Tendencias y políticas públicas*. Washington, D.C.: Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson Center.
- CORPORACIÓN ANDINA DE FOMENTO (CAF) (2014). *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: CAF.
- DAMMERT, Lucía. (2006). *Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De qué participación hablamos?* [en línea]. Disponible en: https://www.academia.edu/2401057/Participacion_comunitaria_en_preencion_del_delito_en_America_Latina [consulta: 16 agosto 2014].
- DAMMERT, Lucía. (2007). *Perspectivas y dilemas de seguridad ciudadana en América Latina*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador.
- FRÜHLING, H., CANDINA, A., & Centro de Estudios del Desarrollo. (2001). *Policía, sociedad y estado: Modernización y reforma policial en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.
- FRÜHLING, H. (2003). *Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina ¿Cuál es el impacto?*. Santiago de Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana.
- FRÜHLING, H. (Ed.) (2004). *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

- FRÜHLING, H. (2009a, julio). *Cambio e innovación en la Policía Latinoamericana. Una nueva mirada de la reforma policial*. Ponencia presentada en el 21° 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].
- GOMEZ ROJAS, C. (2007, agosto). *Elementos para la construcción de políticas de seguridad ciudadana* [en línea]. Ponencia presentada en el XII Congreso Casuística Policial Bogotá, Colombia. Disponible en: http://oasportal.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/Direcciones_Apoyo_servicio/Direccion_nacional_escuelas/XII_CONGRESO_CASUISTICA/28_OCTUBRE/Ponencia%20Elementos%20para%20la%20construccion%20de%20una%20politica%20de%20s_0.pdf [consulta: 23 de junio de 2014].
- GREENE, Jack R. (2006). La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. En BARBERET R., BARQUÍN J., *Una justicia penal siglo XXI. Una selección de Criminal Justice 2000* (pp. 349-424) [en línea]. Disponible en: https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/213798_spanish/213798_spanish.pdf [consulta: 14 de enero de 2013].
- 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., PEDEMONTE, 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.

Normas:

Constitución de la Provincia de Córdoba (2001).

Ley nacional N° 24.059

Ley N° 10.248 (19/11/2014) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2015.

Ley N° 10.176 (20/11/2013) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2014.

Ley N° 10.116 (21/11/2012) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2013.

Ley N° 10.011 (02/11/2011) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2012.

Ley N° 9.873 (17/11/210) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2011.

Ley N° 9.702 (28/10/2009) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2010.

Ley N° 9.575 (19/11/2008) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2009.

Ley N° 9.441 (14/11/2007) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2008.

Ley N° 9.348 (15/11/2006) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2007.

Ley N° 9.267 (16/11/2005) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2006.

Ley N° 9.200 (17/11/2004) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2005.

Ley N° 9.137 (12/11/2003) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2004.

Ley N° 9.066 (13/11/2002) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2003.

Ley N° 9.009 (27/03/2002) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2002.

Ley N° 8.897 (11/10/2000) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2001.

Ley N° 8.826 (11/10/1999) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 2000.

Ley N° 8.722 (21/10/1998) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1999.

- Ley N^o. 8.654 (21/10/1997) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1998.
- Ley N^o. 8.573 (23/10/1996) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1997.
- Ley N^o. 8.517 (18/10/1995) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1996.
- Ley N^o. 8.472 (27/07/1995) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1995 y de declaración de la emergencia económica-financiera y previsional del Sector Público Provincial.
- Ley N^o. 8.345 (20/10/1993) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1994.
- Ley N^o. 8.244 (21/10/1992) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1993.
- Ley N^o. 8.116 (15/10/1991) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1992.
- Ley N^o. 8.020 (15/10/1990) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1991.
- Ley N^o. 7.874 (18/10/1989) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1990.
- Ley N^o. 7.758 (18/10/1988) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1989.
- Ley N^o. 7.634 (14/10/1987) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1988.
- Ley N^o. 7.536 (29/01/1987) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1987.
- Ley N^o. 7.378 (10/12/1985) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1986.
- Ley N^o. 7.254 (12/12/1984) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1985.
- Ley N^o. 7.082 (30/05/1984) de Presupuesto general de la Provincia de Córdoba para el ejercicio 1984.
- Ley provincial N^o 7.608
- Ley provincial N^o 8.480
- Ley provincial N^o 8.574
- Ley provincial N^o 8.779
- Ley provincial N^o 8.831
- Ley provincial N^o 9.006
- Ley provincial N^o 9.052
- Ley provincial N^o 9.117
- Ley provincial N^o 9.156
- Ley provincial N^o 9.120
- Ley provincial N^o 9.235

