

## **El impulso de políticas basadas en evidencia científica en el campo de la seguridad.**

Parysow J.

### **RESUMEN**

Se describirá, como Caso de Estudio, el trabajo de planificación conjunta para la construcción de un campo de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en Seguridad y Justicia, que es impulsado, desde mediados del 2016, por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (Mincyt), el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (Minjus), el CONICET y el Ministerio de Seguridad de la Nación.

A los fines de analizar este Caso, se analizaron las iniciativas surgidas de aquella Planificación a la luz de algunos temas críticos para impulsar una política pública basada en evidencia científica tales como las relaciones entre el saber académico y el saber práctico; la práctica de la prospectiva multidimensional; programas específicos vincular científicos con el ámbito de las políticas públicas; la gestión del Conocimiento y la Información; las complejas relaciones entre las culturas institucionales de las Fuerzas Policiales y de Seguridad (FFPyS) y los nuevos desafíos de las políticas públicas de Seguridad; y los laboratorios de innovación como ámbitos fundamentales para el desarrollo de nuevas soluciones y la formación práctica de las personas, para poder afrontar los nuevos desafíos antes señalados.

Este recorrido da cuenta de las complejidades y la multidimensionalidad que debe afrontarse para impulsar Políticas Públicas basadas en Evidencia Científica.

### **ABSTRACT**

The joint planning work for the construction of a Research, Development and innovation (R + D + i) field in Security and Justice will be described as a Case Study. This is promoted, since mid-2016, by the Ministry of Science, Technology and Productive Innovation of the Nation (Mincyt), the Ministry of Justice and Human Rights of the Nation (Minjus), CONICET and the Ministry of Security of the Nation.

In order to analyse this Case, the initiatives arising from that Planning were analysed in light of some critical issues to promote a public policy based on scientific evidence such as the relationships between academic knowledge and practical knowledge; the practice of multidimensional foresight; specific programs to link scientists with the field of public

policies; knowledge and information management; the complex relationships between the organizational cultures of the Police and Security Forces (FFPyS) and the new challenges of public security policies; and innovation laboratories as fundamental areas for the development of new solutions and the practical training of people, in order to face the new challenges mentioned above.

This gives an account of the complexities and multidimensionality that must be faced to promote Public Policies based on Scientific Evidence.

### **PALABRAS CLAVE**

Seguridad, desarrollo, innovación, evidencia científica.

### **KEY WORDS**

Security, development, innovation, scientific evidence.

## INTRODUCCIÓN

Han existido a lo largo de la historia múltiples configuraciones y relaciones entre la Ciencia y la Tecnología, con la Sociedad y los Gobiernos. Los gobiernos pueden promover el desarrollo y evolución de la Ciencia y la Tecnología o bien desfavorecerla. La sociedad puede impulsarla o bien oponerse a sus desarrollos [1].

En este sentido, el conocimiento científico generado y disponible sobre un campo de política pública específico puede o no ser utilizado por los decisores políticos. Puede ser promovido o bien desdeñado. Ahora bien, aunque sea valorado y utilizado, son múltiples las variables que influyen en el diseño, implementación y evaluación de las Políticas Públicas. Es posible nombrar, entre otras, las demandas de la sociedad; las ideologías o cosmovisiones de una determinada gestión de gobierno; la capacidad para coordinar o articular intereses diversos o contrapuestos; o bien la idoneidad de los funcionarios públicos.

Ahora bien, creemos que, para obtener resultados sostenibles de las políticas públicas, el conocimiento científico se torna de fundamental importancia. Asimismo, para lograr un impacto positivo de las políticas públicas en el mediano y largo plazo es necesario impulsar la cooperación, coordinación y articulación entre los diferentes actores involucrados (decisores de política, funcionarios de carrera, asociaciones de la sociedad civil, entes regulatorios, entes descentralizados, científicos, profesionales expertos, entre otros). Por el contrario, el oportunismo, el aislacionismo, la autosuficiencia, el cortoplacismo, la ruptura de pactos, y el cambio constante de prioridades constituyen obstáculos infranqueables para lograr impactos positivos de las políticas públicas, aunque éstas se basen en evidencias científicas.

En el presente trabajo se describirá, como Caso de Estudio, las diferentes políticas, herramientas e iniciativas que a partir de diciembre de 2015 se vienen impulsando desde el Ministerio de Seguridad de la Nación a los fines de construir y/o fortalecer un campo de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en Seguridad y Justicia. Cabe aclarar que el estudio de Caso estará limitado al diseño e implementación de estas políticas. Dada su reciente implementación, aún no se podrá evaluar el impacto de las mismas.

Asimismo, a lo largo del presente trabajo se analizarán algunos temas críticos para impulsar una política pública basada en evidencia científica [2] [3] que sea sustentable en el tiempo.

Algunos de los temas críticos antes señalados son:

1. Las relaciones entre el saber académico y el saber práctico.

2. La prospectiva multidimensional.
3. Políticas Públicas Basadas en Evidencia Científica.
4. Gestión del Conocimiento y la Información.
5. Cultura institucional y políticas públicas.
6. Labs de innovación.

Todos estos temas suponen la implementación de estrategias cooperativas entre los actores participantes del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En este sentido, el conocimiento o la evidencia científica es una condición necesaria pero no suficiente para la implementación de una política pública eficaz y eficiente.

Para el análisis de Caso se describirán centralmente dos iniciativas:

1. *Agendas de Conocimiento*: Desde mediados del 2016, se viene llevando a cabo un proceso de planificación conjunta entre el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el CONICET y el Ministerio de Seguridad de la Nación con el objeto de construir dicho campo de I+D+i. En este proceso de planificación se están conformando agendas de conocimiento con el aporte de investigadores y expertos en diferentes áreas, tales como: Delito Complejo y Narcotráfico, Ciberseguridad, Investigación Criminal, Gestión del Conocimiento y la Información, y Cultura Institucional<sup>1</sup>.

