

Seguridad y gobiernos locales en Argentina

Serie Documentos de Trabajo | 3

GOBIERNO Y SEGURIDAD

**Nicolás Rodríguez Games
Santiago Fernández
Marcelo Fabián Sain**

Seguridad y gobiernos locales en Argentina

COLECCIÓN GOBIERNO Y SEGURIDAD

COMITÉ EDITORIAL

Carlos Acuña, Alberto Binder, Michiel Holtackers, Monique Marks,
Máximo Sozzo.

Seguridad y gobiernos locales en Argentina

NICOLÁS RODRÍGUEZ GAMES
SANTIAGO FERNÁNDEZ
MARCELO FABIÁN SAIN



Rodríguez Games, Nicolás Eduardo

Seguridad y gobiernos locales en Argentina / Nicolás Eduardo Rodríguez Games; Santiago Andrés Fernández; Marcelo Fabián Sain. -1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2016.

104 p.; 22 x 14 cm.

ISBN 978-987-4092-01-4

1. Seguridad Pública. 2. Policía Municipal. 3. Gobierno Local. I. Fernández, Santiago Andrés II. Sain, Marcelo Fabián III. Título

UNIVERSIDAD METROPOLITANA PARA LA EDUCACIÓN Y EL TRABAJO

AUTORIDADES

Rector

Nicolás Trotta

Secretaría Académica

Laura Sirotzky

Secretario Administrativo

Matías Novoa Haidar

Secretaría de Investigación y Desarrollo

Cecilia Cross

Decano de la Facultad de Desarrollo y Gestión de las Organizaciones

Germán Montenegro

Decano de la Facultad de Tecnología Aplicada

Ricardo Bosco

Decana de la Facultad de Turismo, Actividad Física y Deporte

Liliana J. Mayer

Decano de la Facultad de Políticas Públicas y Gestión Ambiental

Marcelo F. Sain

Decano de la Facultad de Pedagogía

Daniel Suárez

Decano de la Facultad de Cultura y Comunicación

Ralph Haiek

Directora CITRA

Marta Novick

Directora Editorial UMET

Laura Spagnolo

Presidente de la Fundación Octubre

Víctor Santa María

Director de Colecciones: Nicolás Trotta

Diseño: Verónica Feinmann · Lucila Scibona

Corrección: Lucila Scibona para Marca de agua

© UMET, 2016

Editorial Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET)

Sarmiento 2037 · C1044AAE · Buenos Aires, Argentina

Impreso en Argentina.

Queda hecho el depósito que prevé la Ley 11723.

Todos los derechos reservados.

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin permiso escrito del editor.

ÍNDICE

9 **Prólogo**

11 **Gobiernos locales y seguridad pública**

- 11 1. Tipos de municipios en Argentina
- 12 2. Contextualización de una relación incipiente (entre los gobiernos locales y la seguridad pública en Argentina)
- 16 3. Competencias de los municipios en Argentina en materia de seguridad
- 19 4. Tipos de respuestas a los problemas y modelo de gestión predominante
- 24 5. Tendencias más recientes
- 31 6. Desafíos para los gobiernos locales
- 35 Conclusión
- 37 Referencias bibliográficas

41 **Seguridad y municipio: la dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales**

- 41 Introducción
- 42 A. Los problemas y sus “responsables”
- 44 1. La inseguridad es la principal problemática percibida
- 47 2. El gobierno local es percibido como el principal responsable

- 49 3. Los niveles de victimización son altos, aumentan con el tamaño de las ciudades y se han incrementado en los últimos años
- 53 4. Aumentó la percepción de inseguridad
- 56 B. Las políticas
- 56 1. Creación y jerarquizaron de dependencias de seguridad municipales
- 58 2. Predominio de abordajes situacionales-ambientales, inequidad territorial y conflictividades menores
- 60 3. Intervenciones sociales más que prevención social y problemas de coordinación
- 62 C. Las capacidades institucionales
- 63 1. La baja capacidad institucional en su dimensión administrativa
- 66 2. Baja capacidad institucional en su dimensión política
- 68 Conclusión. La dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades
- 70 Referencias bibliográficas

73 **La municipalización policial en la provincia de Buenos Aires**

- 73 1. Nuevas problemáticas locales
- 77 2. Deficiencias institucionales
- 77 2.1. Municipios
- 78 2.2. Policía
- 82 3. Fortalecimiento del gobierno local de la seguridad pública
- 84 4. La creación de policías municipales
- 89 5. Nuevas policías de la democracia
- 90 5.1. Misiones y funciones
- 94 5.2. Organización y conducción policial
- 96 5.3. Régimen profesional
- 99 5.4. Conformación orgánica
- 100 6. Conclusión

PRÓLOGO

Los municipios argentinos han asumido “de hecho” un nuevo rol en materia de seguridad pública más allá de sus competencias formales: son destinatarios de demanda social por seguridad, han incrementado sus presupuestos y tienen iniciativas e intervenciones en este sector de políticas impensadas hace una década.

Sobran ejemplos de municipios argentinos que han creado áreas específicas de seguridad, que han decidido dar apuntalamiento financiero y logístico a la policía provincial o que han instalado gran cantidad de cámaras de videovigilancia. Algunos han ido más allá y diseñaron dispositivos de patrullaje municipal, crearon observatorios de seguridad y promovieron intervenciones de prevención social de la violencia. Unos pocos, incluso, han impulsado y sostenido, aunque sin éxito, la propuesta de crear una policía exclusivamente municipal, desplazando a la policía provincial de las tareas preventivas en sus distritos. Así, este contexto lejos está de aquel donde había margen político para que un intendente respondiera al reclamo de sus vecinos sosteniendo que “esto es competencia provincial”.

Frente a esta nueva realidad, el Núcleo de Estudios de Gobierno y Seguridad (NEGyS) ha decidido compilar en la presente

publicación, bajo el título “Seguridad y gobiernos locales en Argentina”, tres artículos que dan cuenta del proceso de descentralización y desconcentración territorial de la seguridad.

GOBIERNOS LOCALES Y SEGURIDAD PÚBLICA

Nicolás Rodríguez Games

En Argentina, los gobiernos locales vienen siendo beneficiarios de nuevas demandas y reclamos sociales en torno a problemas públicos que antes no formaban parte de su agenda política. Ello ha traído como consecuencia la paulatina asunción de nuevas competencias y funciones por parte de los municipios, tradicionalmente en manos de los poderes ejecutivos provinciales y nacional.

Este proceso de relocalización de las demandas les impuso a las autoridades locales la necesidad de desarrollar nuevas competencias para enfrentar nuevas problemáticas, muy particularmente en los últimos tiempos en materia de seguridad pública. El objetivo del presente artículo es discutir las características que ha venido teniendo este proceso en la Argentina reciente.

1. Tipos de municipios en Argentina

Según Cravacuore (2008), independientemente de la notable heterogeneidad del sistema municipal argentino –principalmente en términos demográficos, territoriales, presupuestarios e institu-

cionales– en Argentina hay tres grandes tipos de gobiernos locales en función de sus capacidades institucionales:

[...] aquellos que tienen capacidad de elaborar y ejecutar su propia agenda, definiendo problemáticas y soluciones, seleccionando las políticas provinciales y nacionales que ejecutarán y asignando recursos para aquellas tareas determinadas como prioritarias; los que se limitan a ejecutar políticas de otros niveles de gobierno, sin capacidad de formular su propia agenda pero con vocación de expandir la existente mediante el desarrollo de nuevas iniciativas; y los que ejecutan una agenda tradicional, limitándose a mantener el empleo y el otorgamiento de asistencia social directa como herramienta de reproducción en el poder. (Cravacuore, 2008: 1-2)

A su vez, el sistema municipal argentino también se caracteriza por su notable fragmentación:

[...] solo dos gobiernos locales superan el millón de habitantes y algunas decenas no alcanzan el centenar. El 80% de los gobiernos locales argentinos tienen menos de diez mil habitantes –el 38% menos de mil– y apenas el 1,2% de ellos, más de doscientos cincuenta mil habitantes. (Cravacuore, 2008: 2)

Así, mientras que las grandes urbes concentran la mayor cantidad de población del país, existe un gran número de pequeños gobiernos locales.

Por su parte, si bien la Constitución Nacional (1994) en su artículo 123 consagra la autonomía municipal, existen en Argentina cuatro jurisdicciones provinciales –incluida la provincia con la mayor extensión territorial y mayor densidad poblacional– que no la reconocen: Buenos Aires, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe.

2. Contextualización de una relación incipiente (entre los gobiernos locales y la seguridad pública en Argentina)

Históricamente, las agendas de los municipios estuvieron dirigidas a desarrollar capacidades para el sostenimiento de la in-

fraestructura urbana, la habilitación, la regulación y el control de las actividades que tienen lugar en su jurisdicción municipal y la asistencia a diferentes grupos sociales. No obstante, algunos de ellos tuvieron alguna capacidad financiera o alguna destreza institucional que les permitió asumir mayores responsabilidades en la gestión de problemas públicos cotidianos, que paulatinamente se fueron incorporando a sus agendas. Este proceso novedoso, iniciado a partir de la década de 1990, hizo más notorias las diferencias entre los distintos tipos de municipios, poniendo en evidencia las limitaciones de la mayoría de ellos en términos presupuestarios y de gestión, dado que en Argentina dependen mayormente de los ingresos de tasas y de transferencias de los gobiernos centrales. Estas diferencias pueden observarse en particular respecto de cuestiones que comenzaron a estar presentes de manera sostenida en la última década en la agenda pública, principalmente en torno a la demanda de “más seguridad”.

En los últimos veinte años, Argentina registró un aumento sostenido de los índices delictivos, pero también se fue afianzando el sentimiento de inseguridad de la población (Kessler, 2014). Ya a partir de 2004, el sentimiento de inseguridad comienza a ocupar los primeros lugares entre las preocupaciones sociales, superando al desempleo (Kessler, 2009) y, al mismo tiempo, se consolida un proceso de construcción social y política de la cuestión de “inseguridad” como problema público relevante, que, con algunos matices coyunturales, postula constantemente, con un mensaje político y mediático, un estado de emergencia permanente (Sozzo, 2014).

Consecuentemente, la aparición y persistencia de la demanda de mayor seguridad constituyó una de las cuestiones centrales que debieron atender los municipios, dado que al mismo tiempo que la cuestión se constituía como problema público preponderante, el eje de las demandas comenzó a cambiar de destinatario para centrarse en el intendente municipal. Mientras que la preocupación central en el nivel municipal en general está relacionada con la vivencia de situaciones violentas –mayormente de robo en la vía pública–, lo peculiar es la responsabilidad compartida que se les atribuye a las autoridades. Tradicionalmente, los proble-

mas de seguridad se le imputan a la policía y, en algunos casos extremos, también al gobierno provincial o nacional. Sin embargo, paulatinamente el reclamo social comenzó a dirigirse a las autoridades locales para solicitarles medidas concretas.

Empezaba a producirse así un redireccionamiento de las demandas y de una parte de la responsabilidad del problema, en cuyo marco subyacía una situación un tanto paradójica: a pesar de que los poderes ejecutivos municipales carecen de facultades, responsabilidades y recursos en torno a la cuestión de “la aplicación de la ley”, de la persecución penal de delitos y de la organización de sus propios dispositivos de seguridad pública, al mismo tiempo se han convertido en el centro de imputación de demandas por parte de sus electores.

Este mayor involucramiento de los gobiernos locales en seguridad tiene varias explicaciones y puntos de vista en la bibliografía especializada. Por ejemplo, Carrión (2006) sostiene que ello puede explicarse a partir de la conjunción de tres factores: la descentralización de las competencias producto de la reforma del Estado de la década de 1990; la aparición de nuevas políticas de seguridad, en las que observa el pasaje de enfoques de seguridad pública a los de seguridad ciudadana; y la transformación de la violencia en la región, especialmente a partir de su urbanización.

Dammert (2007) sostiene que también debe reconocerse que las ciudades “[...] son un campo de relaciones y conflicto social permanente debido a la diversidad de personas e intereses que conviven en ellas. El conflicto es consustancial con la ciudad [...]”, y actualmente:

[...] las ciudades se caracterizan por la pérdida de espacios públicos y cívicos, el desarrollo de un comportamiento social más individualista y una creciente sensación de angustia, marginación y temor, junto a la generalización de la urbanización privada, como en el caso de los barrios cerrados, que profundiza la segregación social y espacial [...]. (Dammert, 2007: 71)

Por su parte, Sozzo (2009) sostiene que hay dos tipos de explicaciones posibles que contextualizan esta relación: por un

lado, “objetivamente” hay un crecimiento de las tasas de delito y violencia –delitos comunes, microcriminalidad, delitos contra la propiedad y contra las personas, con matices espacio-temporales y modalidades–, y, por otro, “subjetivamente” hay un crecimiento de la sensación de inseguridad. Eso ha tenido como consecuencia un conjunto de cambios en los patrones de conductas de los ciudadanos a partir de comportamientos de autoprotección y evitación y de una elevada politización de la cuestión.

Faroppa Fontana (2011) complementa el enfoque de Sozzo señalando lo inconducente que resulta debatir en torno a la dicotomía “seguridad objetiva-seguridad subjetiva”, dado que el debilitamiento de las relaciones de los vecinos y las dificultades para que los integrantes de un mismo barrio se comuniquen inciden:

[...] directamente en la pérdida de impacto de las estrategias comunitarias de control social. Las personas no se sienten parte de su entorno, abandonan los espacios públicos y se repliegan, paulatinamente, al refugio de su espacio privado. En definitiva, las personas que integran las sociedades de la región se encuentran cercadas por nuevos miedos, a causa de nuevas violencias (reales o no...) que, como en un cuarto de espejos, van reproduciéndose y transformándose al infinito, generando lógicas intolerantes, reclamos de “mano dura” y mayor aislamiento y segmentación. (Faroppa Fontana, 2011: 95)

Una última característica del contexto que viene signando el vínculo de los municipios con la cuestión de la seguridad está relacionada con la fragmentación del escenario de actores que hoy intervienen en el proceso de construcción y definición de los problemas públicos. Tradicionalmente, el gobierno, el Poder Legislativo, la Justicia y la policía –la cual incluso hoy en día, como se verá más adelante, suele percibirse como un actor con autonomía del gobierno– eran los actores protagónicos al momento de pensar soluciones a los problemas públicos. Sin embargo, actualmente los gobiernos deben considerar la incorporación a la escena de los medios de comunicación, las empresas de seguridad privada, las cámaras de comercio y vecinales, las organizaciones no gubernamentales que paulatinamente se fueron conformando en torno

al problema de la seguridad pública, algunas instituciones educativas y académicas especializadas y las diferentes variantes de foros, consejos y comités de seguridad que se fueron conformando en aquellas provincias donde fueron creados.

3. Competencias de los municipios en Argentina en materia de seguridad

Un primer elemento para analizar las acciones posibles de parte de los gobiernos locales en materia de seguridad es indagar las prescripciones legales o normativas que tienen en la materia. Así, y en función del marco legal vigente, debe examinarse la constitución de las provincias argentinas.

Si se las analiza, puede concluirse en que las herramientas legales municipales en materia de seguridad pública son prácticamente nulas desde lo formal. Al respecto, resulta útil la diferenciación conceptual que realiza Villar (2002: 94) entre “competencias” y “facultades”, donde las primeras hacen referencia a aquellas tareas asignadas al gobierno local por el marco legal vigente, mientras que las segundas “[...] son aquellas tareas que el imaginario social le asigna al gobierno local, exigiendo su cumplimiento a los funcionarios públicos”.

En Argentina, la mayoría de las cartas magnas provinciales no contienen referencias respecto de las competencias municipales, y cuando se enuncia la autonomía municipal, la proclamada descentralización solo ocurre en un plano discursivo. A continuación, en la Tabla 1, pueden apreciarse todas las competencias incluidas en las constituciones provinciales.

Tabla 1. Facultades municipales en materia de seguridad en las constituciones provinciales de Argentina.