Ley provincial N° 9.299

Ley provincial N°9.454

Ley provincial N° 9.464

Ley provincial N° 9.728

Ley provincial N° 10.029

Ley provincial N° 10.000

Ley provincial N° 10.185

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 8.308/1987

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1.055/1995

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 102/1998

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1.587/1999

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N°1.817/1999

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N°1.915/1999

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 3.041/2001

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1.640/2002

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1.221/2003

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1.419/2004

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 332/2006

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2.174/2007

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1.121/2013

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2.592/2011

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 1387/2013

Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 37/2014

Resolución Ministerial N° 1/2006

Conclusión

En el período de postguerra predominó el papel del estado como proveedor monopólico o cuasi-monopólico de la prestación de servicios públicos. Ese modelo de gobierno fue la base de recuperación de las sociedades tras la Segunda Guerra; un modelo donde el gobierno era el único responsable en todas las etapas del ciclo de políticas y de prestación de servicios: diseñaba, implementaba, regulaba y evaluaba a solas. A ese rol del estado le correspondió una administración pública jerárquica, centralizada y estable (modelo burocrático weberiano de administración).

En América Latina, las crisis fiscales¹¹¹ (años '70) plantearon la necesidad de reformar esa matriz estadocéntrica¹¹² al diagnosticar la inviabilidad e ineficiencia en la resolución de los problemas sociales a través del incremento del gasto público. Por otro lado y al mismo tiempo, el proceso de globalización redujo la autonomía de las políticas económicas y sociales de las naciones (Bresser Pereira, 1999) y generó un progreso tecnológico y comunicacional a escala mundial.

Así, los estados, finalmente, se encontraron ante una ciudadanía más informada y conectada que “reclamaba una modificación del contrato social” (OCDE/INAP, 2006: 35) pero no todos los gobiernos cuentan con las herramientas para dar respuestas a estas demandas sociales del nuevo siglo. Esta conjunción de factores desembocó en una serie de medidas, principalmente en los países desarrollados, tendientes a reformar la administración pública “*para mejorar su eficiencia, eficacia y calidad del servicio*” y fortalecer “*la integridad, imparcialidad política, la objetividad, la selección y promoción en el mérito y la rendición de cuentas*” a los fines del *Buen Gobierno* (Gov. UK, 1994: 7¹¹³); para fortalecerla como una organización “*eficaz, transparente y democrática (...) para el desarrollo de democracias sólidas y prósperas*” (OCDE/INAP, 2006: 15); y para convertirla en una organización “*efectiva, eficiente y democrática (...) capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos como sociales, políticos y ambientales*” (CLAD, 2010: 3).

Estas tres definiciones del proceso de reformas y modernización¹¹⁴ nos aproximan con más claridad a los tres enfoques¹¹⁵ sobre los modelos de organizar y reformar a la

¹¹¹ Ozslak y Malvacino definen a la crisis fiscal de los estados como la “(...) incapacidad para manejar el ahorro nacional y de su debilidad para operar en la sociedad, capturando recursos genuinos” Ozslak y Malvacino (2001: 1).

¹¹² *op. cit.*: p. 41. Cunill Grau (1997) p. 202.

¹¹³ “*In addition, in recent years, it has carried through a wide range of reforms to improve its efficiency, effectiveness and quality of service to the public. New organizational structures and management techniques have been introduced. The private sector is increasingly involved in the provision of services to and on behalf of Government. The Government recognizes the commitment that departments, agencies and their staff at all levels have shown in bringing about these changes. (...) The government, like its predecessors, is wholeheartedly committed to sustaining the key principles on which the British Civil Service is based: integrity, political impartiality, objectivity, selection and promotion on merit and accountability through Ministers to Parliament. They are as important to good government in the future as they have been in the past*” (Gov. UK, 1994: 7).