2. *Proyectos de Investigación Conjuntos*: Estos proyectos fueron presentados y se están llevando a cabo por parte de investigadores, docentes y expertos de los Institutos Universitarios de las Fuerzas de Seguridad (sobre Evaluación de las estrategias de prevención y control del narcotráfico, e investigación criminal –en el campo de los delitos económicos, ciberseguridad y la gestión de la investigación criminal).

Las relaciones entre el saber académico y el saber práctico

---

<sup>1</sup>Se acordaron 36 iniciativas en el marco de las cinco Agendas, distribuidas de la siguiente manera:

1. Gestión del Conocimiento e Información: 9
2. Investigación Criminal: 6
3. Ciberdelito: 7
4. Cultura Institucional: 8
5. Delito Complejo y Narcotráfico: 6

Las relaciones entre el saber académico y el científico con el saber práctico o saber-hacer no son lineales ni unidimensionales. Ambos pueden –y deben- alimentarse mutuamente. Una buena investigación científica releva y analiza un material empírico con una metodología sólida. Un saber práctico dinámico e innovador demanda del conocimiento científico explicaciones, patrones y leyes que le permitan mejorar y fundar su práctica en dicho conocimiento.

Sin embargo, en muchas situaciones estos dos tipos de saberes tienden a autonomizarse y se separan, evitando todo contacto o interacción entre ellos. En muchos casos la ciencia se desliga del material empírico (especialmente en las Ciencias Sociales). Se vuelve autorreferencial, y pierde su potencia explicativa de los fenómenos. En el caso de los saberes prácticos, en muchos casos se burocratizan, y se desligan de las nuevas tecnologías y conocimientos. Suelen organizarse por otros principios o lógicas, como la patrimonial, el clientelismo, el nepotismo, u otras alejadas de la originalidad y la posibilidad de construir instituciones, organizaciones o dinámicas racionales considerando los contextos específicos dónde se aplican los saberes prácticos.

En este apartado buscamos ahondar en estas relaciones a través del análisis de Caso antes señalado, referido al diseño e implementación de una política pública para el impulso para la construcción y fortalecimiento de un campo de I+D+i en Seguridad.

Al comenzar la gestión del Gobierno de Cambiemos en diciembre de 2015, la Ministra de Seguridad Patricia Bullrich decidió ocupar el cargo de Director de Articulación con el Sistema Científico y Educativo, en la Subsecretaría de Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad de la Nación. Dicho cargo fue establecido al momento de la creación de este Ministerio el 10 de diciembre de 2010, y fue ocupado durante la gestión de Nilda Garré, pero en las posteriores gestiones durante el Gobierno de Cristina Fernández de Kirchner quedó vacante. La decisión de la ministra Patricia Bullrich dio muestras de interés por la temática y de considerarlo de importancia para lograr los objetivos generales de la gestión.

A principios de 2016 la Subsecretaría de Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad, actualmente liderada por el Dr. Juan Carlos Pugliese, recibió los Planes Bianuales de Investigación de los cuatro Institutos de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales (FFPyS)<sup>2</sup>, los cuales llamaron la atención de las autoridades por la gran variedad temática y cierta falta de foco, considerando las capacidades y recursos existentes.

En el marco de un reordenamiento de las prioridades de la política de seguridad para las Fuerzas Federales (en dónde se comenzó a reorientar el esfuerzo hacia la lucha contra el crimen organizado y complejo, con especial énfasis en el narcotráfico) se decidió lanzar

---

<sup>2</sup>Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina, Instituto Universitario de Seguridad Marítima, Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional, Instituto Superior de Seguridad Aeroportuaria.

una Convocatoria de Becas de Investigación para la realización de investigaciones sobre dos temas prioritarios: investigación criminal y narcotráfico.

Por medio de varias reuniones organizadas por el Ministerio de Seguridad de la Nación, se colaboró con los Institutos Universitarios en el armado de dos grupos de investigación 'conjuntos' conformados por docentes, investigadores y personal operativo de las cuatro FFPyF. De este modo, la convocatoria a proyectos de investigación -apuntalada por las becas dispuestas por la Subsecretaría de Planeamiento y Formación- buscaban:

1. Impulsar la realización de proyectos de investigación cuyos resultados fuesen de utilidad para el diseño, implementación y evaluación de las políticas de seguridad y de acciones de carácter estratégico, táctico y operativo por parte de las FFPyS.
2. Promover la 'conjuntos' a partir de la conformación de grupos de investigación conjuntos entre las FFPyS, facilitando la integración y el intercambio de conocimientos y experiencias entre el personal de los cuatro Institutos Universitarios (IIUU).

Uno de los proyectos presentados es liderado por la Dra. Mariana Souto Zabaleta, quien es experta en el estudio empírico del Narcotráfico, y forma parte de la Subsecretaría de Planeamiento y Formación. El proyecto se denominó "Evaluación de las estrategias de prevención y control del narcotráfico". Por medio del mismo se busca una mejor comprensión del problema a partir del análisis cuantitativo de más de 2.000 sentencias de la justicia federal relativas a la infracción de la Ley de Estupefacientes, así como también a partir de la realización de entrevistas a más de 150 referentes policiales y del poder judicial que participan o han participado en procedimientos relativos a esta Ley.

El segundo proyecto sobre 'Investigación criminal' se conformó como un proyecto 'paraguas' en tanto se desarrolló a partir de la conformación de cuatro grupos de investigación, los cuales trabajaron sobre las siguientes temáticas:

1. La investigación criminal compleja en el ámbito de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales. El caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.
2. Técnicas Policiales en la Investigación Criminal. Detección y análisis descriptivo de problemas de gestión.
3. Delitos Económicos Complejos. Modelos de Pedido de Investigación Patrimonial. El lavado de dinero.
4. Cibercrimitos. Tendencias internacionales y estrategias para su control.