Provincia	Facultades municipales en materia de seguridad
Buenos Aires (1994)	Puede tener cárceles locales para detenidos (art. 192, inc. 4).
Catamarca (1988)	Puede solicitar el auxilio de la fuerza pública al gobernador, siempre que lo solicite conforme a la ley (art. 149, inc. 13 y art. 252, inc. 3).
Córdoba (1987)	Puede solicitarle al gobernador el auxilio de la fuerza pública y recabar órdenes de allanamiento (art. 144, inc. 16 y art. 187).
Corrientes (2007)	Puede solicitarle al gobernador el auxilio de la fuerza pública, quien no puede negársela. (art. 162, inc. 16 y art. 225, inc. 10).
Chaco (1994)	El concejo municipal puede dictar ordenanzas [...] sobre [...] seguridad, salubridad e higiene (art. 205, inc. 5, d). Para aplicar multas y sanciones propias del poder de policía, el intendente puede recabar las órdenes de allanamiento pertinentes y el uso de las fuerzas públicas (art. 206, inc. 8).
Chubut (1994)	Sin referencias.
Entre Ríos (2008)	Puede solicitar el auxilio de la fuerza pública (art. 175, inc. 19). La policía de la ciudad y campaña estará en cada departamento a las órdenes de un jefe de policía nombrado por el Poder Ejecutivo (art. 183).
Formosa (2003)	Sin referencias.
Jujuy (1986)	El gobernador debe ejercer el poder de policía y prestar el auxilio de la fuerza pública a los [...] municipios (art. 137, inc. 5). Las municipalidades tienen como atribución y deber “Crear y organizar la policía municipal” (art. 190, inc. 15).
La Pampa (1960)	Sin referencias.
La Rioja (2008)	Sin referencias.
Mendoza (1997)	Al Poder Legislativo le corresponde “legislar sobre la organización de las municipalidades y policías” (art. 99, inc. 5).
Misiones (1958)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art. 116, inc. 13).

Neuquén (2006)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a los municipios (art. 134, inc. 16). Son atribuciones comunes a todos los municipios [...] crear [...] una policía municipal (art. 204, inc. k).
Río Negro (1998)	Sin referencias.
Salta (1986)	Sin referencias.
Santa Cruz (1998)	Como sanción de sus ordenanzas, las autoridades municipales pueden usar la fuerza pública (art. 151).
Santa Fe (1962)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art. 72, inc. 17).
San Juan (1986)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art. 189, inc. 12). Son atribuciones comunes a todos los municipios [...] crear [...] una policía municipal (art. 251, inc. 5).
San Luis (2011)	Para ejercer el poder de policía municipal, puede hacer uso de la fuerza pública (art. 261, inc. 17).
Santiago del Estero (2005)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art. 160, inc. 17).
Tierra del Fuego (1991)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art. 135, inc. 16). Crear los órganos de policía municipal con funciones exclusivas en materia de faltas (art. 175, inc. 8).
Tucumán (2006)	El gobernador debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades (art. 87, inc. 18). Son atribuciones de los municipios crear los órganos de policía con funciones exclusivas en materia de faltas (art. 134, inc. 12).

Fuente: elaboración propia.

Así, puede saberse que:

- Cuatro provincias argentinas prevén la creación de cuerpos policiales municipales: Jujuy, Neuquén, San Juan y Tierra del Fuego.
- Quince provincias solo prevén para los municipios la posibilidad de que soliciten el uso de la fuerza pública –y la carta magna establece expresamente que no puede ser negado–; y la mayor parte de las veces esto se prescribe como la obligación provincial de prestarla en caso de ser solicitada por

los municipios (Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán).

- Cinco constituciones provinciales no tienen referencia alguna a competencias municipales respecto de cuestiones de seguridad pública.

4. Tipos de respuestas a los problemas y modelo de gestión predominante

Una vez descrito el contexto entre gobiernos locales y seguridad y las facultades normativas que tienen, también es posible caracterizar los tipos de respuestas frente al problema público y el “modelo de gestión” municipal predominante.¹

Si bien los gobiernos municipales no son el objeto de su estudio, resulta interesante la clasificación de los tipos de respuestas al dilema del control del delito en las sociedades actuales que propone Garland (2005), quien sostiene que además de haber coexistido, han sido contradictorias. A partir del reconocimiento de las limitaciones que tienen los gobiernos para la aplicación efectiva de políticas de control criminal, estos han adoptado respuestas pragmáticas que el autor denomina “adaptativas”, las cuales incluyen reformas normativas y judiciales, tercerización y privatización de algunas tareas relacionadas con la seguridad y la responsabilidad de actores no tradicionales en el sector seguridad en lugar de apelar a la tradicional fórmula “policías, juzgados y cárceles”. El segundo tipo de respuestas “no adaptativas” son aquellas que niegan el fracaso de las políticas de control del delito tradicionales y buscan “[...] ‘restablecer la confianza pública’ en la justicia penal a través de la afirmación de los valores de la disciplina moral, la responsabilidad individual y el respeto de la autoridad [...]” para insistir con un estilo punitivo de “ley y orden” (Garland, 2005: 223).

1. Cabe señalar que las políticas y/o los modelos de gestión no resultan para nada diferentes de las actitudes y tendencias de los gobiernos nacional y provinciales. Diferentes estudios analizan las políticas de seguridad recientes en Argentina; al respecto, ver Kessler (2014), Sain (2014) y Sozzo (2014).

Al respecto, podría agregarse una tercera categoría para el análisis del caso argentino, la cual puede denominarse “respuesta exculpatoria”, y que es empleada por los intendentes frente a crisis y movilizaciones sociales que se realizan por algún hecho puntual y que los cuestiona y los coloca en el centro de la escena de los reclamos sociales. En ese marco, y apelando a argumentos normativos, los gobernantes locales justifican sus carencias y limitaciones por la falta de competencias descentralizadas que tienen para el manejo de la policía, o si cuentan con una mirada más sofisticada –y menos policializada–, se quejan de la falta de herramientas de coordinación con instancias superiores, trasladando el reclamo a instancias superiores –gobierno provincial y/o nacional– con el objeto de quitarse la responsabilidad respecto del problema en sí. Solicitudes de más policías al ministro del ramo o pedidos de presencia de la Gendarmería Nacional son recursos discursivos frecuentes de parte de intendentes y gobernadores en Argentina.

De todas maneras, la característica que está presente en las tres categorías tiene que ver con un estilo de gestión en el que lo que importa está básicamente orientado a construir una imagen –en general frente a los electores y a los medios masivos de comunicación, particularmente en vísperas de elecciones– de “gestor que da la cara y se ocupa de los problemas que le preocupan a la gente”, sin distinción ideológica o programática alguna e independientemente de los distintos tipos de políticas adoptadas.

Para los actores políticos que se mueven en el contexto de la competencia electoral, las decisiones políticas están fuertemente determinadas por la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que no sean viabilizadas por el público como signo de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales [...] En la selección de respuestas políticas, resultan más atractivas aquellas que pueden ser más fácilmente representadas como decididas, inteligentes y efectivas o simbólicas [...] El problema es tanto de retórica y apariencia política como de efectividad práctica [...]. (Garland, 2005: 190-191)

En este sentido, si se observan las estructuras orgánicas de los municipios en Argentina, difícilmente se encuentren casos en los que estos no cuenten con áreas de gobierno abocadas a cuestiones de seguridad, producto de la fusión que han tenido con temas de defensa civil, tránsito y emergencias.

Por este motivo, existe la tendencia de las autoridades a considerar todos los problemas de seguridad por igual, dado que también subyace un problema severo que enfrentan los gobiernos en todos los niveles: no hay herramientas, instrumentos de medición ni instituciones que permitan actualmente conocer de manera fehaciente la cantidad de delitos y violencias en Argentina,² situación generada por la ausencia de series de datos estadísticos confiables. Por ende, no se puede trabajar sobre problemas públicos definidos racionalmente y eso se ve agravado aún más por la poca comprensión de la violencia urbana, lo que genera una confusión conceptual que dificulta todavía más la discusión de estos fenómenos.

[...] se tiende a confundir conflicto con violencia, violencia con criminalidad y criminalidad con sensación de inseguridad. Esta falta de claridad en la utilización de los términos origina serias consecuencias en el análisis social y tiene implicancias relevantes en la formulación e implementación de políticas públicas. (Dammert, 2001: 5-6)

De todas maneras, y más allá de las estrategias de los diferentes funcionarios, la carencia de cuadros de situación y/o de diagnósticos respecto de los delitos y de las violencias trae como consecuencia más grave la adopción de “políticas a ciegas” y, peor aún, la imposibilidad de contar con análisis respecto de hechos y modalidades delictivas, sus manifestaciones espacio-temporales, autores y víctimas, características culturales, sociodemográficas, condiciones económicas y, en ciertas ocasiones, hasta las condiciones geográficas.

2. El gobierno nacional dejó de publicar datos e indicadores de seguridad pública a partir del año 2008. Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tampoco dan a conocer datos que les permitan a los municipios conocer lo que ocurre en sus jurisdicciones.

Asimismo, en el marco de la relación descrita en la sección anterior, prima entre los gobiernos locales un modelo de gestión notoriamente “policialista” y “delegativo”, dado que, como se mencionó anteriormente, la mayoría de los municipios en general carecen de competencias y recursos materiales para abordar integralmente los asuntos de seguridad en sus distritos, por lo que la institución policial es considerada –por las autoridades y por los habitantes– como el único instrumento para el abordaje de estas cuestiones (Sain, 2008). Así, la mayoría opta por privilegiar su relación con la policía desplegada en la jurisdicción –cuyos funcionarios dependen orgánica y funcionalmente del gobierno provincial–, porque, por un lado, la policía detenta el monopolio del uso de la fuerza, además de servir como árbitro de un sinnúmero de conflictividades, y, por otro, si bien los municipios podrían procurar generar mecanismos de coordinación con funcionarios ministeriales del gobierno provincial, en general ello puede resultar complejo por cuestiones de disponibilidad de los funcionarios, lejanía territorial de la capital provincial e incluso puede haber mayores complicaciones a esta relación si el intendente es de diferente signo político que el gobernador y su gabinete. Así, la policía aparece como una institución próxima y “abierta las veinticuatro horas” con quien conviene establecer una relación funcional.³

Sin embargo, hay un factor adicional que agrava aún más este panorama “policialista”, que es la situación de colapso institucional en la que hoy se encuentran inmersas las policías provinciales argentinas. Entre las características generales pueden mencionarse: que no cuentan con una conducción política que les permita ejercer la indelegable tarea de gobernar los asuntos de seguridad pública; que poseen una estructura orgánica macrocefálica orientada a satisfacer los deseos de las cúpulas o de los gobernantes de turno más que al trabajo policial en función de

3. La propia policía alienta estas relaciones con los jefes territoriales, dado que este vínculo puede ser explotado para el sostenimiento o apuntalamiento de sus carreras profesionales. Incluso, el mantener vínculos estrechos con los intendentes le puede asegurar al funcionario policial su permanencia en algún destino en particular.

la prevención, conjuración y/o investigación de problemáticas delictivas; que una considerable cantidad de sus funcionarios no trabajan de policías y se realizan labores administrativas completamente ajenas a las operaciones policiales; que trabajan y estructuran sus operaciones sin un conocimiento actualizado de lo que ocurre en materia de delitos y violencias en cada jurisdicción; que se encuentran desfinanciadas y sin inversión logística e infraestructural; que sus integrantes desempeñan sus funciones en condiciones de trabajo deficientes, con salarios muy bajos que los obligan a situaciones de doble empleo, bajo regímenes profesionales militarizados desprovistos de criterios de funcionamiento racionales funcionales y de desprotección de los derechos de los trabajadores policiales.

En ese marco, la desafección política de los gobiernos provinciales, la descomposición institucional de la policía y las prácticas policiales ineficientes –sin políticas ni planes que prevean la resolución de problemas e, incluso, con notorios casos de represión indiscriminada, criminalización de sectores populares y violencia policial ilegal– también afectó la relación policía-habitante. Esta estuvo cada vez más signada por la desconfianza e incluso por el temor ante el fracaso de los diferentes dispositivos de prevención.⁴

En general, y en función de lo costoso y lo dificultoso que parece ser el camino de formulación de políticas públicas en materia de seguridad, la mayoría de los intendentes opta por continuar con el enfoque tradicional de delegación de estos asuntos a los funcionarios policiales o, en el mejor de los casos, apelan al asesoramiento de policías o militares retirados y los ponen al frente de áreas del gobierno municipal.

Dicha descomposición institucional también impactó fuertemente en la relación del municipio con sus habitantes y las de-

4. Inclusive en el área metropolitana de la provincia de Buenos Aires –primer y segundo cordón del Conurbano– la población comenzó a reclamar la presencia de la Gendarmería Nacional –fuerza intermedia de orden federal– en diferentes municipios para el desempeño de tareas de “policía de calle”, pero también de control poblacional en áreas marginalizadas. Este reclamo “vecinal” podría ser también considerado como un indicador más de la deficiente labor policial, en este caso de las policías de la provincia de Buenos Aires. Al respecto, ver Salles Kobilanski (2012).

mandas que estos le hacen a su gobierno local. En este sentido, sería imposible pensar en intendentes o concejales que no hayan recibido la demanda de “más seguridad” y en particular de “más policía”. Ello también nos obliga a reflexionar en torno a otra situación paradójica: mientras que la deficiente labor policial provocó que las demandas comenzaran a ser canalizadas hacia las intendencias más que hacia las comisarías, los intendentes proclaman la necesidad de contar con policías locales.

5. Tendencias más recientes

En función de este escenario, donde la cuestión de la seguridad pública claramente se constituyó en un problema público relevante y frente al cual –independientemente de las políticas elegidas– los actores en todos los niveles debieron mostrar –o al menos simular frente a sus electores– alguna actitud proactiva, pueden vislumbrarse algunas tendencias generales que se dan en las políticas públicas.

Una primera línea de políticas –principalmente en lo discursivo y preponderantemente desde la órbita provincial– estuvo relacionada con la idea de “participación comunitaria” en materia de seguridad. En su formulación teórica, algunas provincias han plasmado normativamente diversas figuras de participación comunitaria en temas de seguridad a través de la creación de diferentes mecanismos, como foros y consejos provinciales, municipales y vecinales,⁵ con el objeto de que sirvan, por un lado, como fuentes de información adicional para la definición de los problemas que afectan a las diferentes zonas o barrios de un municipio, y, por otro, como instancias de concientización y capacitación social para una mejor comprensión del sentido de la prevención, para así evitar el persistente reclamo de “más patrulleros, más policías, más cámaras”. No obstante, ha sido la varian-

5. Actualmente, las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro y Santiago del Estero cuentan con leyes de seguridad provincial que prevén este tipo de mecanismos de participación.

te menos trabajada –y estudiada– en Argentina y actualmente ha sido relegada a un segundo plano, producto de la preeminencia de la mirada policialista y de las consiguientes “contrarreformas” que sucedieron a los gobiernos que habían impulsado este tipo de medidas.

Los escasos datos⁶ con los que se cuenta para evaluar el funcionamiento de los mismos señalan que estas instancias han servido principalmente para canalizar las demandas de reforzamiento del aparato punitivo –más sistemas de circuitos cerrados de televisión y cámaras de seguridad en zonas comerciales, más seguridad privada, más policía, más patrullaje y control del servicio policial– (Ceirano, Sarmiento y Segura, 2009). En este plano, los intendentes se involucraron en los foros y consejos cuando les servían más como herramienta de neutralización de reclamos de algún sector de la población y con el objetivo de constituirlo en una oportunidad para desmarcarse de la política provincial que como herramienta de gestión de los asuntos a nivel local.

Una segunda tendencia de políticas públicas ha sido la apelación al concepto de “policía comunitaria” para procurar integrar –siempre parcialmente y no de manera acabada– a los intendentes en la gestión y responsabilización de los asuntos de seguridad. Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, y a partir de la reforma orgánica emprendida por el ministro Arslanián en 2004, los municipios fueron considerados –al menos normativa y discursivamente– en la agenda del gobierno provincial. Primero, a través de la sanción de la Ley 13210 y luego de la Ley 13482, los intendentes se vieron incorporados al sistema de seguridad provincial y al Consejo Provincial de Seguridad Pública. Mediante la creación de Policías Comunes de Seguridad, los gobernantes locales contaban con la posibilidad de diseñar “políticas preventivas y acciones estratégicas” y de celebrar convenios con el Ministerio de Seguridad provincial para “[...] optimizar las formas

6. La experiencia de la participación comunitaria en seguridad ha tenido escasa atención de parte de las ciencias sociales. Actualmente, hay muy pocos estudios respecto del funcionamiento de las diferentes estructuras creadas. Para un estudio preliminar sobre la provincia de Buenos Aires, ver Ceirano, Sarmiento y Segura (2009) y Rivas (2012).

de colaboración que en temas de seguridad [...]” los municipios le prestaban al Ministerio, “[...] actuando bajo el principio de conducción centralizada y ejecución descentralizada”. Este tipo de convenios, de alguna manera, pretendió incorporar mecanismos de coordinación para el desarrollo de labores conjuntas bajo las figuras de “policía de seguridad de distrito” y “policía de seguridad comunal”,⁷ previstas en la entonces normativa vigente. De todas maneras, el enfoque predominante nunca fue de una genuina descentralización, sino más bien, como rezan todas las normas aprobadas desde entonces, de insistir con el “principio de conducción centralizada y ejecución descentralizada” para que la provincia –en teoría, a través del ministerio a cargo de los asuntos de seguridad, pero en realidad a través de la policía provincial– conserve siempre la conducción central de todas las instituciones policiales provinciales.