¹¹⁴ La modernización es “el desarrollo de la racionalidad instrumental” que tiende al control de los procesos sociales y naturales mientras que modernidad es “racionalidad normativa” que apunta a la autodeterminación política y a la autodeterminación moral. La modernización implicará integración a los fines de asegurar la eficacia, productividad, competitividad mientras que la modernidad se ve reflejada en valores como soberanía, derechos humanos y se encontrará restringida al ámbito nacional. En este marco, “*la modernidad sufre un déficit institucional para enfrentar la dinámica de la modernización*” (Lechner, 1990).

administración pública. El primer enfoque, nos acerca al modelo ortodoxo weberiano¹¹⁵ y su paso al segundo enfoque, el modelo de Nueva Gestión Pública, en donde el estado transferirá al mercado lo que considere que éste puede gestionar de manera más eficiente a través de una serie de medidas tendientes a reducir la burocracia en su tamaño y a redefinir el rol del estado. El tercer enfoque de administración es el gerencial que no planteará la retirada del estado sino por el contrario asumirá que la presencia estatal es necesaria pero no suficiente para la dirección pública de las sociedades complejas postmoderna. Contextualizar a las *policies* desde los diferentes modelos de administración pública, con las características particulares que presentan en América Latina y en Argentina, permite no perder de vista que las políticas públicas si bien desde los estudios son consideradas productos del sistema son un proceso político sistémico que configura los *issues*, los actores, las arenas, etc.

Ahora bien, en los estudios de determinación se entiende a las *policies* como un producto y la (re) construcción es sobre la percepción gubernamental de la realidad, es decir, sobre la teoría del cambio que argumenta dichas políticas.

En la tesis se propone asumir 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, se entiende 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.

Goodin y Waldner sostienen que las decisiones se toman sin marcos teóricos de referencias, los decisores gestionan una caja negra, es decir, a partir del ensayo – error, reaccionando ante los resultados de políticas y no provocándolos. El decisor “mete” insumos a un lado de la caja de negra (realidad) y espera para ver qué resultados ha generado la introducción de esos recursos. Mientras ese proceso genere beneficios a su

¹¹⁵ Desde el enfoque ortodoxo weberiano de administración pública, luego el institucionalismo racionalista y económico y finalmente desde el neoinstitucionalismo sociológico europeo (OCDE) y latinoamericano.

¹¹⁶ Modelo de organizar la administración pública correspondiente al estado capitalista de fines del siglo XIX y principios del XX (Ozslak y Malvacino, 2001: 2). En el apartado dos se caracterizó este modelo de organización.

favor, repetirá la secuencia. Así, el decisor desconoce cómo funciona la “caja negra” en su interior, es decir, no presta importancia en cuál es o cómo es el proceso que provoca que determinados insumos se conviertan en determinados productos en determinado tiempo; lo cual implica que el grado de control del decisor sobre qué tipos de productos generar a partir de qué insumos, es nulo. El decisor introducirá determinado tipo de insumos, basándose en experiencias pasadas y comparadas, pero no a partir de una teoría previa de cómo funciona o debería funcionar el sistema, provocando la producción de productos deseados y perjudicando la eficacia pública.

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 apropiado¹¹⁷ 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)¹¹⁸.

¹¹⁷ Por su lado, el gobierno democrático posee legalidad y legitimidad de origen; está integrado por quiénes o quién ha sido elegido para tomar las decisiones generales de acuerdo al Estado de Derecho establecido en las constituciones, es decir, la institucionalidad es un tema de preocupación más para la ciencia política que para el análisis de políticas públicas. Pero “la democracia además de ser el proceso de elección universal de los gobernantes, es gobierno, forma y proceso de gobierno” (Aguilar Villanueva, 2013a: 141), es decir que podemos encontrar con gobiernos que desde lo institucional-político son democráticos (elecciones universales, rinden cuentas a sus ciudadanos, respetan las reglas de juego normadas, etc.) pero no generan los resultados que los ciudadanos demandan para que se resuelvan los problemas sociales, entonces nos encontramos ante gobiernos democráticos con dudosa eficacia directiva, lo cual permite advertir que el proceso democrático propio del régimen político difiere del proceso de gobernar de los gobiernos democráticos.