En el caso del proyecto sobre “Evaluación de las estrategias de prevención y control del narcotráfico” su objetivo general es hacer un diagnóstico de las estrategias de control del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos que se implementan en el país por parte de las fuerzas de seguridad y policiales, a partir de la percepción de los actores involucrados en las tareas de prevención y control, y de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención y el tratamiento de las adicciones, y de la información que se desprende de las causas judiciales por infracción a la Ley N° 23.737 y por el delito de contrabando, en aquellos procedimientos iniciados por la Policía Federal Argentina (PFA), la Gendarmería Nacional Argentina (GNA), la Prefectura, Naval Argentina (PNA) y la Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA) en el período 2014-2016. El cumplimiento de los objetivos propuestos posibilitará contar no sólo con una descripción del problema del tráfico ilícito de drogas en las diferentes áreas de intervención de las diferentes fuerzas policiales y de seguridad federales, sino además con una visión respecto a las estrategias que se implementan para su prevención y control desde la mirada de los actores que desarrollan esas estrategias en el plano operativo. Por otra parte, el análisis de las sentencias judiciales permitirá constatar los resultados de esas estrategias en los casos que son judicializados develando así el impacto real de la aplicación de la ley.

Es para destacar, que especialmente en el caso de esta investigación, se comenzaron a cumplir tempranamente los objetivos de generar una investigación de valor para la gestión, en tanto se recibió el interés de varias áreas del Ministerio de Seguridad, que comenzaron a plantear demandas específicas o bien la ampliación de la investigación. En este sentido, emergió la oportunidad de ligar los saberes científicos con los prácticos.

Destacaremos aquí dos casos: la Mesa de lavado de activos, que reúne a los investigadores de las cuatro fuerzas para compartir información, capacidades de análisis y estrategias, y el Consejo de Seguridad Interior.

En el primer caso se planteó la necesidad de poner especial atención (y construir variables e indicadores) sobre patrones en el accionar de redes criminales, el uso de armas y situaciones de violencia detectadas. En el caso del Consejo de Seguridad Interior se planteó el interés de ampliar la investigación, estudiando tres provincias en las cuales se está aplicando la ‘Desfederalización’ de la Ley 23.737 de Estupefacientes, a los fines de conocer y analizar el accionar de las justicias provinciales en relación a la temática. También se está evaluando la posibilidad de realizar un estudio de caso en el Partido de San Martín.

Actualmente, se está buscando impulsar esta línea de investigación como una capacidad permanente del Min. Seg y los IIUU, a los fines de poder proveer los insumos necesarios para materializar la implementación de políticas de control del narcotráfico debidamente sustentadas en evidencia.

En el caso del Proyecto sobre 'Investigación Criminal' se destaca la metodología aplicada en el proyecto 'La investigación criminal compleja en el ámbito de las Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales. El caso de la Policía de Seguridad Aeroportuaria.' la cual se buscará replicar en proyectos de investigación similares aplicados a otras Fuerzas de Seguridad Federales tanto como Provinciales. Este tipo de estudios, como los otros tres restantes desarrollados en el marco del proyecto sobre 'Investigación Criminal' pueden ser de suma utilidad para identificar problemáticas en la gestión de este tipo de investigación, y de este modo, impulsar mejoras.

Concretamente este último proyecto, ha esbozado una serie de recomendaciones relacionadas con la temática estudiada, estas son:

1. Incorporar la especificidad de las tareas de la investigación criminal de delitos complejos en la definición de requisitos y competencias a considerar en los procesos de reclutamiento, formación y capacitación de los investigadores complejos.
2. Aumentar la dotación de recursos humanos dedicados a la investigación criminal de delitos complejos, así como las acciones de capacitación de los mismos, teniendo en cuenta los criterios listados en el punto anterior.
3. Incrementar la dotación de recursos técnicos y de infraestructura
4. Aumentar la coordinación y eficacia del sistema de investigación criminal de delitos complejos.

Asimismo, se están generando diferentes dispositivos institucionales para garantizar el encuentro e interacción entre los saberes científicos y los prácticos, por ejemplo, la constitución del Instituto Conjunto de Conducción Estratégica (ICCE), y un conjunto de talleres y seminarios de encuentro entre científicos con profesionales o agentes con roles operativos en las Fuerzas Policiales y de Seguridad (FFPyS).

Adicionalmente, cabe destacar otros ejemplos en dónde los investigadores han respondido positivamente a las iniciativas para constituir y fortalecer un campo de I+D+i en Seguridad y relacionar sus temas de investigación con prioridades de la política pública. Este es el caso de un estudio sobre los mercados ilícitos de celulares que han formulado los investigadores Matías Dewey (Max Planck Institute for the Study of Societies de Alemania) y el Sociólogo y Analista Político Luis Costa. Las empresas Motorola y Samsung tanto como funcionarios<sup>3</sup> del BID han expresado interés en este proyecto.

---

<sup>3</sup>Especializados en Seguridad Ciudadana, pertenecientes al Departamento de Instituciones para el Desarrollo de dicho Banco de Desarrollo.

Este estudio es de fundamental importancia, en tanto los mercados ilícitos toman una dimensión tal que es difícil combatirlos de modo fragmentado o bien delito por delito. Debe analizarse la lógica de mercado de los mismos y atacar dichas lógicas para reducirlos.