La tercera tendencia se dio en el marco de una serie de anuncios de políticas de seguridad, producto del inicio de un momento de coyuntura político-electoral, en abril de 2009 –las elecciones legislativas fueron en junio de ese año–, donde el gobierno nacional por primera vez abordó –al menos discursivamente– cuestiones de seguridad a partir del anuncio del denominado Programa Convivencia Ciudadana o Plan Integral de Protección Ciudadana, inicialmente destinado a treinta y ocho municipios del conurbano bonaerense, de Mar del Plata, de Bahía Blanca y del Gran Mendoza.⁸ Dichos anuncios pueden inscribirse en una predilección reciente por lo tecnológico y la videovigilancia, preponderantemente. La manera en que esta iniciativa del gobierno nacional fue

-
7. Primero, según la Ley 13210, y luego, según el art. 56 de la Ley 13482 de Unificación de las normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, las Policías de Seguridad Comunal estaban concebidas para actuar “[...] en los Municipios del interior de la provincia de Buenos Aires con una población que no podrá exceder de los setenta mil (70.000) habitantes y que adhieran a la presente Ley mediante convenio que suscribirá el Intendente”.
 8. Según informaba la Casa Rosada, el Plan contemplaba “[...] inversiones y aporte de recursos tecnológicos y logísticos desde la Nación”, en el que el Poder Ejecutivo nacional se comprometía a invertir cuatrocientos millones de pesos y sumar “[...] gendarmes, patrulleros, cámaras de seguridad y teléfonos móviles”. <http://www.casariosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/20739-blank-9311569>

instrumentada por las diferentes provincias –básicamente Buenos Aires– es un ejemplo más de la preeminencia del principio de no delegación de las tareas orgánicas y funcionales a municipios.

[...] el Ministerio de Seguridad de la Provincia continúa “ejerciendo la conducción orgánica y operativa de la totalidad de las dependencias de las policías de la provincia de Buenos Aires” [...] el límite al avance del rol del municipio está puesto, al menos en términos formales, en el control de la institución policial. Se sostiene una separación entre municipio y policía [...]. (Galvani, Ríos y Cañaverl, 2013: 27)

La normativa también incluyó una serie de convenios a firmar entre el Poder Ejecutivo Nacional, el provincial y el municipal, y en el convenio de colaboración institucional quedaba expresamente señalada la no injerencia municipal en todo lo relativo a la conducción orgánica y funcional de las policías. Algunas de las principales medidas que incluían los convenios firmados con municipios eran:⁹

- a) La instrumentación de un sistema de videovigilancia.
- b) El desarrollo de un sistema de monitoreo satelital de patrulleros a través de equipos GPS.
- c) La creación de una red de alerta vecinal que proveía teléfonos celulares a patrulleros, foros de seguridad y miembros de la red de asistentes territoriales.
- d) La creación de un Centro de Operaciones Municipal (COM) para coordinar y monitorear el Programa Integral de Protección Ciudadana.
- e) La incorporación de policías retirados y efectivos de apoyo para reforzar la Jefatura, las unidades policiales del distrito y el Centro de Operaciones Municipales (COM).
- f) La adquisición de patrulleros nuevos para las unidades policiales del distrito.

Al analizar el Programa Integral de Protección Ciudadana, Galvani, Ríos y Cañaverl (2013) describen que su implementa-

9. Para un análisis específico de la implementación del referido programa en la provincia de Buenos Aires, ver Galvani, Ríos y Cañaverl (2013).

ción a nivel municipal fue a través de operativos de control de tránsito presentados como “operativos conjuntos”,¹⁰ los cuales se centraban en dar respuesta a la demanda de “más policía en la calle”. Con relación a la implementación en el Municipio de Lomas de Zamora, también se incluyeron programas municipales de “Plazas Seguras”, con guardianes de plazas, y “Corredores Seguros”, con la instalación de cámaras y comisarías ambulantes (Galvani, Ríos y Cañaverall, 2013: 29). En resumen, se volvían a problematizar y producir –sin resolver– tensiones en torno a los roles de la provincia y del municipio, habilitando la interacción municipio-policía únicamente a través del aporte de partidas presupuestarias para la adquisición de móviles, cámaras y la reincorporación de policías retirados, pero reafirmando el manejo y la subordinación de las policías al gobierno provincial (Galvani, Ríos y Cañaverall, 2013: 24).

De todas maneras, el programa ha tenido algún relativo impacto positivo en algunas de las acciones que vienen realizando los municipios, todo ello dentro de lo que podrían denominarse “políticas de seguridad preventiva”, básicamente a través del apuntalamiento financiero y logístico a la policía provincial, del empleo de guardias urbanas, del despliegue de móviles de patrullaje municipal y de la instalación de cámaras de seguridad y circuitos cerrados de televisión.

A su vez, hacia fines de 2010, un grupo de ocho intendentes de la provincia de Buenos Aires¹¹ plantearon la necesidad de formar cuerpos policiales locales, siempre desde una mirada policializada de estos asuntos, dado que el reclamo era por la transferencia de competencias provinciales a los municipios para que estos puedan contar con el manejo de algún tipo de dispositivo policial:

-
10. Para el caso del Municipio de Lomas de Zamora, los operativos de control de tránsito incluyeron a “Policía Bonaerense, Policía 2 y Gendarmería en distintos puntos de la comuna” (Galvani, Ríos y Cañaverall, 2013: 27).
 11. Los intendentes eran Sergio Massa (Tigre), Pablo Bruera (La Plata), José Ezevri (Olavarría), Luis Acuña (Hurlingham), Sandro Guzmán (Escobar), Jesús Cariglino (Malvinas Argentinas), Joaquín de La Torre (San Miguel) y Gilberto Alegre (General Villegas).

*[...] Quieren más poder para abordar la inseguridad, el tema que, dicen, lidera el ranking de reclamos de los argentinos. No solo más poder: buscan formar a su propio cuerpo de policías y hacerse cargo de la responsabilidad de conducirlos y de equiparlos. La iniciativa no es nueva, pero promete hacer ruido: la ofensiva apunta a crear en cada lugar la policía municipal [...].*¹²

La propuesta insistía en la necesidad de contar con herramientas propias y, a su vez, interpelaba al gobierno provincial respecto del agotamiento del modelo de gestión y del sistema policial actual.

A comienzos de 2012, el gobierno provincial remitió a la legislatura bonaerense un proyecto de creación de una policía de prevención para municipios de más de setenta mil habitantes,¹³ que luego fue modificado y presentado nuevamente por el Poder Ejecutivo provincial¹⁴ y discutido en la Cámara de Diputados bonaerense.¹⁵ Debido a que el proyecto no fue tratado por el Senado, en julio de 2014, el gobernador Daniel Scioli, por medio de una resolución, resolvió la creación de Unidades de Policía de Prevención Local.¹⁶ Esto de ninguna manera supuso la creación de unidades policiales a cargo de los intendentes con el objetivo de elaborar políticas ajustadas a las realidades locales de cada municipio, sino más bien una medida electoralista y coyuntural para, una vez más, dar por cerrada la discusión en torno a las nuevas competencias municipales. Básicamente consistió en re-

12. Fioriti, S., (2010) "Intendentes críticos impulsan la creación de policías municipales" en diario Clarín, 10 de octubre.

13. Mensaje N° 2723 del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires a la Honorable Legislatura provincial del 3 de febrero de 2012.

14. Mensaje N° 2957 del Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires a la Honorable Legislatura provincial del 26 de febrero de 2014.

15. Con diferentes despachos que aprobaron con modificaciones el proyecto, las Comisiones de Seguridad y Asuntos Penitenciarios, Presupuesto e Impuestos, Asuntos Constitucionales y Justicia y Derechos Humanos, el 23 de mayo de 2014 fue aprobado sobre tablas y remitido al Senado bonaerense, donde no fue tratado, lo que finalmente motivó la Resolución 835/2014.

16. Resolución 835 del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires del 2 de julio de 2014.

producir el esquema tradicional de abordaje de los problemas de seguridad y del sistema policial vigente, actualmente muy cuestionado por los intendentes porque se encuentra probadamente colapsado.¹⁷

En consonancia con estas políticas, en abril de 2014, el gobernador Scioli también decretó la “emergencia en materia de seguridad pública”¹⁸ por el término de doce meses para la provincia de Buenos Aires. El Decreto 220/2014 incluyó una serie de anuncios y medidas, pero que prácticamente ignoraron el rol de los municipios en materia de seguridad. Solo una de las diez medidas hacía referencia a los municipios, a los que les otorgaba la facultad de “[...] adoptar en sus respectivas jurisdicciones restricciones al uso de los motovehículos [...] fijando horarios y zonas de circulación según las particularidades de cada región” (art. 8 del Decreto 220/2014).

Una última tendencia está relacionada directamente con las carencias ya señaladas para la gestión del conocimiento acerca de los delitos y de los hechos de violencia en todos los niveles jurisdiccionales en Argentina. En ese marco, y a pesar de todas las limitaciones que presentan los sistemas de registro de incidentes y delitos existentes¹⁹ –siempre en manos de la policía provincial y, en algunos casos, de los ministerios públicos– los municipios se

17. Este tipo de discusiones en torno a la descentralización de competencias, facultades y recursos tendientes a la creación de un cuerpo policial descentralizado a nivel municipal no ha trascendido a la provincia de Buenos Aires.

18. Decreto 220 del 4 de abril de 2014.

19. Para un pormenorizado análisis sobre sistemas de gestión de información criminal en Argentina, ver el Sistema regional de indicadores estandarizados de convivencia y seguridad ciudadana (2012). Entre los hallazgos más relevantes, el informe sostiene que:

“[...] las áreas estadísticas carecen de personal en general, de funcionarios especializados en particular y cuentan con recursos técnicos desactualizados[...] la falta de criterios claros de recolección de datos, de instrumentación de metodologías de sistematización, de validación del dato, de análisis y difusión del conocimiento producido [...] Como resultado, se gestan informes de tipo más bien administrativos con escaso valor táctico-operacional y estratégico. E incluso con sus limitaciones es infrecuente que los propios informes que se generan sean utilizados como fuente de trabajo para los decisores dentro de las instituciones policiales y menos aún por parte de sus respectivas autoridades políticas.” (Sistema regional de indicadores estandarizados de convivencia y seguridad ciudadana, 2012, p. 139)

encuentran absolutamente desconectados de los mismos, y a no ser que cuenten con algún tipo de nexo informal que les permita conocer alguna estadística sobre su jurisdicción, carecen siquiera de acceso a la información producida, a diferencia de los poderes ejecutivos que en general tienen acceso pero optan por no sistematizar ni difundir la información criminal. De esta manera, y ante tales carencias, los gobiernos locales han comenzado a intentar generar de manera autónoma diferentes dispositivos que les permitan aproximarse al conocimiento de lo que ocurre en el municipio. Si bien la mayoría se encuentra en etapa de creación y consolidación, se han registrado diferentes experiencias de creación de observatorios de seguridad, hechos de violencia y delitos a nivel local. Según un relevamiento elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo acerca de la proliferación de observatorios en la región latinoamericana (Sruar, 2014), Argentina cuenta con once observatorios de seguridad, de los cuales solo dos pertenecen a municipios argentinos (Morón y Mar del Plata, de la provincia de Buenos Aires), a los que debe sumarse el recientemente creado en Avellaneda, en la misma provincia. Con todas sus limitaciones, dichas iniciativas dan cuenta de una preocupación interesante y vienen a intentar llenar un vacío de conocimiento que tienen los gobiernos locales para comenzar a definir problemas públicos propios y así también contar con herramientas para evaluar políticas.

6. Desafíos para los gobiernos locales

A partir del escenario descrito y de las tendencias identificadas en materia de gestión, resulta necesario comprender y reafirmar la identidad de los municipios como actores fundamentales responsables de gobernar los asuntos de la seguridad pública. Justamente por su relación directa y permanente, son las autoridades administrativas más cercanas y con mayor influencia en la vida cotidiana de los habitantes de un municipio, y también son quienes pueden conocer sus preocupaciones, opiniones, demandas y problemas de manera más fehaciente. Muchas veces esta infor-

mación está dispersa y no se utiliza para la definición y el abordaje de los problemas municipales en general, y de seguridad en particular, ni para el diseño de políticas públicas.

En ese marco, la agenda de las autoridades locales debe estar indefectiblemente orientada hacia el gobierno político de los asuntos de la seguridad a nivel local, abandonando la impronta de delegación hacia las instituciones policiales y apropiándose políticamente de la cuestión. Para ello, una posible hoja de ruta para los gobiernos locales debería considerar, como mínimo, los siguientes ejes de trabajo:

- **Modernización y profesionalización del aparato municipal a cargo de los asuntos de seguridad:** dado que en general carecen de dispositivos de gobierno abocados al tema, las autoridades deben apuntar a conformar un área dotada de un funcionariado especializado en asuntos de seguridad local, capacitados específicamente para las tareas de formulación e implementación de políticas de seguridad, evaluación de desempeño de las áreas abocadas a estas tareas y conducción y coordinación de las unidades policiales que trabajan en el territorio.

- **Gestión del conocimiento en seguridad pública:** a pesar de disponer de abundante información local, los municipios no cuentan con una mirada informada en materia de seguridad pública, y por eso deben fortalecer las áreas de gestión del conocimiento criminal y de los sistemas de registro de los incidentes y delitos que ocurren en su jurisdicción para así poder diseñar políticas específicas en función de las problemáticas identificadas, pero no solo para saber lo que está ocurriendo, sino también para evaluar las políticas que se están llevando a cabo. Asimismo, deberían orientarse a la realización sistemática de encuestas de victimización, para medir y analizar sus niveles y variables, cuándo, dónde y cómo se producen los delitos, a quiénes afectan, y también el temor y los sentimientos de inseguridad de los habitantes y las percepciones sociales sobre el desempeño institucional del sistema de seguridad pública local. Ello permitiría complementar el conocimiento de las estadísticas criminales, intentando también analizar y explicar la denominada “cifra negra” o porcentaje de delitos no denunciados. Como ya se señaló, las iniciativas de con-

formación de observatorios de seguridad locales son un camino alentador para la generación de conocimiento de los problemas de seguridad pública, y en la medida en que continúen produciendo series de datos estandarizadas a lo largo del tiempo, tendrán la posibilidad de dotar a las autoridades municipales de una mirada informada respecto de lo que ocurre en sus jurisdicciones.

• **Despolicialización de la seguridad local:** el gobierno político de los asuntos de seguridad local significa básicamente abandonar la impronta policialista de las autoridades. Si bien la policía es un instrumento necesario y parte fundamental de todo sistema de seguridad en sus diferentes niveles, no debe ser considerada como la única herramienta disponible,²⁰ y mucho menos debe contar con los niveles de autonomía con los que cuenta actualmente para decidir el tipo de políticas a aplicar. Si bien hoy los intendentes no tienen a su cargo unidades policiales, son proclives a suponer que la única solución para los problemas de seguridad está relacionada con la facultad de conducir orgánica y funcionalmente dependencias policiales municipales. Gobernar la seguridad no es sinónimo de gobernar a la policía, y una institución policial tampoco aportará la solución a todos los problemas de seguridad de un municipio. Estas advertencias no deben entenderse como una toma de posición contraria a la creación de policías locales o municipales, sino más bien como advertencias a una solución que se presenta como mágica y que requiere de un diseño y una planificación política, financiera y operativa acorde a las capacidades municipales y provinciales para su eventual adopción.

