

Fundamentos de la Política de Seguridad Pública

De la Represión a la Prevención. Hacia un nuevo concepto de Seguridad Pública

Desde tiempos inmemoriales, la sociedad ha venido construyendo los paradigmas del concepto de seguridad ligándolos en forma inescindible con formas tradicionales de control social como represión policial y castigo penal.

En función de ello, y a partir del crecimiento de la sensación de inseguridad de la comunidad, producto de la inadecuada mediatización de los fenómenos de violencia, se desarrolló la idea de que la solución radicaba en el aumento del número de policías y en el “endurecimiento” de las penas que impone el sistema.

Dicha creencia parte como decíamos, de una errónea conceptualización y en función de lo cual consideramos que el punto de partida de la política de este Ministerio debe ser la resignificación del concepto de Seguridad en función de la construcción de nuevos paradigmas.

El Ministerio de Seguridad debió encarar un giro trascendente en la forma de abordar la problemática de la violencia social, propiciando una Política de Estado que atienda integralmente las causas que la originan. La gran diferencia con aquella conceptualización tradicional radica en que ese sistema represivo que la integra, opera sobre las personas aumentando su victimización y con ello la posibilidad de ruptura social, cuando en realidad debe construirse un nuevo modelo de gestión que actúe sobre las causas de la violencia, donde la comunidad en su conjunto participe en el diseño de los proyectos y actividades que impulsen el mejoramiento de la calidad de vida, y sostenidos por una acción coordinada de las distintas áreas gubernamentales.

En distintas naciones ha quedado demostrado que la prevención en la comunidad ha dado resultados contundentes en la medición de los índices de violencia. El fortalecimiento de las redes comunitarias para la prevención, garantiza una adecuada atención de las personas y grupos sociales más vulnerables, y con ello una disminución de los factores de riesgo social que inciden sobre las condiciones que favorecen los comportamientos antisociales.

Es de destacar, que lo expresado hasta aquí, no excluye la insoslayable responsabilidad del Estado en lo que hace a la conjuración temprana del delito, y represión del mismo, como actividades a realizar en forma excluyente por la Institución Policial.

El desarrollo humano como única garantía de paz y convivencia social

“El mundo nunca podrá estar en paz a menos que las personas tengan seguridad en sus vidas cotidianas. Si no se promueve el desarrollo centrado en el ser humano, no podrá conquistarse ni la paz, ni los derechos humanos, ni la protección al medio ambiente, ..., ni la integración social....”
PNUD. 1994

El marco conceptual que venimos desarrollando, puede avalarse con las distintas experiencias latinoamericanas que demuestran que en la medida en que más represivo se vuelve el sistema, aumentan los indicadores de violencia sin incidir en la disminución del delito. Paralelamente, se ha podido demostrar que sin niveles mínimos de equidad, es imposible disminuir el delito en determinadas franjas sociales para las que representa el único medio de subsistencia.

En función de ello, resulta ineficaz e ineficiente desarrollar una política de seguridad, disociada de las políticas de integración social que el gobierno desarrolle. El gran desafío está en la decisión sobre como se invierten los recursos. Coordinación de los esfuerzos ministeriales para una prevención integral o incremento del gasto público en mecanismos represivos, institucionalización penal de grupos sociales vulnerables, etc.

La coordinación de programas para la prevención integral es el eje principal de la forma de gestionar políticas por parte del Ministerio, pero la sustentabilidad del proyecto radicará en la sensibilización de la comunidad para lograr su participación en la conformación de redes sociales que generen la contención comunitaria necesaria para reducir la vulnerabilidad social.

Control Ciudadano Objetivo sobre la institución policial

El primer paso en la instauración de esta nueva política de Estado en materia de Seguridad, se dio el 12 de julio de 2003, cuando al asumir su segundo mandato al frente del Poder Ejecutivo Provincial, el Dr. José Manuel De la Sota, presentó el proyecto de creación del Tribunal de Conducta Policial. Con ello se marcaron dos ejes fundamentales: afianzar el liderazgo gubernamental integral sobre la institución policial y su control ciudadano objetivo como garante de honestidad y legalidad en el accionar policial a través de un órgano externo, reflejo del sistema republicano con representantes de los tres poderes, bajo la consigna “la policía no se juzga a sí misma”.