Dewey ha estudiado los mercados ilegales desde el 2011 junto a un grupo de investigadores especializados. El foco de estos estudios han sido los “mercados” y no las “organizaciones criminales”. De este modo incluyen un enfoque que no sólo tenga en cuenta la oferta (crimen organizado) sino también la demanda. Según el investigador, estos mercados están compuestos por una gran cantidad de personas que compran –sabiéndolo o no– celulares robados y por muchos formatos de oferta. La oferta está compuesta por celulares usados robados al voleo, por celulares nuevos que forman parte de cargamentos robados por piratas del asfalto, por celulares ingresados modalidad “hormiga” por los aeropuertos o pasos fronterizos, por celulares robados en países limítrofes e ingresados a la Argentina y por celulares nuevos que ingresan ilegalmente por la aduana. Por el lado de la demanda no sólo hay gente que compra sin saber (como sucede, a veces, con las autopartes) o sabiéndolo, sino bandas de delincuentes, entre otras formas y modalidades de oferta y demanda.

### Prospectiva multidimensional

La generación de escenarios futuros multidimensionales y multidisciplinarios tiene un carácter fundamental para impulsar una política pública basada en evidencia científica. El uso de la ciencia no sólo sirve para explicar fenómenos pasados o presentes, sino también, en base a la determinación de regularidades es posible diseñar modelos probabilísticos, o bien, escenarios futuros. Estos escenarios son fundamentales para diseñar las políticas públicas basándolas en conocimiento científico<sup>4</sup>.

En el caso que estamos analizando, se impulsó un largo proceso de planificación participativa con múltiples actores, de diversos orígenes y conocimientos (científicos, funcionarios, agentes de policía, docentes, fiscales, etc.). Esta interdisciplinariedad y multidimensionalidad enriquece estos procesos de planificación y la generación de escenarios futuros. Los tornan más complejos, en tanto empiezan a jugar diversas variables, pero al mismo tiempo, son más sentidos por los participantes ya que se incluyen sus intereses, visiones y expectativas.

A continuación, describiremos este proceso.

Desde mediados de 2016 se comenzaron a realizar reuniones de funcionarios de la Subsecretaría de Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad de la Nación (Minseg) con el Dr. Alejandro Mentaberry (Coordinador ejecutivo del Gabinete Científico Tecnológico del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva) a los fines de

---

<sup>4</sup>Cabe señalar que desde el Mincyt se está diseñando un laboratorio de simulación de políticas públicas.

elaborar una planificación conjunta para la constitución de un campo de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) en Seguridad.

Luego de varias reuniones preparatorias, el 15 de diciembre de 2016 se realizó en el Centro Cultural de la Ciencia (CCC) una reunión titulada “Hacia la construcción de un campo de I+D+i en Seguridad”. Allí participaron unos 150 investigadores de Universidades y el CONICET especializados en temas de seguridad tanto como agentes de las cuatro Fuerzas Policiales y de Seguridad Federales. El objetivo fue armar agendas de futuro que marquen las prioridades de I+D+i en Seguridad. Para ello, se organizaron talleres temáticos que dieron comienzo al proceso de planificación. Inicialmente se conformaron cuatro grupos de trabajo:

1. Delitos complejos y narcotráfico
2. Ciberdelitos
3. Criminalística y estudios forenses
4. Gestión del Conocimiento y la Información

Esta reunión contó con la participación Lino Barañao, por parte del Ministerio de Ciencia (MinCyT), y Patricia Bullrich, titular de la cartera de Seguridad.

Cabe destacar lo afirmado por ambos ministros en esa ocasión. Bullrich valoró especialmente este tipo de encuentros porque “el día a día muchas veces nos lleva a no tener los espacios adecuados para pensar estratégicamente cuáles son los problemas que tenemos: no sólo sobre los diagnósticos sino también sobre las capacidades disponibles”. Asimismo, expresó que “lograr una interacción entre el campo científico, los investigadores de las Fuerzas (FFSS) y los institutos de enseñanza para la introducción del pensamiento crítico y potenciar la capacidad de investigar e innovar es algo muy profundo para nosotros”.

En esa línea, la ministra explicó la necesidad de cambios en las Políticas de Seguridad, en tanto se presentan nuevos escenarios y desafíos –cada vez más rápidamente–, los hay que conocer para poder dar respuestas certeras por parte del Estado. Entre otros temas, señaló la necesidad de abordar temas profundos y estructurales como la cultura institucional de las FFPyS, para poder reorientar a estas fuerzas hacia los desafíos y prioridades de política pública. Por ello solicitó la conformación de un quinto grupo de planificación sobre la ‘Cultura Institucional’ en las FFPyS.

Por su parte, Barañao ponderó la vinculación entre ministerios como un cambio cultural significativo y se refirió “a la responsabilidad social tanto de científicos como de

investigadores policiales, porque es el Estado quien les paga. En consecuencia, deben retribuir a la sociedad que financió su formación y trabajo por medio de soluciones concretas a problemáticas reales”.

La interacción con otras áreas de Gobierno, consideró el titular del MINCyT, “reivindica el papel social de la Ciencia, en este caso al ayudar al ciudadano común a sentirse más protegido”. Así, Baraño subrayó la inserción efectiva de su cartera en la administración pública “a través de la firma de convenios con distintos organismos para cumplir con la misión de ser un ministerio de servicios”.

También, participaron Alejandro Mentaberry, Juan Carlos Pugliese (Subsecretario de Planeamiento y Formación del MINSEG), y Marcelo Bergman (profesor y director del Centro de Estudios Latinoamericano sobre Inseguridad y Violencia CELIV, de la Universidad Nacional de Tres de Febrero -UNTREF-).

Desde dicho taller, hasta el mes de junio de 2017 se trabajó en la elaboración de las agendas de I+D+i que se adjuntan a esta Ponencia.

La metodología de este proceso fue ‘de abajo hacia arriba’, en tanto se llevó a cabo a partir de consultas a diferentes expertos e investigadores, con diversas trayectorias y pertenencias institucionales. Se trabajó estableciendo estrategias de intervención, cursos de acción, actores e instrumentos en materia de recursos humanos, líneas de investigación, desarrollo tecnológico, marcos regulatorios y vinculación científico tecnológica para cada uno de los ejes temáticos planteados.