• **Desarrollo de nuevas capacidades de gestión local de conflictividades,** a través de la implementación de diferentes estrategias de prevención en todas sus variantes conceptuales. A partir de una mirada más informada del municipio, que le permita definir los problemas de seguridad en los diferentes barrios y zonas del municipio, las autoridades requerirán del diseño de políticas públicas diferenciadas. No todo problema de seguridad

20. Para tener una visión más amplia del desarrollo de los mitos en torno a las capacidades reales de la policía –funcional, organizacional y fáctico–, ver Sain (2008).

se resuelve pidiéndole al gobernador el envío de más efectivos policiales ni con la instalación de cámaras ni con mayor patrullaje preventivo. Existen numerosas buenas prácticas a nivel local que, contando con la información acerca de los problemas, permiten diferenciar distintos tipos de políticas que atiendan a las situaciones enmarcadas en estrategias de prevención situacional, social y comunitaria.²¹

• **Coordinación para la prevención y el control** en dos niveles: entre los municipios entre sí y con las autoridades políticas provinciales. Más allá de las propias capacidades de gestión de los asuntos de seguridad que tienen que desarrollar, los municipios también deben tener en cuenta los actuales problemas de coordinación entre sí y apuntar a desarrollar y formalizar mecanismos de complementación con el Poder Ejecutivo provincial. Por eso, las estrategias de control y coordinación deben ser concebidas de manera integral, involucrando a los actores locales, provinciales y de otros municipios, definiendo prioridades, responsabilidades, áreas de competencia y recursos disponibles. A su vez, la necesidad de coordinación y generación de conocimiento compartido entre los diferentes municipios resulta fundamental, ya que la ausencia de un abordaje coordinado, armónico y coherente puede generar efectos de desplazamiento del delito.²²

• **Visión y liderazgo político de parte de las autoridades municipales** que permita superar el dilema de los costos comparados y también los limitados presupuestos municipales, que convierten a la cuestión de la seguridad en un problema complejo. El objetivo de las autoridades municipales debe trascender la mirada cortoplacista de que resulta políticamente menos costoso “seguir haciendo lo mismo”, y la meta debe ser la formulación de políticas públicas que permitan distinguir el corto, el mediano y el largo plazo, teniendo en cuenta que es necesaria la generación e

21. Para una mirada crítica sobre cómo son los procesos de implementación de los diferentes tipos de políticas de prevención, ver Sozzo (2009).

22. El desplazamiento no debe concebirse únicamente como un corrimiento geográfico, sino que puede ser temporal, espacial, de objetivos, de métodos, por tipo delictivo o por autor. Para mayor detalle sobre las consecuencias de las políticas de control y el desplazamiento del delito, ver Weisburd et al. (2006).

inversión de recursos municipales propios en asuntos de seguridad. Ello, además, debe estar acompañado de una firme voluntad política que sostenga las decisiones políticas y dote de recursos humanos, financieros y técnicos a las áreas que estarán abocadas a la gestión de proyectos y programas en la materia.

- **Establecimiento de alianzas con socios estratégicos** que les permitan a los municipios celebrar convenios de colaboración técnica con universidades, unidades académicas o institutos de investigación científica especializados en seguridad pública, con el objeto de superar las actuales deficiencias de las burocracias municipales para el estudio y comprensión del fenómeno de la inseguridad; elaborar diagnósticos o estudios específicos; desarrollar proyectos de investigación, intervenciones focalizadas en áreas vulnerables y formulación de una política de seguridad que logre identificar y definir problemas locales; formular alternativas ajustadas a los problemas; adoptar e implementar las políticas elegida y establecer mecanismos de evaluación de las mismas.

Conclusión

Por todo lo expuesto, podría decirse que en materia de seguridad pública los municipios hoy se han convertido definitivamente en el centro de imputación de las demandas de sus electores, independientemente de las competencias y facultades que tengan en la cuestión. Ello ocurre en el marco del desprestigio y deslegitimación de la policía, tradicionalmente responsable de “brindar seguridad”, y a contramano de aquella tradición, los actores locales han debido afrontar su inexperiencia en el abordaje de las cuestiones de seguridad, apelando a diferentes estrategias pero siempre con una impronta marcadamente policialista, siendo muy críticos de las instituciones provinciales actuales pero conscientes de la demanda social de más policía.

El desafío es considerable y, en virtud del modelo de gestión y de la impronta de las políticas que se vienen aplicando, la situación exige un cambio sustancial. La adopción de políticas públicas a ciegas borra los límites ideológicos y/o partidarios, y la

solución sigue siendo la apelación a las mismas “recetas” sobre la base de un diagnóstico desinformado de lo que ocurre en las ciudades argentinas. Únicamente a partir de un proyecto político que se proponga elaborar un diagnóstico de los problemas locales, dotado de voluntad política, capacidad de planificación de las intervenciones y de gestión para llevarlas a cabo, se podrá esperar la reversión de las condiciones estructurales del escenario descrito de los municipios argentinos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Carrión, F., (2006) "Seguridad ciudadana y gobiernos locales" en *Ciudad Segura. Programa de estudios de la ciudad*. Número 12.
- Ceirano, V.; Sarmiento, J. y R. Segura, (2009) "La prevención situacional y la prevención social del delito en las políticas de seguridad. El caso de los foros vecinales de seguridad de la provincia de Buenos Aires". Trabajo presentado en el *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*, Buenos Aires, del 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009.
- Cravacuore, D., (2008) "Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina" en Molina, G., (ed.) *Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza: INCIHUSA/CONICET.
- Dammert, L., (2001) "Violencia urbana: debate conceptual y desafíos a la gestión local" en *Revista de Administración Pública y Sociedad*. Número 14, pp. 1-14.
- Dammert, L., (2007) "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?" en *Nueva Sociedad*, noviembre-diciembre. Número 212, pp. 67-81.

- Faroppa Fontana, J., (2011) “La gestión local de la seguridad ciudadana y la convivencia desde un enfoque de derechos humanos” en *Cuadernos de Seguridad*. Número 14, pp. 91-108.
- Galvani, M.; Ríos, A. y L. Cañaverall, (2013) *Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013)*. Concurso Internacional CLACSO-ASDI 2013 “Estudios sobre políticas públicas en América Latina y el Caribe. Democracia, ciudadanía y justicia social” Buenos Aires: CLACSO, disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131219120800/RiosGalvaniCanaveralA2.pdf> [Extraído el 15 noviembre de 2015].
- Garland, D., (2005) *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.
- Kessler, G., (2009) *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Kessler, G., (2014) “Desafíos de las políticas de seguridad pública en la Argentina del siglo XXI”. Trabajo presentado en el seminario *Agenda de debates para el futuro de la Argentina: educación, seguridad, comunicación y economía popular*, Buenos Aires, 3 de noviembre de 2014.
- Rivas, G. A., (2012) “Los Foros Vecinales y el Mapa Vecinal de Prevención del Delito como estrategia de participación ciudadana en políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires” en Barreneche, O. y A. N. Oyhandy, (eds.) *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (Siglos XIX a XXI)*. La Plata: Centro de Investigaciones Socio-Históricas, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Sain, M. F., (2008) *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sain, M. F., (2014) “Políticas de seguridad pública: ‘surfeando’ la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001” en Acuña, C., (comp.) *El Estado en acción: fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Salles Kobilanski, F., (2012) “¿Militarización sin militares. Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)” en *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Número 12, pp. 13-24.
- Sistema regional de indicadores estandarizados de convivencia y seguridad ciudadana, (2012) *Informe final: documento situacional sobre las fuentes de información en materia de convivencia y seguridad ciudadana en la República Argentina*. Buenos Aires, disponible en: http://www.seguridadyregion.com/images/descargas/Diagnosticos/argentina/Documento_Diagnostico_Argentina_SUT_FINAL.pdf [Extraído el 15 noviembre de 2015].
- Sozzo, M., (2009) “Gobierno local y prevención del delito en la Argentina” en *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Número 6, pp. 58-73.
- Sozzo, M., (2014) “Delito común, inseguridad y respuestas estatales. Inercia e innovación durante la década kirchnerista a nivel nacional en Argentina” en *Cuestiones de Sociología*. Número 10.
- Srur, J., (2014) *¿Qué observan los que observan el delito? Pasado, presente y futuro de los observatorios del crimen y la violencia en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Villar, A., (2002) “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del Banco de Experiencias Locales” en Cravacuore, D., (ed.) *Innovación en la gestión municipal*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes/Federación Argentina de Municipios.
- Weisburd, D.; Wyckoff, L. A.; Ready, J.; Eck, J. E.; Hinkle, J. C. y F. Gajewski, (2006) “Does crime just move around the corner? A controlled study of spatial displacement and diffusion of crime control benefits” en *Criminology*. Volumen 44, número 3, pp. 549-592.

SEGURIDAD Y MUNICIPIO: LA DINÁMICA DE LOS PROBLEMAS, LAS POLÍTICAS Y LAS CAPACIDADES LOCALES

Santiago Fernández

El presente artículo analiza el nuevo rol de los municipios argentinos en materia de seguridad pública. En primer lugar, se observan las nuevas conflictividades locales que dan lugar a la priorización de la “inseguridad” en la agenda social y política local (las problemáticas). En segundo lugar, se estudian las distintas iniciativas llevadas a cabo desde el ámbito local de gobierno para dar respuesta a las nuevas conflictividades (las políticas). En tercer lugar, se analizan los recursos, las competencias y las capacidades para llevar a cabo las políticas en la materia (las capacidades institucionales). Por último, se describe la dinámica de estos tres factores, observando el desfase existente entre las “dos novedades” (las problemáticas y las políticas) y “la herencia” (la capacidad institucional).

Introducción

Las reflexiones de este artículo ilustran la experiencia reciente de los municipios argentinos en materia de seguridad pública, tanto en relación a la emergencia y priorización de la inseguridad

en la agenda pública como a las políticas implementadas para su abordaje y las capacidades institucionales con las que dichos municipios cuentan.

Para el análisis de las problemáticas, se utilizan encuestas realizadas en gobiernos locales de Argentina, observando sus denominadores comunes. En pocos municipios se ha indagado sobre aspectos específicos de la seguridad local a partir de encuestas, por ese motivo, se han escogido cuatro encuestas locales realizadas en municipios de distinto tamaño en los últimos cinco años: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Rosario, Santa Fe y Rafaela. De estas encuestas se han analizado las preguntas que permiten indagar sobre las dimensiones vinculadas a la priorización del problema, los principales “responsables” y los niveles de victimización y de percepción de inseguridad. Sin embargo, las afirmaciones realizadas a partir de estos análisis deben ser tomadas como una aproximación descriptiva de la situación a nivel local en Argentina y no como generalizaciones basadas en evidencia empírica robusta.

En cuanto a las políticas impulsadas por los gobiernos locales, se establecerán patrones sustentados en “ejemplos” o “casos típicos” que ilustran el proceso de conformación de dependencias abocadas a la seguridad en municipios de Argentina y, en ese marco, el desarrollo de nuevas políticas locales, observando qué abordajes predominan, sobre qué tipo de conflictividades inciden y los niveles de coordinación e integralidad de las distintas intervenciones.

Por último, respecto de las capacidades locales, se reflexionará tanto sobre las habilidades técnico-burocráticas en materia de seguridad con las que cuentan los municipios como sobre su capacidad en términos relacionales con otros actores centrales de esta política sectorial.

A. Los problemas y sus “responsables”

Existe un consenso en la bibliografía sobre el crecimiento del delito urbano en Argentina, fundamentalmente en los grandes conglomerados urbanos a partir de la década de 1990, atribuido al surgimiento de nuevos conflictos y problemáticas sociales, como

la fragmentación urbana y de nuevas formas de marginalidad y de violencia social (Ciafardini, 2006; Sain, 2007).

Al mismo tiempo, también se observa el crecimiento de la inseguridad subjetiva o miedo al crimen, que se constituye en un problema con relativa autonomía respecto de la seguridad objetiva o tasas “reales” de delitos y que coloca a la inseguridad como la principal problemática percibida por la ciudadanía (Kessler, 2008). De este proceso dan cuenta diferentes encuestas de opinión que han demostrado en los últimos años que la inseguridad es percibida como uno de los principales problemas a nivel local en Argentina. Por ejemplo, en una encuesta realizada a funcionarios municipales de la provincia de Buenos Aires, la delincuencia aparece percibida como una preocupación “multinivel” (nacional, provincial y local) y, en ese marco, claramente prioritaria a nivel local (O.Se.C.P.B.A, 2011).

En este contexto, el municipio es visualizado socialmente como uno de los principales responsables políticos del tema y el centro de imputación de demandas (Sain, 2007; Sozzo, 2009), en parte producto del aumento de la inseguridad y, al mismo tiempo, de la aparente ineficiencia y pérdida de legitimidad de los actores tradicionales, como la nación, la provincia, la Justicia o la policía en relación a su capacidad de dar respuesta a esta nueva y creciente problemática (Dammert, 2007).

Para analizar “los problemas”, habitualmente se utilizan dos tipos de fuentes de información cuantitativa: las estadísticas policiales, que brindan datos exclusivamente sobre los delitos que han sido denunciados, y, por otro, las encuestas de victimización que buscan relevar tanto los delitos denunciados como los no denunciados.

Dado que no se publican estadísticas oficiales a nivel nacional en Argentina desde 2008,¹ último año en que lo hizo la Dirección Nacional de Política Criminal, se han utilizado distintas encuestas

1. Cabe aclarar que recientemente, en abril de 2016, volvieron a publicarse las estadísticas criminales oficiales en Argentina. El Ministerio de Seguridad publicó las correspondientes a los años 2014 y 2015, pero como desde el año 2008 no había cifras oficiales, se ha perdido la continuidad de la serie y no es posible observar la evolución anual entre 2008 y 2014. Pueden consultarse los últimos datos publicados en: <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/>

que relevan datos sobre seguridad realizadas durante los últimos años, tanto a nivel nacional como local. Para el caso de encuestas a nivel local, se han seleccionado dos que se realizaron en ciudades grandes (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Rosario), una realizada en una ciudad mediana (ciudad de Santa Fe) y otra, en una ciudad pequeña (Rafaela, provincia de Santa Fe).²

Respecto del uso de encuestas de victimización, resulta importante tomar en consideración que, al igual que los registros policiales, tampoco proveen un cuadro de la “criminalidad real”. Esto se debe a que, por lo general, relevan ciertas formas de delitos contra la propiedad y contra las personas pero no toman en consideración otro tipo, como los “económicos organizados” o los de “cuello blanco”. De esta manera, iluminan algunas formas de delito en las cuales los victimarios pertenecen a los sectores sociales más vulnerables mientras que dejan ocultas otras formas, especialmente aquellas en las cuales los victimarios son los “poderosos” (Sozzo y Montero, 2010).

Asimismo, producto de las escasas encuestas disponibles sobre seguridad, solo es posible elaborar un cuadro “tentativo” de situación sobre esta problemática a nivel local y su contexto nacional, del que se desprenden cuatro afirmaciones que la sintetizan y que a continuación se detallan.

1. La inseguridad es la principal problemática percibida

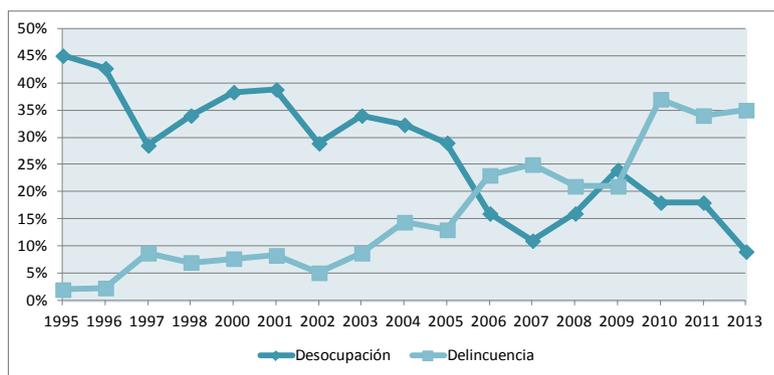
La información disponible es coincidente en que la inseguridad aparece tanto a nivel nacional como a nivel municipal en Argentina como la principal problemática, muy por encima de otras que también preocupan socialmente. A nivel nacional, aparece de manera sistemática como el principal problema, mostrando un constante crecimiento desde mediados de la primera década del

2. Según datos reportados por los distintos gobiernos locales en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 del INDEC, la población en estas ciudades es la siguiente: Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 2.890.151 habitantes, Rosario: 948.312 habitantes, Santa Fe: 391.231 habitantes y Rafaela 92.945 habitantes.

siglo XXI, lo que ha colocado al tema seguridad por arriba de los problemas económicos.