A fines del año 2003, los tres poderes del Estado nominaron a sus representantes a integrar el Tribunal de Conducta Policial, siendo de relevancia que su competencia no se resume tan solo a la cuestión disciplinaria, sino que además tendrán ingerencia en el control de gestión de la correcta prestación de los servicios policiales y en la formación ética y democrática de los policías.

La reglamentación del Tribunal y el reglamento disciplinario a aplicar fue desarrollado en función de la nueva institución policial que pretendemos para nuestra provincia. Como venimos diciendo, el Tribunal de Conducta Policial, se comprende dentro de una política de estado en materia de seguridad que está poniendo en práctica el Gobierno de la Provincia. No puede ser de otra manera si se pretende trabajar seriamente en esta materia, pues la seguridad de las personas frente al delito constituye una problemática multidimensional que, por lo tanto, debe ser abordada como tal.

En este contexto, un objetivo fundamental de la política de seguridad consiste en integrar a la sociedad civil tanto en la formulación cuanto en la implementación de esa política.

En virtud de ello resulta absolutamente necesario implementar cambios estructurales en los métodos de control y sanción de inconductas de la fuerza policial para lograr el objetivo propuesto. Si el planteo principal, como se dijo, es la integración de la sociedad civil en la política de seguridad, se impone entonces el control civil de la policía.

Es necesario resaltar la importante vinculación que existe entre seguridad y educación. En ese sentido, la política de seguridad debe integrarse con la educativa, apuntando tanto al personal policial cuanto a la sociedad civil. Así, el respeto y la promoción de las garantías individuales, los derechos humanos y la cultura de la paz social y del apego a la ley, deben difundirse tanto hacia los futuros egresados de las escuelas de policía, personal en actividad y retirado de la Institución cuanto a la sociedad civil. Fin último de esta estrategia es lograr un afianzamiento en la relación policía-comunidad, a través de un acercamiento real entre ambas.

La sociedad civil necesita recuperar la confianza en su policía, y viceversa: también esta última debe saber que cuenta con el apoyo y respeto de los ciudadanos para la realización de su difícil tarea. Sin esta base de armonía entre la institución y la gente, perceptible a primera vista en los países que han logrado controlar satisfactoriamente el problema de la inseguridad, no será posible combatir exitosamente este flagelo.

La justificación de este Tribunal, radica en dos ideas-fuerza fundamentales: una general, que involucra a toda la política de seguridad que este Gobierno está implementando, y otra específica, que afecta a la propia fuerza policial. La primera de estas máximas o ideas-fuerza, está relacionada directamente con el marco general que venimos describiendo y es la siguiente: la seguridad de las personas frente al delito es una problemática integral, que, por lo tanto, debe ser abordada como tal; en este sentido, no sólo el delito cometido por ciudadanos comunes, sino también el perpetrado por personal policial contribuye tanto a la sensación de inseguridad cuanto a la inseguridad real. Y la segunda máxima reza: la Policía de la Provincia de Córdoba no continuará juzgándose a sí misma.

Los fundamentos de la primer máxima, referida a la integralidad del problema de la seguridad –que abarca a la lucha contra el delito, a la seguridad vial, al control de las fuerzas de seguridad, a los problemas económico-sociales, etc.–, exceden el marco de la presente exposición. Sin embargo, ello no impide incluir aquí una observación derivada de este primer principio, ciertamente elemental, pero no por ello menos importante: no es posible combatir eficazmente el delito si en la propia institución encargada de llevar a cabo dicha tarea existen focos de corrupción. Corrupción es sinónimo de delito, y el delito no puede prevenir el delito. Para una eficaz protección de los ciudadanos frente al crimen común u organizado es por lo tanto necesario proteger a su vez a los buenos policías –esto es, a la inmensa mayoría de la Institución Policial – de aquellos estamentos negativos de la misma institución que, aunque cuantitativamente escasos, influyen de manera directa y emblemática en la calidad de la prestación del servicio, sobre todo desde el punto de vista de la percepción de la ciudadanía. Se trata, en fin, de una tarea integral de protección: proteger al ciudadano del delincuente y al buen policía