¹¹⁸ La disciplina de las políticas públicas cuando surge en los años cincuenta/sesenta en EE.UU. de la mano de Harold Lasswell, se centra en la *eficacia de los procesos decisorios de las políticas públicas*, colocándose por encima de la administración pública porque no advierte que ésta es una eslabón que puede convertir en ineficaz a cualquier política pública en su proceso de implementación. Por lo tanto, el proceso político entre políticos y burócratas, tal como lo define Guy Peters,

A la indeterminación de las políticas le corresponde una administración patrimonialista acorde al estado pre moderno, caracterizada por prácticas clientelares, nepotismo, autoritarismo, centrada en los insumos y no en los resultados, cerrada y/o oscura en cuanto a la información pública y su acceso, con anchos márgenes de arbitrariedad política en contra de una administración abierta, transparente, flexible, que rinda cuenta, que genere información pública y de calidad, y que por ser pública esa información sea abierta por naturaleza, en definitiva una administración acorde a una sociedad compleja en lo colectivo y en lo individual, una sociedad con un estado pos moderno. El modelo burocrático weberiano en América Latina, alcanzó una instalación incompleta según Joan Prats, que afirmaba que:

Si la reforma administrativa fracasó no fue porque el modelo burocrático que se trataba de implantar no era el adecuado. De hecho el modelo ha dado y sigue dando rendimiento excelente en muchos países desarrollados. Fracasó porque en América Latina no existían las condiciones políticas, económicas y sociales para la vigencia eficaz del modelo. En América Latina... no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia... lo que se desarrollaron mayormente fueron “buropatologías”, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales (Prats, 1999: 4).

¿Por qué existe la indeterminación de las políticas? Podría suponerse que la indeterminación de políticas es una consecuencia de la buropatología. Se buscan alternativas al paradigma burocrático pero aún “subsisten los problemas que derivan del clientelismo burocrático” (Rodríguez Vásquez, 2005: 14). La ausencia o débil planificación y difusa argumentación de la agenda gubernamental hacia adentro y hacia fuera de los gobiernos, pareciera una situación difícil de encontrar en el siglo XXI, pero a pesar de haber incorporado herramientas de la Nueva Gerencia Pública en los años '90 y algunas instrumentos de gestión asociada, la indeterminación de las políticas es una característica común en los gobiernos de la República Argentina.

“Una burocracia moderna, transparente, y receptiva, que opere con arreglo a normas que emergen de un sistema democrático, es necesaria para limitar la discrecionalidad de caciques patrimonialistas y caudillos clientelares, los cuales a veces incluso se calzan el traje de “gerentes públicos” (Tecco, 2006: 224-225). A esta afirmación es necesario sumarle la importancia de promover herramientas que permitan a los gobiernos iniciarse en el diseño

se convierte también en parte del análisis de políticas públicas luego de un sinnúmero de estudios que evidencian empíricamente (Pressman y Wildasky, 1998) el rol de la administración en el proceso de toda política.

de las políticas como un proceso de mejora en la calidad participativa, democrática y sustentable de las acciones gubernamentales.

La indeterminación pareciera presentarse en todos los niveles de gobierno: nacional, subnacional y local; siendo quizás un criterio de superación no el nivel burocrático del área (ministerio, secretaría, etc.) sino la fuente de financiamiento, es decir, si el plan o programa requirió financiamiento internacional es más probable que cuente con formulación hasta participativa y con un proceso de evaluación diseñado.

Así, los estudios de determinación constituyen una herramienta tendiente a sortear, de alguna manera, esa situación difusa en cuanto la formulación de las *políticas*. Por otro lado, y al describir solamente la representación gubernamental de la realidad, permiten acercarse a ese relato para luego poder analizarlo en relación con las demás representaciones sociales, sobre todo, por el necesario diálogo en un proceso de construcción de políticas.

Desde el punto de vista del conocimiento aplicado, los estudios de determinación son un aporte a la disciplina de las políticas ya que constituyen un conjunto más de herramientas teóricas y metodológicas que les permitirá a los analistas de políticas: a) determinar la representación (modelo causal) de la realidad en términos de problemas públicos a resolver, causas a remover y soluciones; b) conocer claramente las políticas en diseño y en implementación: las sobrantes y las faltantes; y c) promover la puesta en marcha del ciclo de políticas en términos de formulación, evaluación, y comunicación.

Asimismo, permitirá a los gobiernos: a) construir su modelo de causalidad, es decir, la concepción de la realidad; b) conocer claramente los programas, proyectos y actividades en diseño y elaboración; y c) al estar “ordenada” la gestión, hacerla abarcable, por lo tanto con mayores posibilidades de controlar y de comunicar a la sociedad.