Un primer borrador fue presentado en el mes de marzo de 2017 a las Autoridades del Ministerio de Seguridad y del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, a los fines de validar las agendas elaboradas. En esa ocasión se sumó al proceso el Ministerio de Justicia a través de la participación del Director Nacional de Política Criminal, Carlos y Santiago del Carril (Coordinador del Programa sobre Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación).

De este modo, el proceso de planificación empezó a ser encarado por los tres ministerios en conjunto.

En esta reunión participaron también el Secretario de Articulación Científico Tecnológica del Mincyt, Agustín Campero, el Secretario de Coordinación, Planeamiento y Formación del Ministerio de Seguridad, Alberto Föhrig, y el Subsecretario de Planeamiento y Formación, Dr. Juan Carlos Pugliese. Föhrig afirmó: “En la tarea operativa, para nosotros, pensar en la seguridad sin la justicia es muy difícil; es muy importante haber logrado establecer una agenda entre los tres Ministerios”. Además, hizo hincapié en la relevancia de concretar los objetivos establecidos: “Es fundamental tener una buena planificación,

pero el éxito de este proyecto se mide con investigadores trabajando físicamente en lugares con personal de las Fuerzas, y nuestro objetivo este año tiene que ser ese”, concluyó Föhrig.

En el mismo sentido, el Ministerio de Seguridad está buscando diversificar el perfil del personal de las FFSS, para poder afrontar los nuevos desafíos en el campo de la Seguridad. Estos nuevos perfiles deben aportar capacidades y competencias para combatir los delitos complejos y el narcotráfico. Por ello, se impulsará la incorporación de profesionales, tecnólogos y científicos en las FFPyS tales como físicos, químicos, informáticos, politólogos, sociólogos, entre otros.

Como una de las estrategias para adquirir dichas capacidades, se está impulsando la radicación de investigadores del CONICET en el Minseg y en los IIUU. Cabe destacar que los investigadores pueden elegir su lugar de trabajo a partir de formar parte de la categoría de ‘investigador adjunto’. Asimismo, no es necesario que los lugares de trabajo elegido sean Unidades Asociadas al CONICET. Esto último puede favorecer la radicación de investigadores en los IIUU tanto como en el Minseg.

A partir de todo este proceso de planificación, el Mg. Lucas Luchilo, Subsecretario de Evaluación Institucional del MINCYT propuso conformar el Programa ‘Ciencia para la Seguridad’ en el cual se prioricen algunas de las acciones planteadas en las Agendas a los fines de impulsarlas más activamente desde el Estado y así dales curso. En el marco de este Programa se elaboró una convocatoria a Proyectos de Investigación y Pasantías de Estudio en Seguridad (en el exterior) que se lanzará a principios de 2018.

Los proyectos de investigación que se impulsarán en esta Convocatoria son:

1. Caracterización y magnitud de mercados ilícitos, y de las redes/organizaciones criminales involucradas.
2. Investigación criminal en las fuerzas policiales y de seguridad federales y provinciales.
3. Cambio y cultura institucional
4. Investigación científica sobre las prácticas forenses

Al mismo tiempo, se promoverá el estudio en el exterior de investigadores de Universidades y el Conicet, tanto como de miembros de las FFPyS en temas tales como Ciberseguridad, ciencia de datos, imágenes, diferentes ciencias forenses, reconocimiento facial, comunicaciones, aviónica, entre otras tecnologías de avanzada.

## Políticas públicas basadas en evidencia científica

Se ha conformado una organización a escala mundial denominada “International Network for Government Science Advice (INGSA)”, la cuáles una plataforma de colaboración para el intercambio de políticas, el desarrollo de capacidades y la investigación a través del asesoramiento científico. Por medio de talleres, conferencias y diversas herramientas, esta red busca mejorar la interfaz global ciencia-política para, a su vez, mejorar el diseño de políticas basadas en evidencia a nivel nacional e internacional.

Siguiendo esta tendencia, se comenzaron a conformar en muchos países del mundo Departamentos u Oficinas de Asesoramiento Científico (por ejemplo, en Parlamentos o bien en las propias Agencias de gobierno).

A escala nacional, a partir de la organización del Primer y Segundo Simposio sobre Ciencia y Política por parte del Mincyt<sup>5</sup>, en el Minseg se está evaluando la posibilidad de establecer una cooperación con la Asociación Estadounidense para el Avance de la Ciencia (American Association for the Advancement of Science–AAAS-) a los fines de establecer un Programa que impulse el desarrollo de proyectos de Expertos científicos y tecnólogos en diferentes oficinas del Ministerio de Seguridad y de las FFPyS.

La AAAS es una organización que promueve la cooperación entre los científicos, defiende la libertad científica, y fomenta la responsabilidad y educación científica, siendo en la actualidad la sociedad científica más grande del mundo. Entre otras actividades, impulsa Programas de ‘inmersión’ de científicos en agencias de Gobierno. De este modo se brindan oportunidades para que científicos e ingenieros aprendan de primera mano sobre la formulación de políticas, al mismo tiempo que contribuyan con sus conocimientos y habilidades analíticas al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Estas iniciativas son de suma importancia para profesionalizar los organismos públicos en general y las FFPyS en particular. Para ellos se busca generar dispositivos para la atracción y permanencia de científicos, tecnólogos y profesionales en estas organizaciones.

Ahora bien, existen dos grandes tendencias en este campo, por un lado, quienes consideran que los científicos no deben involucrarse directamente en el diseño, implementación o evaluación de las políticas, brindando información científica, que luego los ‘policy-makers’ pueden utilizar; y otra corriente, que busca un involucramiento mayor de los científicos en las políticas públicas, participando de los propios programas de gobiernos, o bien realizando recomendaciones de política.