del colega corrupto. La creación de este Tribunal, en consecuencia, representa un mensaje claro para ambas partes: el mal policía tiene que tener la certeza de que se lo perseguirá y expulsará de la Fuerza, y el buen policía tiene que saber que será protegido y estimulado por el sistema.

Y no es que con esto un organismo del Estado pretenda asumir un rol paternalista o tuitivo respecto de otro de sus órganos. A lo que se aspira es a estructurar un *sistema* que, por sus características estructurales, prevenga eficazmente desde el inicio el accionar delictivo o contrario a la disciplina de los integrantes de las fuerzas de seguridad. Es el propio sistema normativo y su puesta en práctica el que transmite al personal policial una norma contundente y clara: el costo de arriesgarse en una maniobra al margen de la ley es altísimo, porque es altísimo el riesgo de que ello sea detectado y sancionado; y, por el contrario, los beneficios de un accionar ético y legítimo son palpables. En este orden de ideas, pues, queda claro que al Tribunal de Conducta no sólo le corresponde castigar administrativamente el delito y las irregularidades policiales, denunciando inmediatamente a la Justicia Penal todo hecho *prima facie* delictivo, sino también premiar la actuación diligente y eficaz, acorde con la ética y la ley. Muchas veces se ha dicho que ninguna institución funciona eficientemente sin premios y castigos, y con esta Institución, se asume esa realidad con normas concretas, plasmada especialmente en la reglamentación de la ley.

Corresponde, ahora, retomar la idea fuerza-específica a la que se aludía al comienzo: nada de lo dicho hasta aquí podría plasmarse exitosamente si la Policía continúa controlándose y juzgándose a sí misma. Como sostiene algún autor en la doctrina especializada, el paradigma del no-autocontrol es el que caracteriza al buen funcionamiento de una institución democrática. Él, de hecho, se plasma constitucionalmente en el principio de la división de poderes, pilar básico de nuestra Constitución. El hecho de que un órgano del Estado se investigue y juzgue a sí mismo contribuye a crear en sus integrantes una fuerte sensación de impunidad: el autocontrol no es, en rigor, otra cosa que ausencia de control. Resulta difícil que el mensaje de alto riesgo de detección y castigo señalado en el párrafo anterior llegue a su destinatario adecuadamente si éste sabe de antemano que, dado la pertenencia institucional del encargado de investigar y juzgar su conducta, le resultará sencillo sustraerse a la imputación y al castigo mediante manejos informales. Sólo el saber que quien tendrá a su cargo la investigación y juzgamiento de las conductas irregulares es un órgano ajeno a la institución policial puede lograr que, en caso de que se delinca o se falte a la disciplina, surja en la Fuerza lo contrario a la sensación de impunidad, esto es: una sensación de castigo seguro, que es el arma preventiva más eficaz que se conoce, tal como lo afirman todos los estudios criminológicos.

Claro que, para que esa sensación de castigo seguro se materialice realmente, es necesario que el Tribunal de Conducta Policial funcione eficaz y eficientemente, esto es, que logre sus objetivos (eficacia) del modo más inmediato posible y con los menores costos (eficiencia). De allí que, en la reglamentación de la ley, se organiza al Tribunal teniendo en cuenta especialmente estas metas. A solo título de ejemplo, baste mencionar aquí que el Tribunal será dotado del personal y de la infraestructura necesarios para cumplir adecuadamente sus tareas. Para aumentar el nivel de eficiencia, la reglamentación incluye un plazo máximo para el juzgamiento de las distintas irregularidades, según su gravedad, desde luego, pero siempre breve; pues es

sabido que sólo la cercanía en el tiempo entre el momento del hecho punible y el del castigo logra efectos preventivos reales.