Distintas encuestas dan cuenta de esto, pero pueden citarse dos a modo de ejemplos para sostener esta afirmación. En primer lugar, de acuerdo a datos del Latinobarómetro, en Argentina, la inseguridad pasó de ser reconocida por el 2% de las personas como el principal problema del país en el año 1995 al 35% en el año 2013, colocándose en primer lugar por encima de los problemas económicos a partir del año 2006 (excepto en el año 2009, cuando, debido a la crisis económica, la desocupación quedó por encima de la delincuencia como problema más importante).

Gráfico 1. Evolución del problema más importante en Argentina, 1995-2013 (en %)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Latinobarómetro.

En segundo lugar, la percepción sobre la inseguridad como principal problema en Argentina también se ve reflejada en los resultados de otras encuestas realizadas a nivel nacional, como la del Barómetro de las Américas, donde, de acuerdo a sus datos, para el año 2012 el 39,8% de los argentinos afirmaba que la falta de seguridad y la delincuencia eran el mayor problema que enfrentaba el país, seguido por la economía, con un 35,5%.

A nivel local también se observa la priorización de la inseguridad como principal problemática, y de eso dan cuenta distintas encuestas realizadas en los últimos cinco años por gobiernos lo-

cales en Argentina. Así, por ejemplo, en el caso de la ciudad de Santa Fe, en 2012, el 31,4% de las personas consideraba el delito común o callejero como el principal problema de la ciudad, por debajo del consumo de drogas ilegales (42,6%) y de la desocupación (38,5%). En Rafaela también se observa un alto porcentaje de personas que consideraba a la inseguridad como principal problema en el municipio (62,9%). En Buenos Aires, de acuerdo a la encuesta realizada en mayo del año 2013, la proporción de personas que consideraba la seguridad en primera elección como aspecto a ser privilegiado en la ciudad era del 30,49%, muy por encima del resto de los problemas a ser atendidos.

Más allá de los porcentajes en relación a la priorización de la inseguridad en cada ciudad, que son difíciles de comparar por las diferencias metodológicas entre las encuestas, en especial por las distintas formas en que se ha formulado la pregunta –por ejemplo, en el caso de la encuesta de Santa Fe, el consumo de drogas aparece como opción separada del delito común o callejero, y en Rafaela, la pregunta fue abierta–,³ el denominador común es que indagan al respecto y que la inseguridad aparece como principal preocupación social a nivel local.

3. La diferencia observada, por ejemplo, entre Rafaela y la ciudad de Santa Fe en los porcentajes respecto de la importancia del problema de la inseguridad puede explicarse por la distinta manera de formular la pregunta. En el caso de la encuesta de Santa Fe, se dan opciones y el “consumo de drogas ilegales” aparece separado de la opción de “delito común o callejero”. Sería esperable que en Rafaela, donde la pregunta es abierta y el 62,9% es el dato agregado de todos aquellos que contestaron como principal preocupación algo relacionado con la inseguridad o la violencia, un importante porcentaje de los mismos incluya el consumo de drogas como problema asociado a la inseguridad.

Tabla 1. Proporción de personas que considera la inseguridad como principal problema

	Ciudad de Rafaela	Ciudad de Santa Fe	Ciudad de Buenos Aires	Argentina	
Institución responsable y año	Gobierno de la ciudad de Rafaela (ICEdel-UCES) (2013) ⁴	Gobierno de la ciudad de Santa Fe-UNL (2012) ⁵	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013) ⁶	Barómetro de las Américas-LAPOP (2012) ⁷	Latinobarómetro (2013) ⁸
Inseguridad como principal problema (%)	62,9%	31,4%	30,5%	39,8%	35%

Solo a modo de hipótesis puede establecerse que el alto guarismo observado en las ciudades pequeñas puede deberse a la existencia de un bajo nivel de aceptabilidad del delito en comunidades que estaban acostumbradas a niveles bajos de conflictividad y violencia. Así, “en una sociedad con bajas tasas de delito, un incremento leve puede aumentar el temor porque la aceptabilidad es baja, aun cuando en términos absolutos y relativos a otros lugares sean moderadas” (Kessler, 2011: 50).

-
4. Características de la encuesta: domiciliaria, 448 casos, intervalo de confianza (IC): 95%, margen de error (ME): +/-4,6%, >18 años.
 5. Características de la encuesta: domiciliaria, 2.763 casos, IC: 90%, ME: +/-3,5%, >15 años.
 6. Características de la encuesta: personal, 1.238 casos, IC: 95%, ME: +/-2,78, >18 años.
 7. Características de la encuesta: domiciliaria, 1.509 casos, IC: 95%, ME: +/-2,5%, >18 años.
 8. Características de la encuesta: cara a cara, 1.200 casos, IC: 95%, ME: +/-2,8%.

2. El gobierno local es percibido como el principal responsable

En cuanto a la responsabilidad política sobre la situación de la seguridad pública, el gobierno municipal aparece como responsable para la mayor cantidad de personas en las distintas encuestas. Estos datos reflejan la creciente identificación de los gobiernos municipales como centro de demanda de mayor seguridad, más allá de que los mismos se encuentren o no habilitados legalmente para poder llevar adelante políticas integrales en la materia y dispongan de los recursos financieros y humanos necesarios para ello. Esto puede explicarse porque:

Los residentes de las ciudades medianas y grandes, frente a la nueva experiencia que significa el crecimiento de la “criminalidad de la calle” y de la “sensación de inseguridad”, comenzaron a generar una creciente demanda de seguridad en el ámbito que, por excelencia, aparecía como concentrando sus ansiedades en torno a la posibilidad de ser víctima de un delito: la ciudad. (Sozzo, 2009: 61)

Esta afirmación puede ser constatada a partir de los datos que aportan algunas encuestas que han indagado sobre este aspecto. En Rafaela, el gobierno municipal aparece como responsable para la mayor cantidad de personas (56,9%), seguido por el gobierno provincial (49,3%) y el gobierno nacional (31,9%). De forma coincidente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los encuestados también responsabilizan a las autoridades locales en primer lugar, por encima de las autoridades y policías nacionales que tienen competencia en la jurisdicción. Si se agrupan las respuestas por jurisdicción, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 50,7% considera que el principal responsable de la seguridad en su barrio es la “ciudad”, mientras que el 41,1% responsabiliza a la “nación”.

En el mismo sentido que los datos de las encuestas demuestran que los municipios se han convertido en el principal centro de imputación de demanda ciudadana en temas de seguridad,

sobran ejemplos de reclamos y movilizaciones dirigidas a los gobiernos locales por cuestiones relativas a este tema.⁹

Asimismo, es importante destacar que la demanda a los gobiernos locales puede obedecer a la cercanía con las autoridades municipales y a que su nivel de legitimidad y confianza es comparativamente mayor al de las instituciones tradicionales, las cuales históricamente se han hecho cargo de gestionar los temas de seguridad, como la provincia o la policía. La crisis de dichos actores estatales tradicionales puede observarse, por ejemplo, en los bajos niveles de confianza en la policía en relación con otras instituciones en Argentina, tal como registra el Barómetro de las Américas en 2012: solo el 43,3% tiene confianza en la policía. En paralelo, en el mismo estudio se observa que en general existe una evaluación satisfactoria sobre la prestación de los servicios por parte de los gobiernos locales, lo que podría ofrecer una explicación tentativa sobre por qué han sido escogidos por la ciudadanía como centro de imputación de demandas en busca de una respuesta a la principal problemática percibida en la actualidad.¹⁰

3. Los niveles de victimización son altos, aumentan con el tamaño de las ciudades y se han incrementado en los últimos años

En lo que respecta al nivel de victimización en base a los delitos estimados, puede afirmarse que es alto y ronda en torno al 30% en Argentina en general y en las ciudades en las que se dispone de encuestas locales en particular. Para sustentar esta

-
9. Solo a modo de ejemplo pueden mencionarse algunos casos emblemáticos de protestas dirigidas por temas de seguridad a gobiernos locales en los últimos años, tales como el cacerolazo y la movilización hasta la Intendencia de Cañuelas en julio de 2012 luego de un doble homicidio, las marchas hacia la puerta de la Municipalidad de Lanús en septiembre de 2012 después de una serie de asesinatos o las protestas hacia la Intendencia de Junín en marzo de 2013 luego de un asesinato.
 10. De acuerdo a datos del Barómetro de las Américas, en Argentina, el 59,1% de las personas se encuentra satisfecho con los servicios prestados por los gobiernos locales. Asimismo, 54,3% de las personas tiene confianza en su intendencia, en comparación con el 43,3% que tiene confianza en la policía.

afirmación, resulta de utilidad observar los datos provistos por las encuestas de victimización realizadas tanto a nivel nacional como en distintas ciudades del país. Sin embargo, es importante aclarar que la comparación entre las distintas encuestas debe realizarse con recaudos, debido a las diferencias metodológicas existentes entre ellas, entre las cuales se destacan, por ejemplo, la unidad de análisis comprendida (personas u hogares) y el tipo de delitos considerados (todos los delitos en general o algunos tipos específicos).

En lo que respecta a la tasa de victimización para el total del país, hay varias encuestas que permiten observar cuál sería la situación actual a nivel nacional. Por un lado, el dato provisto por la encuesta mensual realizada por el Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Política (LICIP) para el año 2014 fue en promedio del 37,3%.¹¹ Por su parte, de acuerdo a los datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina, el porcentaje de personas que dijo haber sido víctima de un delito fue del 31,1% para el mismo año.¹² Por último, según el Latinobarómetro, este porcentaje ascendía al 42,1% para el año 2013.¹³

-
11. Encuesta mensual realizada por el Laboratorio de Investigaciones sobre Crimen, Instituciones y Política (LICIP) de la Universidad Torcuato Di Tella. La encuesta fue realizada de manera telefónica sobre una muestra de mil doscientas quince personas mayores de dieciocho años distribuidas en cuarenta centros urbanos del país. Pregunta utilizada: “En los últimos doce meses, ¿ha sido usted o algún miembro de su familia que vive con usted víctima de algún delito, como por ejemplo robos, hurtos, lesiones, amenazas, secuestro, homicidio, fraude, estafa, vandalismo, corrupción, ofensas sexuales?”.
 12. EDSA-Bicentenario (2010-2016), Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina. Porcentaje de 18 años y más que declararon haber sufrido un hecho de delincuencia, tanto el entrevistado como algún miembro de su hogar.
 13. La encuesta de la Corporación Latinobarómetro es cara a cara, 1.200 casos, IC: 95% y ME: +/-2,8%. La pregunta sobre victimización utilizada fue la siguiente: “¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?”.

Tabla 2. Tasas de victimización en Argentina

	Argentina		
Institución responsable y año	LICIP - UTDT (Promedio mensual 2014)	Observatorio de la Deuda Social Argentina (2014)	Latinobarómetro (2013)
Tasa de victimización	37,3%	31,1%	42,1%

Fuente: elaboración propia en base a datos de distintas encuestas de victimización.

Por último, para analizar la dinámica local de la victimización, resulta interesante observar los datos en base a encuestas realizadas en ciudades de Argentina. En este sentido, y más allá de las diferencias, puede afirmarse que la victimización es en torno al 30%. Si se analizan los distintos casos, en primer lugar se observa que la tasa de victimización de Rafaela (2013) es del 27%, la de la ciudad de Santa Fe (2011) es del 28,2%,¹⁴ la de Rosario (2010) es del 34,1%¹⁵ y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013) es del 37,5%.¹⁶

-
14. La Segunda Encuesta sobre Delito, Sensación de Inseguridad y Sistema Penal en la ciudad de Santa Fe fue realizada por el Programa Delito y Sociedad y por el Observatorio Social de la Universidad del Litoral a partir de un convenio firmado con el Gobierno de la Ciudad de Santa Fe. La encuesta fue presencial sobre un total de 2.763 personas residentes en la ciudad de Santa Fe mayores de 15 años. IC: 90%, ME: +/- 3,5%.
 15. Dato correspondiente al aglomerado Gran Rosario, dentro del cual se observa que Rosario registra un porcentaje de victimizados (36,8%) considerablemente mayor que el registrado en las localidades del Gran Rosario (24,6%). Encuesta presencial realizada por el Gobierno de la provincia de Santa Fe junto con el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED) por muestreo sobre 1.502 casos. Población residente en Rosario y Gran Rosario, domiciliaria, IC: 90%, ME: +/-2,6%, >15 años.
 16. Es el porcentaje de personas que afirma haber sido víctima de un delito (victimización directa). Encuesta personal, 1.238 casos, IC: 95%, ME: +/-2,78, >18 años.

Tabla 3. Tasas de victimización por ciudades

	Rafaela	Ciudad de Santa Fe	Ciudad de Rosario	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Institución responsable y año	Gobierno de la ciudad de Rafaela (ICEdeL)-UCES (2013)	Gobierno de la ciudad de Santa Fe-UNL (2012)	Gobierno de la Provincia de Santa Fe-ILSED (2010)	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos (2013)
Tasa de victimización	27%	28,2%	34,1%	37,5%

Fuente: elaboración propia en base a datos de distintas encuestas de victimización.

La comparación entre las encuestas de las ciudades seleccionadas requiere que se realicen algunas advertencias. En primer lugar, hay que considerar las diferencias temporales de las encuestas. En segundo lugar, aclarar que algunas han construido su tasa de victimización como un índice conformado por diversas preguntas sobre delitos específicos (“¿Ha sido usted víctima del delito x?”) a diferencia de otras –como la encuesta realizada en Rafaela– que formulan la pregunta de manera general (“¿Ha sido usted víctima de algún delito?”). Es importante tomar en consideración esta diferencia en tanto que el cálculo de la tasa de victimización como la agregación de diversas preguntas específicas pueden llevar a incrementar el valor de la tasa, ya que obliga al encuestado a recordar mejor si ha sido víctima de un delito durante el período de tiempo relevado que una sola pregunta general (Dammert, Salazar, Montt y González, 2010).

Por último, vale la pena aclarar que las ciudades seleccionadas presentan distinto tamaño demográfico, lo cual impacta en el nivel de conflictividad social y, en especial, en la victimización por delitos. De acuerdo a los datos de LICIP, las ciudades pequeñas del país –con una población de entre diez mil y cien mil habitantes– presentaron una tasa de victimización promedio menor que la correspondiente a las ciudades medianas –entre cien mil y quinientos mil habitantes– y grandes –más de quinientos mil habitantes–. Al mismo tiempo, puede observarse que indepen-

dientemente del tamaño de las ciudades, se ha incrementado la tasa de victimización en los últimos años. Tanto en las ciudades pequeñas, medianas o grandes se ha incrementado en torno a diez puntos porcentuales la tasa de victimización desde 2008 a 2014 (en las pequeñas ha pasado de 16,4% a 24,2%; en las medianas, de 24,6% a 36,8%; y en las grandes, de 29,7% a 38,2%).

Tabla 4. Tasas de victimización según el tamaño de las ciudades

	Ciudades pequeñas	Ciudades medianas	Ciudades grandes
Institución responsable y año	LICIP – UTD (Promedio de encuestas mensuales de cada año)		
Tasa de victimización 2008	16,4%	24,6%	29,7%
Tasa de victimización 2009	18,7%	28,6%	36,2%
Tasa de victimización 2010	19,8%	30,6%	34,3%
Tasa de victimización 2011	18,6%	26,5%	33,5%
Tasa de victimización 2012	24,8%	31,8%	36,5%
Tasa de victimización 2013	26,3%	32,3%	36,5%
Tasa de victimización 2014	24,3%	36,9%	38,2%

Fuente: elaboración propia en base a datos de distintas encuestas del LICIP.

4. Aumentó la percepción de inseguridad

El sentimiento de inseguridad hace alusión a una dimensión subjetiva, es decir, a cómo las personas perciben el crimen en la sociedad en la cual se encuentran y cómo las afecta en sus emociones –temor, enojo, resentimiento, etc.– y conductas. En las encuestas nacionales y locales se interroga sobre diferentes aspectos de la percepción de inseguridad, pero no son coincidentes en las dimensiones que analizan y lo hacen con distintas preguntas y escalas de respuestas. Por ese motivo, es dificultoso el trabajo comparativo y el análisis de denominadores comunes, por lo que únicamente se observarán distintas tendencias generales obser-

vables en las encuestas sin focalizar el análisis en la comparación de los distintos valores de las mismas.