---

<sup>5</sup>Ver [http://articulacioncyp.mincyt.gob.ar/files/Programa\\_Simposio.pdf](http://articulacioncyp.mincyt.gob.ar/files/Programa_Simposio.pdf)

Consideramos aspectos a favor y en contra de ambas posturas. La postura 'distanciada' le permite al científico continuar realizando su práctica científica de manera regular y sistemática, adaptando las formas de presentación de los resultados de las investigaciones a formatos más adecuados para los políticos o decisores de política. Asimismo, se mantienen distanciados de posibles posicionamientos valorativos o políticos, aunque pierden la posibilidad de influenciar más directamente en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Los sistemas de 'inmersión' en los organismos públicos pueden poner en cuestión la práctica científica 'distanciada', aunque les brinda a los científicos una opción profesional, para ligarse al campo de las políticas públicas. También, a nivel agregado, posibilita una mayor profesionalización de las agencias públicas, tanto como un diseño, implementación y evaluación de las políticas basándose, de un modo más integral, en evidencia y conocimientos científico-técnicos.

### Gestión del conocimiento y la información

Las iniciativas enmarcadas en las Agendas construidas entre el Minseg, el Mincyt y el Minjus, buscan fortalecer un campo de I+D+i en Seguridad y Justicia y, al mismo tiempo, ser insumos para continuar impulsando un sistema judicial y de seguridad con mayor capacidad de inteligencia e investigación criminal para la persecución de los delitos complejos y de las grandes organizaciones criminales. De este modo, se busca aprovechar las capacidades disponibles en el sistema de CyT, potenciándolas y dándoles una orientación hacia las prioridades de la Política Pública en seguridad.

Ahora bien, uno de los grandes desafíos de estos sistemas complejos es la coordinación de la información, por medio de la cooperación y la gestión del conocimiento

Algunas de las iniciativas dan cuenta o suponen la necesidad de coordinar diferentes instancias de información, para lograr mayores grados de eficacia y eficiencia en las políticas públicas. A modo de resumen, las iniciativas para destacar son:

1. Diseño de sistemas de información interoperables en temas forenses, narcotráfico, e información georreferenciada
2. Trazabilidad de datos policial-judicial-penitenciaria-
3. Sistemas de reconocimiento facial
4. Red de expertos en Criminalística y Entomología Forense

5. Campaña 'Tu Celu'<sup>6</sup>: por medio de la colaboración público-privada se busca reducir el mercado ilegal de celulares y, de este modo, los robos que lo alimentan.

Para impulsar la gestión del conocimiento y la información se está buscando que estas agendas tengan un carácter dinámico. Es decir, impulsar el avance en la implementación de las iniciativas acordadas, al mismo tiempo que continuar incentivando el fortalecimiento y ampliación de las redes de expertos, para de este modo, promover el intercambio de experiencias y la ideación de nuevos proyectos e iniciativas.

### Cultura institucional y políticas públicas

En la sociedad actual, a escala internacional, emergen nuevas formas delictivas, caracterizadas por la digitalización de los delitos y el impacto de las redes en las formas organizativas de la Criminalidad. En este dinámico contexto es necesaria una constante adaptación y revisión de las técnicas y estrategias de las Fuerzas de Seguridad Federales y Provinciales (FFPyS) para combatir el delito. En ese sentido, la adaptación de las FFPyS no sólo puede abordar los aspectos tecnológicos o de formación, sino que deben incluir aspectos relativos a su cultura institucional como por ejemplo: el prestigio y vocación de servicio en la función policial; las prácticas institucionales; la optimización del desempeño policial, uso de indicadores y evaluación de impacto; las capacidades de coordinación inter-agencial; las tensiones y equilibrios entre profesionalización y estructuras de mando; y la función de las estructuras orgánicas, la legislación que las sostiene y sus relaciones con los nuevos desafíos institucionales.

En el II Simposio Ciencia y Política llevado a cabo en el mes de Julio de 2017 en el Mincyt<sup>7</sup>, la Ministra de Seguridad hizo una presentación en donde resaltó la importancia de estudiar y comprender la cultura institucional en las FFPyS. Entre otros conceptos vertidos, señaló:

- Muchas veces se cosifica el rol del Policía, lo que genera una distancia con la sociedad, blindando la cultura institucional de las Fuerzas
- Es necesario impulsar acciones para abrir estas instituciones al Mundo

---

<sup>6</sup> El Ministerio de Seguridad de la Nación, en conjunto con el Ministerio de Comunicaciones y el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM) lanzaron esta Campaña la cual impulsa que los usuarios de celulares prepagos se registren y validen su identidad, al mismo tiempo que todos los usuarios de celulares denuncien el robo o extravío de su celular. El registro se hace desde el mismo celular, de manera online o en las oficinas comerciales de las empresas. De este modo, ante un suceso denunciado por robo o extravío, se podrá identificar la línea y a su titular, y se podrá acceder al IMEI (el número identificador) del último teléfono móvil utilizado por esa línea. Esta Campaña pone el foco en el mercado ilegal, buscando reducir su tamaño. Mediante el registro de los celulares prepagos y la denuncia de los robados o extraviados se busca limitar la oferta y, por ende, el tamaño del mercado, al mismo tiempo que desincentivar el robo de celulares, que en muchos casos envuelven situaciones de violencia. Este sistema de registro ya fue aplicado en otros países y ha dado como resultado en la reducción significativa del mercado ilegal de celulares.