Los estudios de determinación generan puentes entre ciencia y política, poniendo a disposición una metodología que permite superar las restricciones actuales en cuanto al diseño, comunicación y evaluación. Al no gobernar por políticas, las acciones políticas se vuelven difusas, personalizadas, fácilmente manipulables y difícilmente comunicables en sociedades donde el discurso crea realidad social y política.

Determinar cuáles son las políticas existentes, sobrantes y faltantes de una gestión de gobierno es un pequeño aporte a la *Policy Sciences*, con el objetivo de dinamizarlo en materia de diseño y evaluación. Se trata de no iniciar una gestión toda vez que se asume, sino más bien, es la invitación a comenzar a generar las condiciones necesarias para construir, social y políticamente, soluciones sustentables multidimensionalmente, es decir, comenzar a gobernar a través de políticas.

Hoy, una de las características más compartidas por los gobiernos de América Latina es la vulnerabilidad en sus políticas públicas. Vulnerabilidad en el tiempo por carecer de participación social y compromiso ciudadano. Difícilmente la ciudadanía participe de procesos decisorios conducidos individualmente, donde la planificación no es comunicada porque no existe. En este sentido, estos estudios son el puntapié inicial para gobernar por políticas públicas junto a la sociedad.

En relación al caso presentado, la aplicación de la metodología permitió comprobar 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.

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 pretende beneficiar. En el 88.70% de las intervenciones no se pudo identificar una teoría del cambio, es decir, una vinculación entre los objetivos declarados y las actividades ejecutadas (fines y medios). En el 68% de lo inventariado no se diferenciaron niveles de objetivos y el 75.50% de éstos no estaban orientados a generar resultados y el 64.20% no eran medibles. Desde la construcción técnica de los objetivos, el 96.20% solo contaba con un elemento y el 0% de los objetivos eran de largo plazo, es decir, 6 de cada 10 objetivos eran de corto plazo y 4 de cada 10 de mediano plazo. En el 96.20% de los casos no se identificaron indicadores. El 94.30% de las intervenciones fueron diseñadas y ejecutadas por la propia organización, es decir, las intervenciones inventariadas carecían de conocimiento técnico y de conocimiento construido a partir de la participación y canales de dialogo con los involucrados.

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 vinculadas a lo operativo de la propia organización (operativos, controles, patrullaje). Esto implica que el 100% de lo inventariado por el Estado Mayor se centraba en la propia fuerza, no en la seguridad objetiva (cantidad de delitos y cómo prevenirlos) ni en la seguridad subjetiva (percepción de inseguridad de la ciudadanía), por lo tanto la eficacia pública difícilmente diera saldos positivos.

Así, 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.

El estudio de determinación realizado junto con el Estado Mayor de la Policía de la Provincia de Córdoba, fue inédito por varias cuestiones. En primer lugar, porque en la disciplina de políticas no hay bibliografía que nos indique cómo se puede o recomienda superar la indeterminación de las políticas ni tampoco qué se entiende por indeterminación. Pero esta tesis, ha logrado combinar dos cuestiones interesantes, por un lado proponer una definición de indeterminación y por otro, una metodología para superarla. En segundo lugar, se llevó adelante con una organización que se caracteriza por ser inaccesible, este estudio implicó un trabajo semanal con la cúpula policial, con la aplicación de técnicas cualitativas, que interpelaron cuestiones que ese equipo daba por sentadas. Y finalmente, tras la culminación de este estudio y tras la asunción del Jefe de Policía de ese momento como Ministro de Seguridad, éste decidió poner en marcha un proceso de evaluación y de diseño, que garantizara sortear las dificultades y limitaciones que se reconocieron a partir de la aplicación de la metodología propuesta en esta tesis.

Finalmente, la indeterminación de las políticas es una característica de éstas, y esto 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.

Dictamen del Director

Dictamen Ivana Merlo Rodríguez

He leído la redacción última de la investigación realizada por la Lic. Ivana, Merlo Rodríguez, cuyo título es *“Indeterminación de las Políticas Públicas: una metodología para su superación”*, investigación que ha realizado y presenta para obtener el grado de Maestría en Gestión Política con orientación en Diseño y Gestión de Políticas Públicas en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina.