A nivel nacional puede sostenerse que la percepción de inseguridad es elevada y se ha incrementado en los últimos años. Según datos del Observatorio de la Deuda Social Argentina, el porcentaje de personas que manifiesta temor el delito o sentimiento de inseguridad en 2014 era del 75%, cuando en 2010 era del 62,2%.¹⁷ Por su parte, los datos del Latinobarómetro son coincidentes, ya que en 2011 casi el 60% (59,6%) consideraba que vivir en el país era cada vez más inseguro. Sin embargo, los datos del Barómetro de las Américas para 2012 no corroboran esta tendencia y marcan que la percepción de inseguridad de los argentinos ha disminuido de 2008 a 2012, aunque al mismo tiempo que se reporta este descenso en la percepción de inseguridad, la misma fuente registra la seguridad como la principal preocupación de la opinión pública argentina.

En relación a la percepción de inseguridad a nivel municipal en Argentina, en las distintas encuestas realizadas en los gobiernos locales se observa que:

- Hay una alta percepción de inseguridad. En la encuesta de Rafaela de 2013, Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 2013, ciudad de Santa Fe de 2012 y Rosario de 2010¹⁸ es alta la percepción de inseguridad.
- Las áreas con mayor percepción de inseguridad se corresponden con aquellos barrios habitados por sectores empobrecidos y con altos niveles de conflictividad social. Esto queda en evidencia en la encuesta de Rafaela de 2013 (las áreas con mayor percepción de inseguridad se corresponden con los barrios más pobres), en la encuesta de la Ciudad de Buenos Aires de 2013 (en la zona norte, que tiene un nivel socioeconómico más alto, se considera más seguro el barrio y más insegura la ciudad en general en comparación con los barrios

17. Barómetro de la Deuda Social Argentina realizado por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina.

18. Sobre percepción de inseguridad en la encuesta se interrogó tanto acerca del nivel de seguridad percibido en la calle o dentro del hogar. Se consideró en particular la percepción de inseguridad en el espacio público, la cual es alta.

del sur, que es a la inversa) y en la encuesta de la Ciudad de Santa Fe en 2012 (parecería también que la valoración sobre la gravedad del problema disminuye a medida que se incrementan los ingresos). Por su parte, en la encuesta de la Ciudad de Rosario de 2010 no existen diferencias significativas por nivel socioeconómico.

- Existen diferencias entre las percepciones y la ocurrencia efectiva de delitos de la que da cuenta la tasa de victimización. Al analizar las encuestas se observa que no existe necesariamente una correspondencia directa entre las zonas de mayor percepción de inseguridad y la concentración de la victimización en esas áreas. A fin de intentar comprender estas diferencias, se han identificado diversos factores, entre los cuales se encuentran el papel de las características ambientales de las ciudades, los medios de comunicación, el grado de cohesión social y de confianza interpersonal y el nivel de confianza en la policía y de otras inseguridades vinculadas a aspectos económicos, políticos y sociales (Dammert & Malone, 2006).
- La situación de inseguridad del barrio en que se habita es observada como “menos grave” que la del resto de la ciudad. En las encuestas de Rafaela (2013), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013) y ciudad Santa Fe (2012), la mayoría de las personas valora mejor la seguridad en su barrio que en el resto de la ciudad. Esto se corresponde con el mayor nivel de confianza que generan los lugares conocidos y con que “cuando se compara la propia ciudad o barrio con otros lugares donde suceden hechos más graves, una evaluación de peligrosidad local suele ser revisada y da lugar a una renovada sensación de seguridad” (Kessler, 2011: 50).
- La mayoría de las personas considera que la situación ha empeorado. En las encuestas en las que se indaga sobre la evolución de la situación de seguridad, la mayoría de los encuestados considera que la situación ha empeorado en relación al pasado, lo que puede observarse particularmente en la encuesta de la ciudad de Santa Fe (2012) y en la de Rafaela (2013).

B. Las políticas

Una primera aproximación posible a las políticas es responder al interrogante sobre cuáles son las medidas que prefieren las comunidades locales para enfrentar el problema de la inseguridad. En este sentido, tanto en la encuesta realizada en Rosario (2010) como en Rafaela (2012), si se agrupan a las personas que muestran una fuerte preferencia por alguna medida disuasiva o represiva –fundamentalmente relacionadas con la policía o con las penas–, se ve que estas superan ampliamente a las personas que muestran una preferencia por medidas sociales que abordan las causas estructurales de la violencia y del delito. En la encuesta de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2013), la preferencia por el paradigma punitivista para mejorar la seguridad es aún más notorio y evidente (más policías, más patrullaje, más penas, baja de la edad de imputabilidad).

En este punto aparece una primera contradicción: mientras se ha sostenido que los gobiernos locales son percibidos como principales responsables, la gran mayoría de las medidas que se escogen para dar respuesta al problema están fuera del alcance de los gobiernos locales y dependen de otros ámbitos jurisdiccionales, fundamentalmente de la provincia.

Más allá de lo que “quiere la gente”, que en muchos casos no está dentro de las competencias municipales, podría resumirse lo que sí han hecho los gobiernos locales para abordar el problema de la inseguridad en tres cuestiones principales:

1. Creación y jerarquizaron de dependencias de seguridad municipales

Como consecuencia de la creciente participación de los municipios en materia de seguridad pública, se ha desarrollado un doble proceso: la creación y diferenciación y, en paralelo, la jerarquización de dependencias municipales abocadas a los asuntos de seguridad a nivel local.

La mayoría de las ciudades de Argentina puede dar cuenta en las últimas décadas en su estructura orgánica municipal

de la priorización de los temas de seguridad pública, donde se multiplicaron ordenanzas que crean y jerarquizan las áreas de seguridad en los respectivos municipios. Antes del año 2000, la gran mayoría de los municipios argentinos no contaba con una dependencia abocada a los asuntos de seguridad, y la gestión de esta problemática se realizaba en el ámbito de otras dependencias, generalmente en la Secretaría de Gobierno, sin contar con una estructura especializada para la gestión de las políticas de seguridad a nivel local. Desde principios de la década de 2000, dicha tendencia comenzó a revertirse notablemente y, año tras año, distintos municipios han ido creando una dependencia de seguridad. Paralelamente al proceso de su creación, en los últimos años se ha dado a nivel local una jerarquización de dichas dependencias dentro del Poder Ejecutivo municipal, es decir, un ascenso en los niveles de autoridad en el marco de la estructura orgánica municipal. Así, de la misma forma en que se desarrolló un proceso de creación de direcciones, departamentos o programas para abocarse a la gestión de los asuntos de seguridad local, posteriormente se procedió a jerarquizarlas transformándolas en secretarías o subsecretarías de Seguridad.

En este sentido, en Argentina se observa un nuevo patrón de especialización y disposición jerárquica con la creación de áreas abocadas específicamente a los temas de seguridad y, al mismo tiempo, su constante jerarquización como expresión de los nuevos niveles de autoridad. Este proceso da cuenta de la pertinencia del principio que postula la relación entre el ingreso de estas cuestiones en la agenda estatal y el desarrollo de mecanismos institucionales para resolverlas, donde la expansión y la especialización de las instituciones estatales son el resultado de los intentos por resolver la creciente cantidad de cuestiones (Oszlak, 2004). También se observa cierto “isomorfismo institucional” (DiMaggio y Powell, 1999), entendiendo este concepto como el proceso de homogenización que se produce cuando las instituciones toman como modelo otras instituciones afines y por el cual las mismas tienden a parecerse. Las dependencias municipales de seguridad son muy parecidas, tanto en las políticas que implementan como en las capacidades, siendo similar el perfil de quienes las

conducen, las prioridades de su agenda, las acciones que llevan a cabo y cómo se posicionan frente a otros actores, como la policía o el gobierno provincial, todos aspectos que se abordarán en los próximos apartados.

2. Predominio de abordajes situacionales-ambientales, inequidad territorial y conflictividades menores

Los municipios argentinos han desarrollado un abanico amplio y heterogéneo de intervenciones que tienen como objetivo prevenir el delito, pero, sin lugar a dudas, predomina un abordaje situacional-ambiental que intenta incidir sobre las “situaciones” o “ambientes” para reducir las oportunidades en que se cometen delitos.¹⁹ Pueden observarse múltiples intervenciones orientadas a generar mayor visibilidad en el espacio público, por ejemplo, mediante la iluminación y el desmalezado.

En sintonía con estas intervenciones, es un hecho a nivel local en Argentina la “apuesta por las cámaras”, y ha proliferado la construcción y puesta en funcionamiento de numerosos centros de monitoreo. Sin embargo, con respecto a la videovigilancia, existen distintos mitos que deben tenerse en cuenta que entran en contradicción con las expectativas sociales (Webster, 2009). En primer lugar, puede sostenerse que su impacto, en el mejor de los casos, es modesto sobre la reducción del crimen, mientras que es más útil para la respuesta rápida y las investigaciones. En se-

19. Según Sozzo (2009), las intervenciones municipales en seguridad pueden agruparse en tres tipos de estrategias: situacional-ambiental, pretendiendo producir transformaciones de las “situaciones” o “ambientes” en los que se considera posible que se desarrollen ciertas formas de actividad delictiva, reduciendo las oportunidades para su comisión, por ejemplo, a través de la videovigilancia, las guardias urbanas o el reacondicionamiento de espacios públicos degradados; social, buscando afectar los procesos sociales y culturales que se conciben como forjadores de condiciones de posibilidad para que un individuo se comprometa en la realización de actividades delictivas, por ejemplo, promoviendo diversas formas de integración social, económica y cultural; y comunitaria, buscando producir seguridad apelando a la comunidad, por ejemplo, movilizándolo a los ciudadanos para que colaboren y ocupen un rol en la vigilancia del espacio público o a partir de la creación de espacios de debate público en materia de seguridad.

gundo lugar, sirven para registrar y activar una respuesta municipal o policial frente delitos menores y no es una solución para “los problemas de inseguridad”. En tercer lugar, existen dificultades para lograr un amplio espectro de monitoreo del espacio público. Si bien prolifera la videovigilancia en manos públicas, la gran mayoría de las cámaras son de propiedad privada y operadas por el sector del comercio, siendo muy dificultoso y oneroso contar con una gran cobertura utilizando cámaras de propiedad pública operadas por centros de monitoreo públicos.

En muchos casos se adiciona a este tipo de políticas la que seguramente es la más grande y visible intervención local en los asuntos de seguridad: la creación de una guardia urbana. En varios municipios argentinos se han creado guardias municipales, cuya función es colaborar para que el espacio público sea más seguro y, en ese contexto, tiene tanto una presencia preventiva como también la atención de solicitudes de ayuda por parte de los vecinos y de otros organismos de emergencia.

Al analizar las principales intervenciones realizadas por estos dispositivos de prevención –cámaras y guardias urbanas–, se observa que existen grandes inequidades territoriales, que por lo general excluyen del despliegue a los barrios más vulnerables y concentran el esfuerzo en las zonas más prósperas de la ciudad. Esto avala una de las críticas más comunes que se le realiza a este tipo de estrategias de prevención, que sostiene que las mismas dividen la ciudad en territorios protegidos y desprotegidos y se concentran espacialmente en aquellas áreas donde residen y circulan predominantemente las personas incluidas socialmente (Sozzo, 2009).

Por último, es interesante analizar el tipo de conflictos que son motivo de intervención de las cámaras y guardias urbanas. En este sentido, se observa la centralidad de los delitos menores y desórdenes, tales como ruidos molestos, consumo de alcohol en la vía pública, peleas callejeras, familiares o vecinales, animales abandonados o distintos tipos de reclamos por deficiencias en inmobiliario urbano y servicios, tales como problemas de suministro eléctrico, ramas o árboles caídos o basura, entre otros.

3. Intervenciones sociales más que prevención social y problemas de coordinación

Por su parte, los municipios también realizan múltiples intervenciones que inciden sobre las causas estructurales de la conflictividad violenta. Entre ellas se encuentran programas de inclusión educativa, de empleo, de deportes, culturales o de prevención de adicciones, así como también equipos territoriales que gestionan alternativas de solución a problemáticas cuya complejidad no respeta la organización y segmentación estatal, motivo por el cual no pueden ser abordadas por programas sectoriales.

Pero generalmente ninguna de estas acciones tiene como su principal objetivo de política declarado disminuir los niveles de violencia y delito en la ciudad, por el contrario, sus metas son culturales, de salud o educativas. Tampoco estas intervenciones sociales se realizan desde o articulan con el área de seguridad del municipio, es decir, son intervenciones que podrían agruparse dentro de las políticas sociales más que en el marco de iniciativas de prevención social de la violencia.

Sin embargo, los actores políticos locales no suelen reconocer esta distinción. La tendencia es equiparar la prevención del delito con la política social, lo que trae aparejado fundamentalmente dos problemas: el primero es lo que se denomina la “criminalización de la política social” y el segundo es el problema de los propios límites de la política social a la hora de incidir en los niveles de delincuencia (Ariza, 2011). En relación al problema de criminalizar la política social, se produce, por un lado, un desdibujamiento de los objetivos, ubicando a la prevención del delito como objetivo prioritario y desplazando a un segundo plano los otros objetivos de esas intervenciones sociales y, al mismo tiempo, se desvanecen los límites de competencias. En referencia al segundo problema, se destaca que no siempre la introducción de mejoras sociales por medio de políticas de bienestar se traduce en reducciones de los niveles de delincuencia (Ariza, 2011). De esta manera, los municipios disponen de múltiples intervenciones que pretenden dar solución a problemáticas clásicas de políticas sociales y laborales y, seguramente, terminan impactando favorablemente en

la prevención de la violencia, pero no cuentan por lo general con intervenciones específicas que intenten incidir sobre las causas estructurales y que sean diseñadas, implementadas y evaluadas en relación con un objetivo compartido de política de seguridad, como por ejemplo disminuir la reincidencia juvenil. Como dichas intervenciones no fueron concebidas con un objetivo de seguridad, hay que repensarlas y darles coherencia si se pretende que impacten sobre los niveles de violencia y de delito.

En este sentido, observados desde la gestión de la seguridad, este abordaje multidimensional no es más que una sumatoria de distintas perspectivas parciales, donde falta construir una interpretación integral e intersectorial del problema de la prevención del delito que las contenga, que les dé una lógica general y que las dote de sentido para la gestión de esa problemática específica.

Resta entonces, por un lado, que los actores políticos locales tomen conciencia de que es necesario construir una política de prevención del delito propiamente dicha que supere la actual fragmentación de políticas sociales, y, por el otro, lograr la integralidad e intersectorialidad requerida, que puede ser entendida como la integración de diversos sectores, principalmente gubernamentales, con vistas a la solución de problemas sociales complejos y multicausales (Cunill-Grau, 2014).

Establecida la necesidad de una política intersectorial de prevención social del delito, se requiere entonces la coordinación en tanto mecanismo que permite reducir contradicciones o redundancias y como medio para avanzar hacia la integralidad, disponiendo de objetivos específicos compartidos –en este caso, de prevención del delito– que le den sentido al esfuerzo de coordinación (Repetto, 2009).

En síntesis, los municipios argentinos no suelen tener políticas específicas de prevención de la violencia y asimilan la prevención social con las múltiples políticas sociales que llevan a cabo. La suma de muchos programas sociales no hace a una política integral de prevención social del delito, y la imperiosa necesidad de construir una requiere superar la fragmentación de intervenciones construyendo objetivos compartidos por los distintos operadores y promoviendo y coordinando intervenciones intersectoriales.

C. Las capacidades institucionales

Más allá de la creación y jerarquización formal de dependencias encargadas de los asuntos de seguridad y de las distintas políticas implementadas por los gobiernos locales en materia de seguridad, en muchos casos, estas dependencias son verdaderas “cáscaras vacías”. Se observan evidentes dificultades para dotar de contenido sustantivo a dichas áreas, las que no han logrado conformarse todavía como una estructura orgánica con capacidades institucionales para la formulación y evaluación de estrategias y políticas de seguridad preventiva local.