Por otra parte, la integración del Tribunal con representantes de los tres poderes del Estado tiene la virtud de garantizar a la sociedad, por un lado, que la investigación y juzgamiento de las irregularidades se llevará a cabo de modo eficaz y transparente, y al imputado, por el otro, que se respetarán adecuadamente sus derechos y garantías.

A partir del mes de mayo del 2005, con la aprobación de la Ley de Seguridad Pública N° 9235, este tribunal se constituye como Tribunal de Conducta Policial y Penitenciario.

Reingeniería, modernización y efficientización de la Policía

El Ministerio de Seguridad ha diseñado un modelo institucional policial que garantice una reducción en la comisión de ilícitos penales o contravencionales, y, por el otro, investigar eficazmente los ilícitos ya cometidos. Y para ello es necesario que la policía se modernice y capacite. Atento el aumento de la criminalidad operado en los últimos años y lo novedosas que aparecen muchas modalidades delictivas de la actualidad, resulta imposible que la policía pueda cumplir eficaz y eficientemente su meta si no se pone al día con las técnicas y tácticas más modernas de prevención e investigación.

Debe comprenderse que la función principal de la policía es prevenir e investigar delitos, no otra cosa, como tareas administrativas alejadas de su rol principal. Con esto no se quiere decir que la policía debe abandonar por completo esta clase de actividades, sino, simplemente, que debe destinar a ellas los menores recursos humanos y materiales posibles, reservando a la mayor y mejor parte de ellos para su trabajo fundamental, el cual, insistimos, consiste en la prevención y en la investigación de delitos. El accionar policial debe orientarse, por tanto, en función de la problemática del delito. Y para ello la modernización policial (con la capacitación consecuente para su logro) resulta ineludible. La policía de hoy debe estar capacitada para prevenir e investigar la criminalidad de hoy, y ello no es posible si no se actualizan sus técnicas, sus metodologías de trabajo, sus tácticas específicas y su estrategia general.

De allí que resulta absolutamente necesario que el plan de modernización policial se integre como una política de Estado sintetizada en los tres ejes que venimos desarrollando. Porque, para combatir el delito, es necesario contar con una policía honesta y apoyada por la participación ciudadana y los aportes interdisciplinarios que apunten a las causas primarias del delito, pero ello no es suficiente. Si esa policía honesta y que cuenta con la colaboración señalada no está modernizada y adecuadamente capacitada para enfrentar las complejas formas de aparición delictiva de la actualidad, todo esfuerzo por controlar eficazmente el delito será en vano. De allí que desde este Ministerio de Seguridad venimos desarrollando una reingeniería policial en lo que atañe a su capacitación, especialización modo de operar y rediseño institucional.

Ya se dijo que una policía orientada fundamentalmente a la problemática del delito debe trabajar intensamente sobre dos áreas esenciales: evitar o

conjurar tempranamente la comisión de hechos delictivos (prevención); y la investigación de los delitos ya cometidos (investigación criminal).