Manifiesto que mi voto es aprobatorio, dado que la investigación realizada reúne los atributos académicos apropiados y suficientes para obtener el grado de Maestría

En relación a la investigación de la Lic. Ivana Merlo Rodríguez, me permito hacer los siguientes comentarios:

La investigación presentada es en sentido propio una investigación de Política Pública, a diferencia de otras investigaciones que se presentan como de Política Pública (PP), mientras son más bien investigaciones de ciencia política, sociología política, administración pública, referidas a PP o en torno de algunos temas de PP, la cual es más o menos correctamente definida. En este caso, la investigadora se plantea un problema de PP, acredita poseer un muy buen conocimiento de la disciplina (sus objetivos, autores, problemas, desarrollos recientes, defectos...) por encima del saber fundamental y muestra una extraordinaria erudición sobre los textos y autores clásicos de la disciplina y sobre la bibliografía reciente. En el desarrollo de la investigación procede según los estándares metodológicos de la disciplina de PP, que en primer lugar ofrecen las conceptualizaciones relevantes, especifican después el problema público y/o la PP a tratar, formulan las hipótesis de trabajo, cierran con información o datos de estudios de caso para validar la hipótesis y derivan consecuencias de carácter práctico para la acción de gobierno y sociedad alrededor del problema público o de la PP en cuestión. En suma, considero que la investigación es de PP en sentido propio y la candidata procede apropiadamente según el esquema mayormente utilizado en la disciplina, mostrando madurez en el análisis de PP y su elaboración.

La investigación se plantea un problema que es crucial para asegurar la corrección de la PP, que la investigadora denomina “el problema de la determinación de la PP”, aunque es denominado por otros autores con otros términos. El problema de la (in)determinación de la PP es ubicado en el contexto de la disciplina y, más específicamente, en el contexto de los problemas que la disciplina se ha planteado (acerca del tipo de racionalidad, la relación entre razón y política, entre la naturaleza pública y la eficacia causal de la PP...) y de las varias posiciones que han sostenido autores relevantes. La candidata muestra en este

campo conocer los planteamientos iniciales y desarrollos actuales, que resume con suficiente corrección y sobre los que aquí y allá hace comentarios críticos o de profundización.

La cuestión que se plantea sobre la (in)determinación de la PP refiere a la cuestión de la eficacia de las políticas, la cual remite a su vez a la cuestión de la causalidad que la elaboración y decisión de la PP implícita o explícitamente incorpora, al decidir un conjunto específicos de acciones que se consideran causalmente idóneas para producir los objetivos deseados o resolver los problemas indeseados o para cambiar las condiciones sociales cuestionadas (una “teoría del cambio social”, en la expresión de IMR). Es acertada su posición en tanto la disciplina de PP más que interesarse en conocer el proceso concreto mediante el cual los actores participantes adoptan las decisiones públicas (cuestión que es más de ciencia / sociología política), se interesa y tiene como objetivo conocer las condiciones que promueven y aseguran la efectividad de las políticas, lo cual implica plantearse la cuestión del esquema o modelo causal que está al origen de los problemas públicos y a la base de la solución que la PP pretende ser. En conexión con lo dicho, merece mencionarse la posición de la investigadora IMR: “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”.

El problema en el que se centra la investigación de IMR es entonces: “¿*Qué herramientas metodológicas se pueden aportar desde el análisis de políticas públicas que permita a los analistas determinar las políticas?*”. Así, el objetivo de esta tesis es diseñar una herramienta metodológica, argumentada teóricamente, que permita a los analistas de políticas determinar las políticas públicas (*analysis of policy determination*) a los fines de aportar al gobierno por políticas públicas”.

El corazón de la tesis es ofrecer los elementos–pasos del método que favorece la elaboración de una política ‘determinada’ (cap.2) y elaborar el estudio de caso que ofrece evidencias de que el método es útil para superar la frecuente ‘indeterminación de las PP’ y avanzar hacia PP estructuradas y coherentes en la invención del modelo causal de soporte y en su implementación. El estudio de caso seleccionado es “*el estudio de determinación de*