<sup>7</sup> Ver [http://articulacioncyp.mincyt.gov.ar/files/Programa\\_Simposio.pdf](http://articulacioncyp.mincyt.gov.ar/files/Programa_Simposio.pdf)

- Para las FFPyS es clave la disciplina. Deben poder manejarse con disciplina, pero al mismo tiempo con libertad.
- La libertad es clave para ejercer profesionalmente su función
- Por ejemplo, durante la realización de investigaciones criminales se pone en juego la tensión entre disciplina y libertad, y es en ese marco que la prueba se construye

Estos conceptos son de suma importancia para comprender los desafíos de las FFPyS Federales en la actualidad. En relación a lo planteado anteriormente, deben prepararse para enfrentar desafíos exigentes como la prevención de delitos complejos tanto como la resolución de los mismos, para la cual la inteligencia y la investigación criminal toman una fuerte relevancia. De este modo, las FFPyS se están focalizando en algunos de los delitos complejos tales como: Ciberataques; Mercados ilícitos (celulares, autopartes, drogas, etc.); Secuestros extorsivos; Terrorismo; Trata de Personas; Delitos económicos (fraudes y estafas); y Pedofilia. Estos nuevos desafíos suponen, en muchos casos, la necesidad de cambiar enfoques, maneras de pensar su propia práctica, los contenidos de la formación, las estructuras organizativas de las FFPyS, entre otros aspectos que hacen a la cultura institucional de toda organización.

### Lab de innovación

Los laboratorios de innovación (como los fablab, makerspaces, hackerspaces y laboratorios de gobierno abierto, entre otros) buscan democratizar el acceso a las nuevas tecnologías y proponen una modalidad de trabajo colaborativa y en red. En general este tipo de espacios se basan en herramientas de fabricación digital, software open source, electrónica abierta y nuevas formas de interacción entre diseñadores, ingenieros, científicos, artistas, emprendedores y ciudadanos en general. Algunos de estos espacios se enfocan en la fabricación digital y el diseño, otros se orientan a la experimentación con electrónica, artesanías y software abierto. Todos ellos se alimentan de la diversidad y la espontaneidad del diálogo entre diferentes saberes, el aprendizaje en la interacción, el poder de las redes sociales y la ausencia de divisiones estancas entre disciplinas. Como resultado, los laboratorios abiertos constituyen auténticas comunidades de práctica que aceleran de forma exponencial la producción de conocimiento científico y tecnológico. Al mismo tiempo son lugares propicios para idear e impulsar nuevos emprendimientos y proyectos. Permiten abordar problemas a través de soluciones prácticas, prototipando productos e ideas en poco tiempo y acercan a la comunidad a la producción de conocimiento.

De esta forma, los laboratorios de innovación son espacios de trabajo y desarrollo multidisciplinario donde una comunidad con recursos y habilidades propias se reúnen para discutir e implementar proyectos orientados a la búsqueda de soluciones a problemas concretos, así como potenciar oportunidades de desarrollo identificados por la comunidad

académica, empresas y/o actores estatales y de la sociedad civil en un territorio o ámbito local.

En el ámbito de la Seguridad existen relevantes desafíos de profesionalización y del uso de las nuevas tecnologías, por ello es de suma importancia disponer de espacios con avanzadas tecnologías. En este contexto, el Minseg se ha propuesto crear un laboratorio de innovación abierta, vinculado al Instituto Conjunto de Conducción Estratégica (ICCE), en el Polo de Educativo a ser construido y desarrollado en el Partido de Lanús, en la Provincia de Buenos Aires.

Asimismo, este laboratorio permitirá impulsar la transparencia y agilidad en la gestión pública, contribuyendo al planeamiento estratégico del Ministerio, al generar un espacio de referencia para la definición de las demandas tecnológicas y especificaciones de los equipos requeridos para las fuerzas federales y de seguridad.

Este nuevo laboratorio tiene por objetivos:

1) Formación:

- a) Impulsar la profesionalización de las FFPyS incorporando ciencia y tecnología de alto nivel en las capacidades de las FFPyF.
- b) Utilizar el laboratorio y la escena de crimen como un espacio donde desarrollar prácticas vinculadas a la formación en inteligencia e investigación criminal.
- c) Reforzar la articulación entre los actores involucrados en la investigación criminal, especialmente las fuerzas policiales y el poder judicial.
- d) Promover una experiencia de formación integradora de las distintas etapas de la investigación criminal, vinculando el análisis forense, la criminalística y la inteligencia criminal.

2) Innovación e Investigación:

- a) Facilitar equipamiento de apoyo para actividades de investigación promovidas en el ICCE (temáticas forenses, nuevas tecnologías, y análisis del delito).
- b) Generar un espacio para el desarrollo y testeo de nuevas tecnologías, maximizando el potencial de aplicación de las mismas.
- c) Impulsar la articulación con otros actores públicos y privados, e impulsar nuevos emprendimientos y soluciones tecnológicas en el campo de la seguridad.

3) **Certificación:**

- a) Estandarizar las demandas y especificaciones técnicas de nuevos equipamientos, promoviendo la transparencia y la optimización de recursos en la gestión pública.
- b) Propiciar la validación técnica de herramientas y tecnologías.

En cuanto a la dinámica y actividades en el laboratorio pueden destacarse:

- Lugar de encuentro e intercambio entre varios actores con múltiples conocimientos y experiencias.
- Poder recorrer todas las etapas de la investigación criminal y la producción de inteligencia, articulando ambas instancias.
- Espacio de experimentación para el desarrollo y uso de las tecnologías, facilitando la interacción entre la demanda y oferta tecnológica.
- Instancia para la realización de actividades formativas (por ejemplo, con alumnos del ICCE).
- Desarrollo de una antena tecnológica (detección de las tecnologías de frontera) que interactúe con las demandas específicas de las fuerzas.
- Espacio para demostración de tecnologías y Hub de innovación y emprendedorismo (articulación público-privada).
- Espacio para articular las capacidades de investigación criminal, análisis forense e inteligencia.

Los temas que se abordarán en el laboratorio de innovación son:

- 1) El laboratorio contendrá la tecnología y equipamiento necesario para la capacitación y el reentrenamiento en:
  - a) **Ciencia de datos:** Big data, Inteligencia Cognitiva, machine learning, inteligencia artificial, Policía Predictiva, Redes Sociales para la predicción, Análisis de perfiles sociales, Biometría, Algoritmos Biométricos, Medición de sistemas biométricos.
  - b) **Imágenes:** Escaners, Sistema de reconocimiento facial, Cámaras y Video Analítico, CCTV, Tecnología de Video Analítico.