Prevención

En lo que respecta a la prevención, se advierte que la policía –no sólo en Córdoba sino en todo el país– tiende a movilizarse guiada por parámetros no racionalizables, como el conocido “olfato policial” o supuestos “saberes” no estandarizables otorgados por una experiencia por lo general fragmentaria y no especializada en el servicio. Ello es completamente inadecuado. La policía debe estructurar las tareas de prevención con base en información detallada, recogida e interpretada científica y sistemáticamente. Debe, concretamente, realizar inteligencia orientada a la prevención. Para ello es necesario, por un lado, realizar una intensa labor en mapeo delictivo, y análisis investigativos informatizados conforme a técnicas modernas, que tomen en cuenta todas las variables relevantes en la comisión de todas las clases de delitos, muchas de las cuales son pasadas por alto por las técnicas de mapeo tradicionales; y, por el otro, elaborar –también conforme a los avances de las técnicas modernas– una base de datos que refleje la complejidad del fenómeno delictivo y que permita a la policía actuar proactivamente en la tarea de prevención; que le permita la estructuración de planes de acción concretos en las distintas calles y barrios de la ciudad, según la modalidad que presente el delito en cada uno de ellos. “Saturar” las calles de policías a ciegas no tiene ningún sentido. En todo caso debe planificarse la presencia policial en función de los datos que se extraigan de las tareas de inteligencia señaladas. Por lo demás, frente a las consabidas dificultades presupuestarias, es obvio que la solución no podrá consistir en el aumento indiscriminado de personal y de medios, sino en la utilización eficiente de los que ya se cuentan. Estos métodos de planificación e inteligencia permiten, además, conocer con mayor precisión qué clase y qué cantidad de recursos humanos y materiales adicionales se necesitan para un adecuado accionar policial.

Se ha dicho varias veces que existen diversas modalidades delictivas, y todas ellas, de la más simple a la más compleja, exigen una adecuada formación y capacitación, orientada según criterios de especialización, pues no hay nada que afecte más a la eficiencia en el accionar policial que el recurso humano no apto para comprender las características específicas de cada modalidad delictiva. De allí que, tanto para las tareas de prevención como para las de investigación criminal (sobre estas últimas véase el punto siguiente), se impone una estructuración de la currícula básica y de los planes de capacitación orientada a la especialización.

Para estas tareas de prevención, en una primera instancia, se ha procedido a un rediseño de las estructuras del interior provincial a efectos de lograr con las nuevas departamentales eficiencia y eficacia en la tarea a desarrollar.

Investigación criminal

Es sabido que la investigación de los delitos ya cometidos está a cargo de la Policía de la Provincia y en Córdoba Capital, además, de la Policía Judicial. De allí que también respecto a esta área es necesaria la actualización

y modernización de las pautas de trabajo de la policía. También aquí es necesario estructurar científica y sistemáticamente la información, de modo tal que la policía esté en condiciones de llevar adelante una adecuada inteligencia orientada a la investigación criminal, que le permita conducir tales investigaciones con mayor eficiencia.

Además de las tareas relacionadas con la inteligencia criminal, debe formarse y capacitarse al personal policial –tal como se dijo en el apartado anterior– con miras a la especialización. Pues no es lo mismo investigar delitos leves o menores que delitos complejos, y estos últimos, a su vez, pueden ser cometidos individualmente o por estructuras organizadas (criminalidad organizada), y por cierto que dentro de cada una de estas modalidades pueden cometerse delitos de muy diferentes características. De allí que resulta necesario establecer, con base en las técnicas de información e inteligencia ya referidas, cuáles son las modalidades delictivas más frecuentes y/o dañosas socialmente, de forma tal de orientar la formación especializada en función de esos delitos. Ello impone la estructuración de planes de formación y capacitación dinámicos o móviles, a establecer según las necesidades político-criminales del momento. Es decir, el plan de capacitación tiene que ser un resultado más del diagnóstico que se obtenga de las tareas señaladas de información sobre la problemática delictiva. Por todo ello se está desarrollando una nueva currícula en la formación de los jóvenes cadetes de la Escuela de Policía General San Martín, en la Escuela Superior de Policía que capacita a nuestros oficiales, y además el año pasado se fundaron siete Centros de Capacitación Profesional a saber: Villa María, San Francisco, Río Cuarto, Villa Dolores, Río Tercero, Dean Funes y Córdoba Capital.-

Por lo expuesto, consideramos que en el marco de la construcción de un modelo superador del tradicional sistema de abordaje de la **SEGURIDAD** y teniendo en cuenta que el desarrollo y el fortalecimiento de redes comunitarias para la prevención dan resultados positivos logrando hacer bajar el índice de violencia y las conductas delictuales, es fundamental adecuar la estructura policial al cambio de estrategias para lograr los objetivos planteados en función de los nuevos paradigmas ya planteados.