De esta forma, parecería que el proceso de creación formal del área de seguridad local no fue acompañado por el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para transformar esa dependencia en una estructura con sustancia que diseñe, formule e implemente políticas a nivel local de prevención de la violencia y del delito a partir de su propio cuadro de situación sobre las principales problemáticas locales, y una supervisión integral y eficiente sobre las instituciones policiales y de seguridad que trabajan en la jurisdicción.

Los estudios sobre capacidad institucional dejan en evidencia que no hay unanimidad sobre el concepto, y se lo denomina indistintamente como “capacidad institucional, estatal o de gobierno” (Cárdenas, 2010; Moreno Jaimes, 2007; Repetto, 2004; Rey, 2011; Rosas Huerta, 2008). La definición más recurrente puede englobarse en la “habilidad para formular e implementar políticas”.

La mayoría de los estudios destacan dos dimensiones de la capacidad institucional.²⁰ Por un lado, la dimensión administrativa, entendida como los mecanismos internos de la maquinaria estatal y el conjunto de habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal requerido para alcanzar sus objetivos. En este marco, hay enfoques más centrados en los recursos –humanos, organizativos, económicos, etc.– y otros en el desempeño y en los resulta-

20. Si bien esta distinción entre dos dimensiones de la capacidad institucional o estatal está presente en distintos estudios, la tipología se ha elaborado siguiendo fundamentalmente la definición de ambas dimensiones realizada por Rosas Huerta (2008) y, en parte, por Repetto (2004).

dos obtenidos. Por otro lado, la dimensión política de la capacidad institucional, que puede ser entendida como los “recursos de poder” y está asociada a factores como la negociación o la lucha de poder propios de la interacción política, es decir, la capacidad estatal en términos relacionales con otros actores.

La situación de los municipios argentinos en términos de sus capacidades institucionales en temas de seguridad pública puede resumirse a partir de dos afirmaciones:

1. La baja capacidad institucional en su dimensión administrativa

En Argentina, los municipios no poseen en general las capacidades administrativas ni los recursos necesarios para hacerse cargo de la prevención del delito y de la violencia de manera integral (Sain, 2007), es decir, tienen baja capacidad técnico-burocrática para alcanzar los objetivos buscados. Hubo cierto aprendizaje local “de hecho” con las nuevas formas de intervenir, pero las estructuras que se crearon en muchos casos registran las siguientes carencias comunes:

- No han tenido un funcionariado municipal capacitado o entrenado en la gestión de los asuntos de la seguridad pública. Es común que no se disponga de cuadros políticos especializados en estos temas y el área termine a cargo de un “policía retirado” o, en el mejor de los casos, de un abogado penalista, como si este fuera una credencial de conocimiento en ese ámbito de políticas. Asimismo, la burocracia que integra esas dependencias por lo general no cuenta con ningún tipo de especialización y podría estar prestando sus labores en un área social, de salud o educativa.
- No han contado con los recursos necesarios. Los municipios argentinos históricamente no han destinado gran porcentaje del presupuesto municipal a seguridad, en gran medida porque se interpretaba como una competencia fundamentalmente provincial y “mucho no se podía hacer desde el municipio”. A medida que los municipios fueron asumiendo mayor protagonismo en este tema, se han ido incrementando,

especialmente en los últimos años, los recursos destinados a seguridad, pero todavía hay un rezago presupuestario en función del nivel de priorización del tema en la agenda local, en la demanda ciudadana y en el abanico de políticas que potencialmente pueden desarrollarse desde el ámbito local de gobierno a partir de la redefinición “en la práctica” del rol de los gobiernos locales en la materia.

- No han tenido dispositivos encargados de la gestión del conocimiento. A lo sumo, cuentan con información policial solo a requerimiento y ha habido contadas experiencias de encuestas de victimización y de uso de otras fuentes de datos como insumo para la gestión, pero se observan evidentes dificultades para conseguir información relativa a la situación de seguridad en los municipios. En general, directamente no existe a nivel municipal una dependencia que disponga del conocimiento sobre la situación del delito y de la violencia a nivel local para que, a partir de un análisis de estas problemáticas, se elaboren políticas. Tampoco se cuenta con acceso a bases de datos ni se establecieron dispositivos para buscar información o para sistematizar la producida por los distintos operadores del sistema de seguridad, lo que imposibilita la evaluación y el monitoreo tanto de las intervenciones locales en la materia como del desempeño de otras agencias, como por ejemplo la policía provincial. En este contexto de ausencia de información para comprender el problema y como insumo para sustentar las políticas, no se dispone de una información tan elemental como cuántos delitos registrados por la policía hubo el año anterior o el año en curso, y conseguir ese dato requiere de dificultosas gestiones. Esto permite observar que no se han establecido relaciones institucionalizadas con la policía provincial, por lo que debe apelarse a los vínculos personales para la obtención de información delictiva, de incidentes y del trabajo policial en la jurisdicción del municipio. Una excepción a esta tendencia general y un signo auspicioso de su posible y paulatina reversión son los distintos observatorios de seguridad que se han creado en los últimos años en algunos municipios, revalorizando el rol de la información y

de la evidencia empírica para la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.²¹

- No ha habido integralidad ni planificación en las intervenciones. Muchas veces, la iniciativa municipal se agota con la demanda a la provincia de efectivos, la colocación de las cámaras que solicitan los foristas y comerciantes y la iluminación de las cuadras que el “olfato” ciudadano considera peligrosas. Las políticas sociales que pueden incidir sobre las causas de la conflictividad violenta no están diseñadas con objetivos específicos de seguridad, no están articuladas y es difícil determinar su incidencia sobre la conflictividad local. Los dispositivos relacionados con la prevención situacional responden a la lógica del forista y del proveedor más que a un criterio de racionalidad basado en la información y en el análisis.
- La construcción de una visión compartida con un objetivo estratégico requiere intervenciones desde distintas áreas (multiagencialidad) y la coordinación entre las mismas, y eso tiene tres grandes dificultades. En primer lugar, las de coordinación de áreas o programas con clientelas distintas. Por ejemplo, el área cuya población objetivo sean los jóvenes pobres en conflicto con la ley tiene que coordinar con la que tiene como población objetivo las demandas de seguridad de los vecinos de clase media y media alta. Esa coordinación no se da sin conflicto, porque implica acordar y articular acciones entre áreas dedicadas a sectores con intereses antagónicos. Un caso típico que ilustra la complejidad de gestionar “clientelas contradictorias” es la división de competencias realizada en municipios argentinos –fundamentalmente en aquellos con una orientación “progresista” y sensibilizados con una agenda de derechos humanos– entre el área de seguridad encargada de coordinar con la policía y de responder a las demandas ciuda-

21. Cabe mencionar algunos, como el Observatorio de Seguridad y Violencia de Morón, el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito de la Municipalidad de General Pueyrredón, el Observatorio de Seguridad Ciudadana de Avellaneda y el Observatorio de Convivencia y Seguridad de Rosario.

danas por hechos de inseguridad y la dependencia encargada de los derechos humanos y de “los apremios”, a la que generalmente colocan fuera de la estructura de seguridad municipal como si esos asuntos no formaran parte de la agenda de seguridad local o como si fueran su contracara. La lógica sería que la misma dependencia que se encarga de “pedir” a la policía no puede ser la que la “limite” y la denuncie por apremios. Una segunda complejidad obedece a que no alcanza con una visión minimalista de la coordinación –que es conocer y tener en cuenta las actividades de otras áreas–, sino que es necesario construir un trabajo conjunto a partir de una especie de red de funcionarios públicos que compartan una concepción del problema independientemente del área en la que se encuentren. En tercer lugar están las dificultades inherentes a la implementación de cualquier política multiagencial, vinculadas a las características del contexto político institucional, la diversidad de agencias, el tipo relaciones entre ellas y la institucionalización del espacio multiagencial así como la especificidad y escala de las políticas implementadas desde el mismo.

- Hay gran informalidad y falta de institucionalización en la relación con la policía. La relación con la policía provincial no se inscribe en un ámbito institucional de articulación, como podrían ser las mesas operativas integradas por autoridades locales y funcionarios policiales designados en la jurisdicción del distrito. Las relaciones no son de articulación, establecimiento y control de compromisos, sino de demanda local y respuesta policial, coyuntural y sustentada en relaciones personales.

2. Baja capacidad institucional en su dimensión política

En cuanto a la dimensión política, los municipios tienen baja capacidad en términos relacionales con otros actores del sector, como la provincia, la policía o la opinión pública. Los municipios no cuentan con autonomía institucional y jurídica y no poseen facultades para organizar sus propios sistemas de seguridad y su

propia policía. Dos afirmaciones ilustran las dificultades municipales para relacionarse con los principales actores del sector:

- Se encuentran frente al dilema del “amigo” o del “auditor” en su relación con la policía o con la provincia. Los intendentes no saben bien dónde pararse, qué hacer, cómo posicionarse, si adoptar una estrategia de “amistad, complicidad, solidaridad” o de “control, auditoría y diferenciación”. Frente a la policía provincial que se despliega en sus distritos, es particularmente evidente el dilema y muchos intendentes plantean su desconcierto frente a la pregunta sobre qué estrategia es políticamente más conveniente.

Dos ejemplos ilustran el dilema “amigo/auditor” entre los gobiernos locales y la policía, uno más común en municipios chicos y otro en grandes jurisdicciones. Por ejemplo, un primer caso bastante común en los municipios con gran concentración poblacional y grandes conflictos son los hechos de abuso policial, y es habitual observar intendentes inquietos frente a la posibilidad de “ponerse a la policía en contra” si impulsan la investigación y reclaman públicamente sobre el mal desempeño policial. Un segundo ejemplo que ilustra el dilema sucede en los pequeños municipios, que tampoco saben claramente qué posición adoptar cuando designan a un comisario en su distrito que viene de zonas de gran conflictividad –como podría ser el conurbano bonaerense– con las “malas prácticas” que son habituales en esas “zonas calientes”.

- La opinión pública define la agenda de seguridad local y, en gran medida, los abordajes en la materia. Es evidente la dificultad de los gobiernos locales para posicionarse frente a la opinión pública ante hechos de gran notoriedad vinculados con la inseguridad. De esta forma, pareciera que no hay capacidad de definir una agenda propia sino que se “sigue el ritmo de los hechos y de los vecinos o foristas”. Al mismo tiempo, pareciera que no tienen la capacidad de interpelar el sentido común contrariando las medidas más legitimadas socialmente. Por ejemplo, si se piden cámaras, se compran cámaras, aunque muchos lo hagan sabiendo de su ineficiencia, los problemas de sus centros de monitoreo y las escasas posibili-

dades de respuesta inmediata frente a los comparativamente pocos hechos registrados por la videovigilancia.

Conclusión. La dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades

La actualidad de los municipios argentinos en materia de seguridad puede ser descripta a partir de la brecha existente entre, por un lado, dos novedades, como las problemáticas de seguridad local y la emergencia de iniciativas de políticas para su abordaje, y, por el otro, la herencia en términos de las capacidad institucionales existentes. Es decir, no disponen de las habilidades requeridas para formular e implementar las nuevas políticas y enfrentar así las problemáticas.

La novedad de las problemáticas está dada por la emergencia de la inseguridad como principal prioridad, la imputación social de responsabilidad a los gobiernos locales y los altos niveles de victimización y de percepción de inseguridad, ambas dimensiones –objetiva y subjetiva– en aumento en los últimos años.

La innovación en términos de políticas se observa en el nuevo rol que asumen los gobiernos locales, sus nuevas áreas y la multiplicidad de iniciativas, fundamentalmente situacionales-ambientales –guardias urbanas, cámaras, iluminación– que inciden primordialmente sobre conflictividades menores y con problemas de coordinación e integralidad.

Las deficiencias en términos de capacidades se observan tanto en las carencias de las habilidades técnico-burocráticas requeridas para llevar a cabo esta nueva empresa como en su incapacidad en términos relacionales con otros actores centrales en esta política sectorial. Sin embargo, generalmente suelen visualizarse únicamente las carencias municipales en seguridad en términos presupuestarios, de recursos humanos o de falta de información disponible, por lo que es hora de problematizar la dimensión política de las capacidades institucionales, ya que es el rasgo peculiar de este sector de políticas.

En otras áreas, los municipios también tienen problemas similares en sus capacidades técnico-burocráticas, aunque en seguridad esto se vea potenciado y sea más ostensible. Sin embargo, lo que no existe en otros sectores de políticas son dilemas tan profundos como los que enfrentan los municipios en la actualidad a la hora de vincularse con los actores tradicionales del sector seguridad. Basta observar el nivel de incertidumbre de las autoridades locales a la hora de decidir el dilema del “amigo/auditor” para relacionarse con la policía provincial para comprender que es de una complejidad mayor que la capacitación de una burocracia poco profesional o el aumento presupuestario.

El principal desafío entonces para saldar la brecha entre las nuevas problemáticas, la necesidad de nuevas políticas y las capacidades para llevarlas adelante pasa por la redefinición del lugar y del poder político de los gobiernos locales en materia de seguridad para que puedan vincularse con los actores centrales del sector seguridad con autonomía y capacidad decisoria, y así coordinar con la provincia y controlar y hasta conducir sus propias policías sin que les genere titubeos la denuncia de un caso de abuso o no puedan vetar la designación de un cuadro policial en su distrito.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ariza, J. J. M., (2011) *Políticas y estrategias de prevención del delito y seguridad ciudadana*. Madrid: Edisofer.
- Cárdenas, M., (2010) "State capacity in Latin America" en *Economía*. Volmen 10, número 2, pp. 1-45.
- Ciafardini, M., (2006) *Delito urbano en la Argentina: las verdaderas causas y las acciones posibles*. Buenos Aires: Ariel.
- Cunill-Grau, N., (2014) "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual" en *Gestión y política pública*. Volumen 23, número 1, pp. 5-46.
- Dammert, L., (2007) "Seguridad pública en América Latina: ¿qué pueden hacer los gobiernos locales?" en *Nueva Sociedad*. Número 212, pp. 67-81.
- Dammert, L., y M. F. Malone, (2006) "Fear does it take a village? Policing strategies and fear of crime in Latin America" en *Latin American politics and society*. Volumen 48, número 4, pp. 27-51.
- Dammert, L.; F. Salazar; C. Montt y P. González, (2010) *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. FLACSO-Chile/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), disponible en: http://www.oas.org/dsp/FLACSO/flacso_inseguridad.pdf

- DiMaggio, P. y W. Powell, (1999) "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales" en *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 104-125.
- Kessler, G., (2008) "Inseguridad subjetiva: nuevo campo de investigación y de políticas públicas" en *Estado, democracia y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 107-142.
- Kessler, G., (2011) *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Moreno Jaimes, C., (2007) "Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México" en *Revista de Ciencia Política*. Volumen 27, número 2, pp. 131-153.
- Observatorio de Seguridad Ciudadana para los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, (2011) *Encuesta de Percepción de la Seguridad para funcionarios de gobiernos locales. Resultados Abreviados*.
- Oszlak, O., (2004) *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Ariel.
- Repetto, F., (2004) "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina" en *Serie de Documentos de Trabajo del INDES*. Volumen I-52. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Repetto, F., (2009) "Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas". Trabajo presentado en el *XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Salvador de Bahía, Brasil, del 27 al 30 de octubre de 2009.
- Rey, M., (2011) "Capacidad estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad" en *Debate público. Reflexión de Trabajo Social*. Volumen 1, número 2, pp. 29-39.
- Rosas Huerta, A., (2008) "Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional" en *Política y Cultura*. Volumen 30, pp. 119-134.

- Sain, M., (2007) "Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005)" en Cravacuore, D. e I. Ricardo, (coords.) *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/Universidad Autónoma de Chile/Hanns Seidel Stiftung.
- Sozzo, M., (2009) "Gobierno local y prevención del delito en la Argentina" en *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad Ciudadana*. Número 6, pp. 58-73.
- Sozzo, M., y A. Montero, (2010) *Delito, sensación de inseguridad y sistema penal. Experiencias y opiniones en la ciudad de Santa Fe*. Santa Fe: Centro de Publicaciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Webster, C. W. R., (2009) "CCTV policy in the UK: reconsidering the evidence base" en *Surveillance and society*. Volumen 6, número 1, pp. 10-22.