- c) Forense: Documentología; Toxicología, Química y Cromatografía; Dactiloscopia y papiloscopia; Genética (ADN); Balística; Informática; Biología (entomología, ficología, micología, botánica, limnología -polen); Medicina, Psicología, Antropología y Odontología; Acústica; Accidentología, Emergencias y Catástrofes.
  
  - d) Comunicaciones: sistema troncalizado, radares, etc.
  
  - e) Aviónica (Drones y UAV).
- 2) Dispondrá de espacios virtuales y reales –lugares abiertos, cerrados y mixtos- para reconstruir escenas de diferente tipo de crímenes y delitos, y un depósito de Evidencias simulado

En definitiva, nos parece relevante destacar cómo las dinámicas abiertas de innovación se van expandiendo a diversos campos que van desde el arte y el prototipado rápido hasta la seguridad. La expansión de estas lógicas abiertas en relación al conocimiento, también tienen un impacto sobre lo analizado en el apartado anterior: la cultura institucional de las FFPyS. Existe una fuerte exigencia para que las mismas evolucionen de lógicas endogámicas hacia la apertura y contacto permanente con nuevos conocimientos y actores. Esta apertura, que expresa como objetivo el lab de innovación, va permeando y seguramente irá permeando en el futuro a toda la organización.

## CONCLUSIÓN

En el presente trabajo se hizo un recorrido por las diferentes iniciativas que se impulsan desde el Minseg para la construcción de un campo de Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en Seguridad. Se buscó construir este recorrido como un análisis de caso, en esta oportunidad limitado al diseño e implementación parcial (se tomó un período de dos años) de iniciativas que buscan una mayor vinculación entre las instituciones de ciencia y tecnología con los decisores y ejecutores de la política pública de seguridad.

Estas iniciativas se analizaron a la luz de algunos temas críticos para impulsar una política pública basada en evidencia científica tales como las relaciones entre el saber académico y el saber práctico; la práctica de la prospectiva multidimensional; programas específicos vincular científicos con el ámbito de las políticas públicas; la gestión del Conocimiento y la Información; las complejas relaciones entre las culturas institucionales de las FFPyS y los nuevos desafíos de las políticas públicas de Seguridad; y los laboratorios de innovación como ámbitos fundamentales para el desarrollo de nuevas soluciones y la formación práctica de las personas, para poder afrontar los nuevos desafíos antes señalados.

Este recorrido da cuenta de la multidimensionalidad y complejidades que deben afrontarse para impulsar una relación más cercana y fructífera entre Ciencia y Políticas Públicas. Pero esto se relaciona con la dimensión y complejidad de los nuevos delitos. Plantean el desafío de una mayor comprensión de su funcionamiento, evolución, los actores y dinámicas participantes. También de las herramientas tecnológicas y la capacidad de innovación de la criminalidad. Estas tendencias exigen cada vez más a las estructuras estatales relacionadas con la Seguridad (en este sentido no hablamos sólo de las FFPyS, sino también del Poder Judicial, la AFIP, la UIF, la Aduana, entre otros organismos) a desarrollar conocimientos, capacidades y competencias específicas para poder confrontar las nuevas formas delictivas y el delito complejo y organizado. En este sentido, la innovación tecnológica y la producción de conocimiento científico tienen un papel fundamental, aportando conocimientos, formas de comprensión de fenómenos y tecnologías innovadoras para hacer frente a estos desafíos.

El caso analizado en este artículo muestra que las iniciativas que se están impulsando buscan tender puentes y fortalecer dispositivos institucionales para que el aporte y la incorporación de capacidades científicas y tecnológicas en las FFPyS sean crecientes y sostenibles a lo largo de tiempo, y así den positivos resultados para lograr una mejora continua de las Políticas Públicas de Seguridad.

Si bien aún no es posible corroborar empíricamente los efectos de esas políticas, si se han dado algunos indicios positivos, sobre todo referidos a las proactivas respuestas, tanto de investigadores como de funcionarios de gobierno y de las FFPyS, para valorar y predisponerse a utilizar el conocimiento científico y las nuevas tecnologías como unas herramientas válidas para la mejora de sus prácticas como funcionarios públicos.

Sin embargo, y más allá de estas respuestas proactivas, el recorrido es largo y sinuoso, en tanto estas políticas se enfrentan con dinámicas institucionales que en muchos casos tienden a la endogamia (tanto del lado de la Ciencia como de las FFPyS). Por ello, deberán desarrollarse estrategias para identificar a los actores más propensos a interactuar en un campo diverso y plural, que logren visualizar las oportunidades de crecimiento y mejora que allí, seguramente, encontrarán.

## **BILBIOGRAFIA**

- [1] Jacovkis, Pablo (2013) “De Clementina al Siglo XXI Breve historia de la computación en la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires.”. Eudeba, Buenos Aires.
- [2] Banks, Gary (2009). Evidence-based policy making: What is it? How do we get it?. Australian Government, Productivity Commission. Retrieved 4 June 2010.

- [3] Cairney, Paul (2015). *The Politics of Evidence Based Policymaking*. London: Palgrave Macmillian. ISBN 978-1-137-51781-4.
  
- [4] Head, Brian. (2009). *Evidence-based policy: principles and requirements*. University of Queensland. Retrieved 4 June 2010.
  
- [5] Ashby, Young (2002). *Systematic Reviews: What have they got to offer evidence based policy and practice?* ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice. Retrieved 7th May 2016.
  
- [6] Parkhurst, Justin (2017). *The Politics of Evidence: from Evidence Based Policy to the Good Governance of Evidence*. London: Routledge. ISBN 9781138939400.