La Política Pública de Seguridad en la Provincia de Córdoba”. El cap. 2 nos describe y justifica los pasos a seguir para dar ‘determinación’ a la PP, que tienen como eje el esquema del Marco Lógico, que demanda como primer paso identificar y formular el “Árbol de problemas, causas y soluciones” para progresar hacia el “Árbol de políticas y proyectos”. En el capítulo 2, previo recordatorio del debate sobre la racionalidad limitada, la candidata IMR se inscribe en un método de ‘incrementalismo desarticulado’, nos muestra los siete pasos de su “método” (ver Gráfico 4, pag. 93) y explica cada una de las actividades a llevar a cabo en los pasos y los resultados a alcanzar. La intencionalidad que atraviesa la serie de pasos es la reconstrucción del estado actual de la ‘(in)determinación’ de la política en curso, buscando ‘identificar’ – describir sus supuestos, conceptos, definición de problemas, selección de acciones... para mediante la reflexión crítica ‘formular’ una ‘determinación’ nueva de la política, que sea más idónea para producir los cambios sociales que se desean y esperan: Descripción, diagnóstico reflexivo, corrección, propuesta de mejora, validación... de la estructura causal de la PP en curso y de la PP a redefinir. Los pasos del ‘método’ se llevan a cabo dialógicamente mediante talleres o grupos de discusión (entre otras técnicas posibles de dinámica de grupos). La investigadora IMR muestra poseer conocimiento apropiado del esquema del Marco Lógico, capacidad analítica para des-construir y reconstruir la (in)determinación de la PP, así como creatividad heurística, capacidad de recapitular los resultados de los talleres y, sobre todo, formula una línea de acción a seguir que puede replicarse en otras políticas y ser de utilidad para gobiernos y funcionarios.

Primera observación. La Investigadora IMR supone que todas las PP son hipótesis causales (lo que no es incorrecto) y que su eficacia implica causalidad, de modo que es correcto exigir “determinación” de la PP. El tema a discutir es que en muchos problemas públicos gobierno y sociedad no disponen del conocimiento causal probado. ¿Cómo se procede en estas situaciones? La investigadora reconoce el problema pero al parecer sigue vinculada a la razón técnica, aun si limitada, en vez de introducir formas de *razón dialógica* (razón dialéctica: descubrimiento / construcción de la verdad, es decir, de enunciados más robustos mediante evidencia y argumentación a través de afirmaciones y negaciones entre los dialogantes). La contribución de la razón dialógica consiste en que los decisores e implementadores de las PP reconocen los límites informativos y cognoscitivos que en un determinado momento tienen sobre una causalidad probada y acuerdan las acciones a emprender bajo estas limitaciones, actúan, aprenden, corrigen, etc. En gran medida la razón dialógica está presente en los Talleres, aunque en la tesis el diálogo se reduce solo a actores gubernamentales y no se abre a los ciudadanos, aunque se les menciona. Es muy probable que en muchos asuntos la “determinación” de la PP sea un criterio regulatorio de las decisiones más que un requisito viable, factible. Convendría explorar el ámbito y alcance

de validez de la exigencia de la “determinación”, dado que en un determinado momento no se tienen respuestas cognoscitivas probadas para los asuntos públicos. Asimismo determinar el ámbito y alcance de validez de la opción de considerar que “Public policies are not decisions”, no son solo decisiones (procesos y productos de decisiones) y decisiones de carácter técnico, sino que implican validación social. ¿La validación de la “determinación” de la PP, de su causalidad, de su idoneidad para causar cambios sociales, es solo validación empírica, científico-técnica, o implica validación social, que implica juicios de valor, la aceptación social de la validez de determinados problemas, objetivos, acciones, resultados...

Segunda observación. Aunque la investigadora nos ofrece elementos y consideraciones agudas sobre los elementos constitutivos de la estructura de la PP y, por ende, de su “determinación”, apreciaría ver de manera más clara, ordenada y precisa un esquema de los elementos constitutivos de la PP, con el fin de saber si el orden de los elementos que ella considera se inspira solo en el criterio de la secuencia de la causalidad y en la razón técnica o si incluye otros elementos de orden moral, político y social. Como me permití mencionarle una vez, hay todo un campo de problematización y reflexión sobre el concepto de “eficacia pública” (en sentido menor, “eficacia gubernamental”), que hasta la fecha es predominantemente conceptualizado como eficacia técnica y, por ende, centrada en la causalidad.

Doy mi voto aprobatorio a esta tesis que considero superior al estándar de las tesis de maestría en políticas públicas.

Luis F. Aguilar Villanueva