LA MUNICIPALIZACIÓN POLICIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES¹

Marcelo Fabián Sain

1. Nuevas problemáticas locales

Durante las dos últimas décadas, en la provincia de Buenos Aires, y particularmente en el Gran Buenos Aires y en las grandes ciudades del interior de esa provincia, se produjo un significativo aumento de los delitos y, como consecuencia de ello, se dio un notable crecimiento del sentimiento social de “inseguridad”.

Desde una perspectiva estructural, el aumento y la expansión de la criminalidad parecen haber respondido de manera directa e indirecta a dos cuestiones fundamentales. Por un lado, a los acelerados procesos de desigualación y marginalización de amplios

-
1. El 10 de abril de 2012, el autor de este artículo, en su carácter de diputado de la provincia de Buenos Aires (Bloque Frente Nuevo Encuentro), presentó el proyecto de ley “Policías Municipales de la provincia de Buenos Aires” (Expediente D-596/12-13). En él se proponía la creación de policías municipales para distritos de más de cien mil habitantes que adhirieran a la norma. Se trataba de “nuevas policías”, es decir, diferentes e independientes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, y que dependiesen funcional y orgánicamente de los municipios de referencia, con conducción civil, control externo y formación y capacitación por destrezas. El presente artículo es un extracto de los fundamentos del mencionado proyecto de ley.

estratos bajos y medio bajos en las grandes urbes, lo que en el ámbito bonaerense adquirió una significativa manifestación. Y, por el otro lado, a las deficiencias institucionales del sistema de seguridad pública y, en particular, aquellas derivadas de los anacronismos y carencias organizacionales y funcionales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, así como de la significativa expansión de las prácticas corruptivas reproducidas en su seno.

Desde el comienzo de la década de 1990, el incremento de los delitos contra la propiedad observado en la provincia de Buenos Aires, y particularmente en el Gran Buenos Aires, fue coincidente con la profundización del deterioro social general, y su reducción observada a partir de 2003-2004 se produce en un contexto de mejoramiento de la situación socioeconómica general.

La relación entre las condiciones sociales altamente pauperizadas y el incremento delictivo en las grandes urbes constituye una cuestión intrincada, sin embargo, al igual que lo observado en la mayoría de las grandes urbes de Latinoamérica, en el ámbito bonaerense los delitos se incrementaron al compás del deterioro de las condiciones sociales y, en particular, del aumento de la alta marginalidad urbana. A su vez, la caída de los niveles delictivos en el plano provincial desde 2004, en particular de los delitos contra la propiedad, coincidió con la mejora en las condiciones sociales de los sectores sumidos en la pobreza y en la indigencia, en un contexto general signado por la recuperación económica del país y la caída de los índices de desocupación y subocupación durante esos años, todo lo cual parece confirmar esa relación general.

Por su parte, en todo ese tiempo, la capacidad de abordaje y tratamiento de la problemática criminal por parte del sistema institucional de seguridad pública ha sido insuficiente, parcial y defectuosa, lo que no solo se ha apreciado en la institucionalidad judicial, sino principalmente en la policial. La Policía de la Provincia de Buenos Aires ha constituido una institución deficiente a la hora de desarrollar estrategias integrales de control del delito en el escenario bonaerense, y ello ha derivado del profundo anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal que pesa sobre ella, lo que en gran medida ha favorecido, a su vez, la reproducción institucional de prácticas policiales alejadas

de la legalidad y el mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de ciertas actividades delictivas por parte de algunos integrantes o grupos componentes del propio sistema policial bonaerense.

Si bien en la actualidad los niveles y la envergadura de los delitos violentos –asaltos a mano armada, lesiones y homicidios en ocasión de robo– son menores a los existentes a comienzos de la década de 2000, en particular a los altos índices registrados en el año 2002 –que fueron los más elevados de ese período–, ha aumentado considerablemente la sensación de inseguridad. Y ello ocurrió en medio de un contexto signado por una creciente escandalización mediática de ciertos delitos predatorios y homicidios, en particular de aquellos que han victimizado a personas de los sectores altos y medio altos. Existe un abordaje interpretativo y valorativo de los grandes medios de comunicación masivos, fundamentalmente de la prensa televisiva, que ponderan la problemática del delito y la seguridad de una manera exacerbada, repetitiva y siguiendo un tono sensacionalista asentado en la anécdota y cargado de una espectacularidad y un dramatismo inusitados. Ello contribuye a producir y reproducir un determinado marco de referencia simbólica centrado en un solo mensaje: toda la sociedad se halla insegura y es vulnerable a cualquier tipo de delito violento, aun aquellas personas y sectores que objetivamente tienen una baja probabilidad de ser victimizados por este tipo de eventos.²

Este conjunto de procesos generales ha transformado también la situación de la seguridad pública local en la provincia de Buenos Aires. En los ámbitos vecinales y barriales se manifiesta un tipo de conflictividad específica que, en su expresión más lesiva y socialmente más gravosa, gira en torno a la problemática delictiva tradicional y violenta, tales como los homicidios, los asaltos a mano armada, los robos y hurtos de propiedades y auto-

2. Se ha analizado este conjunto de aspectos en: Sain, M. F., (2012) “La criminalidad común y organizada en la provincia de Buenos Aires” en *Cuadernos de Seguridad*. Número 15. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad (INEES), Ministerio de Seguridad.

motores, las lesiones y muertes provocadas en riñas, los eventuales delitos contra la integridad sexual, etcétera.

Asimismo, existe una serie de conflictos sociales menores derivados de ciertas modalidades de delitos leves, desórdenes y faltas que alteran significativamente la situación local de la seguridad y que no se inscriben en la delincuencia común violenta. La vida cotidiana en los espacios locales está básicamente signada y determinada por estos incidentes en forma mucho más significativa que por la alta criminalidad. En ciertos vecindarios, a las personas les preocupa más ser víctimas de hurtos o robos menores que de un secuestro extorsivo. En ese ámbito, a los vecinos les pueden perturbar los desórdenes o disturbios provocados por un conjunto de jóvenes durante la madrugada, pero quizás no les preocupa con la misma intensidad ser asaltado por “piratas del asfalto” cuando conducen su vehículo. Al comerciante del centro urbano lo altera el comercio ilegal llevado a cabo por personas desocupadas que ponen un toldito frente a su local para vender las mismas cosas que él, y que luego de una discusión acalorada la cuestión se dirime en medio de una riña, pero no se siente posible de ser asaltado por un grupo comando como el que roba camiones blindados de traslado de caudales o entidades bancarias. El joven que vuelve durante la madrugada de bailar en un local nocturno está temeroso de no cruzarse con una bandita de muchachotes que le roben su teléfono celular o el calzado y de que lo agredan físicamente, pero no imagina ser objeto de un ajuste de cuentas del crimen organizado.

En este contexto, las crecientes demandas sociales en favor de protección se han ido canalizando, antes que nada, frente a las autoridades políticas más próximas a la población, es decir, frente a los gobiernos municipales. En general, los reclamos colectivos, las manifestaciones de protesta y, en ciertos casos, las numerosas puebladas que en los últimos tiempos se vivieron en los diferentes ámbitos locales de la provincia de Buenos Aires constituyeron expresiones de reproche y desaprobación contra la inacción policial o política ante los recurrentes desórdenes no controlados ni resueltos o ante las modalidades delictivas a veces regenteadas por la propia fuerza policial. En ciertas ocasiones, a las autorida-

des municipales también se les reclamó con vehemencia que se encargaran de la cuestión de la seguridad o intercedieran ante los gobiernos nacional o provincial o ante la policía local para afrontar el tema.

2. Deficiencias institucionales

2.1. Municipios

Los municipios de la provincia de Buenos Aires en general no cuentan con las destrezas, los mecanismos y los recursos institucionales para atender la necesaria prevención y conjuración de los hechos delictivos ni para gestionar integralmente los conflictos y los desórdenes que tienen una relevancia enorme en el plano local. Ello ha ido deteriorando sensiblemente el vínculo articulado entre la sociedad y el poder político municipal. Asimismo, la permanente desatención oficial a las conflictividades locales y la creciente demanda social de protección han contribuido al deterioro de la vida colectiva –fundamentalmente en los sectores populares– y han generado una significativa insatisfacción y desconfianza hacia las autoridades políticas locales.

Los municipios bonaerenses no poseen facultades ni recursos financieros para organizar sus propios sistemas de seguridad y su propia policía a los fines de desenvolver de manera integral las tareas de seguridad preventiva dentro de su territorio. Tampoco poseen en general un funcionariado municipal capacitado o entrenado en la gestión de los asuntos de seguridad ni han conformado dependencias técnicas especializadas u observatorios focalizados en la identificación apropiada de las problemáticas de seguridad que requieren de algún tipo de intervención local o en el desarrollo de labores de prevención social de la violencia y del delito y, menos aún, en la coordinación de tareas preventivas con las dependencias y cuerpos policiales que actúan en la esfera local.

Ante la crisis de seguridad local y las demandas colectivas articuladas en torno a ella, las mayoría de los municipios bonaerenses han emprendido esfuerzos institucionales, formales e informales, de manera conjunta con la policía local y/o con las

autoridades provinciales y nacionales del ramo, en función de optimizar el servicio de protección ciudadana, resolver los conflictos que vulneran la tranquilidad lugareña, prevenir incidentes delictivos y garantizar niveles más aceptables de seguridad vecinal. No obstante, no cuentan con el manejo institucional del sistema policial ni con los recursos humanos, soporte financiero o medios institucionales especializados para abordar y dar cuenta en forma apropiada de los asuntos de la seguridad en el plano local.

Durante los últimos años, han sido incipientes las iniciativas y programas de muchos municipios destinados a conformar áreas especializadas en temas de seguridad, montar y poner en funcionamiento sistemas de vigilancia y monitoreo del espacio público, desarrollar labores coordinadas de policiamiento, supervisar el desempeño policial, conformar instancias de resolución inmediata de conflictos, llevar a cabo planes de prevención social de violencias y fortalecer sistemas de alertas y denuncias, entre otros emprendimientos en la materia. Sin embargo, esa no ha sido la tendencia general en la provincia y solo en algunos casos dicho esfuerzo ha contado con el necesario respaldo técnico y material del gobierno provincial, a lo que se le ha añadido un sistemático rechazo de los cuerpos policiales a toda iniciativa de descentralización institucional o funcional en el plano local.

2.2. Policía

Del lado policial priman, desde hace unos años, tendencias institucionales que han favorecido el deterioro de la seguridad pública local. Pese a la conformación relativamente reciente de servicios policiales de carácter comunal y distrital, estos dependen orgánica y funcionalmente del gobierno provincial y en general la Policía de la Provincia de Buenos Aires no ha estructurado unidades o grupos abocados al desenvolvimiento de modalidades de policiamiento preventivo o de proximidad tendientes a la implementación de estrategias focalizadas de prevención del delito y de conflictos locales, sobre la base de una fluida interconexión entre la propia policía, el gobierno local y la comunidad. Al con-

trario, salvo casos muy acotados, el vínculo entre la policía, el gobierno local y la comunidad ha estado signado por la externalidad y la fragmentación institucional.

Asimismo, los servicios policiales locales atienden habitualmente las demandas comunitarias por desórdenes y eventos delictivos menores que ocurren en el plano local con los mismos recursos y métodos con los que han venido enfrentando a la alta criminalidad violenta. Las formas imperantes en el accionar policial han girado históricamente en torno a tácticas de intervención asentadas básicamente en la reacción armada ante situaciones o hechos delictivos ya consumados o en desarrollo, descartando de antemano alternativas basadas en modalidades proactivas de labor conjunta con las poblaciones locales.

Además, estas formas de intervención policial no son generalmente decididas, conducidas, desarrolladas ni controladas en forma descentralizada por las unidades y dependencias del lugar, sino por los mandos centrales de la fuerza que corrientemente despachan sus asuntos desde la capital provincial, lo que ha impedido llevar a cabo labores preventivas focalizadas y adecuadas al conjunto de problemáticas específicas dadas en cada ámbito local de la provincia de Buenos Aires. Esto, además, se ha visto reforzado por la tradicional impronta organizativa altamente militarizada que pesa sobre esta policía, su lógica de fuerza estatal al servicio del poder político de turno y su constitución como institución cerrada y poco permeable a las vinculaciones con la ciudadanía.

En este contexto, la Policía de la Provincia de Buenos Aires no ha sido propensa a considerar que la interacción con la ciudadanía y su intervención cooperativa en la labor policial frente al delito puedan constituir instancias posibles para la elaboración e implementación de estrategias eficaces de prevención de delitos y conflictos. No solamente se rechazó desde el ámbito policial la posibilidad de que los ciudadanos pudiesen identificar la naturaleza y la envergadura de los problemas y situaciones de violencia y la criminalidad existente en la esfera de su vecindad, sino que, además, se posicionó a la misma policía como la única institución capaz de registrar y de accionar sobre esos problemas

y situaciones. En este sentido, la policía provincial le adjudicó a la ciudadanía un papel esencialmente pasivo e inerte en materia de seguridad, todo lo cual redundó en un paulatino y creciente deterioro de la situación de seguridad pública en los ámbitos locales de la provincia.

Entretanto, en la Policía de la Provincia de Buenos Aires todo pasa por el centro o, mejor dicho, por su cúpula. O casi todo. El injustificado centralismo organizacional no responde a la sistemática atención que esa cúpula le presta a los asuntos de la seguridad pública que se desarrollan en el ámbito local, o a la avidez con que intenta prevenir y conjurar los delitos cometidos en ese ámbito. Al alto comisariato bonaerense anclado en la capital provincial no le interesan los hechos delictivos acontecidos en el extenso territorio provincial ni le preocupa el desempeño o la situación institucional de las diferentes unidades operacionales ni del personal que integra el sistema policial que dirige desde lejos, solo le importa no perder el control indirecto de la “calle”, de donde se obtienen los fondos provenientes de las actividades criminales y/o irregulares protegidas por la propia policía. Sin dejar de tener en cuenta la pronunciada ignorancia que ese comisariato exhibe respecto de las nuevas formas de gestión de organizaciones complejas, es evidente que la única razón que mantiene incólume el centralismo organizacional de la policía provincial es el cuantioso botín que sube en dirección al centro, lo que convierte a los altos mandos policiales en unitarios acérrimos que rechazan cualquier atisbo de descentralización organizacional con el argumento de conjurar un ataque artero a la policía y a la seguridad pública.

A ello se añade que el sistema policial bonaerense está institucionalmente colapsado. Los recursos humanos, operativos e infraestructurales que la Policía de la Provincia de Buenos Aires destina efectivamente a la prevención, conjuración e investigación de los delitos son exiguos. Desde hace mucho tiempo, el grueso de la dotación del personal de la institución está abocado al desarrollo de labores administrativas y de apoyo en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad y de la jefatura policial. Otra parte significativa de esa dotación está dedicada a custodiar a funcionarios, jueces y otros notables, a cuidar establecimientos

e instalaciones, a atender diligencias administrativas de la justicia –notificaciones y otras medidas que encubren las deficiencias gerenciales de la “nobleza” judicial bonaerense–, a custodiar personas detenidas en sedes policiales y trasladarlas diariamente a tribunales y defensorías. Todas estas labores no policiales demandan la mayoría de los medios operacionales, infraestructurales, logísticos y, por ende, presupuestarios. Solo un poco más de un cuarto del personal y del esfuerzo institucional policial está consagrado a desarrollar acciones de patrullamiento y vigilancia preventiva, mantenimiento del orden público e investigación criminal. Eso significa que la “lucha contra el delito” es un mito institucional que encubre este conjunto de desatinos organizacionales resultantes de los históricos usos políticos y judiciales que se hizo de la policía provincial, y de la antigua concepción que considera que la policía es una institución polirubro que está para atender las necesidades y deficiencias organizacionales y funcionales de otras instancias administrativas y de otros poderes públicos.

Este dislate institucional nunca fue observado ni abordado por la política y los gobiernos bonaerenses porque, en verdad, la policía provincial, aun así, cumple con todo aquello que la constituye en una institución eficiente: disciplinar punitivamente a los sectores urbanos altamente marginalizados para los cuales no hay políticas sociales de inclusión, controlar el delito mediante su regulación, desarrollando un conjunto de acciones tendientes a ejercer la salvaguarda y protección de ciertas actividades delictivas altamente rentables, y autofinanciarse ilegalmente a través de la obtención de fondos provenientes de actividades criminales protegidas. Al mismo tiempo, atiende y resuelve una enorme cantidad de atritos y conflictos sociales que deberían ser objeto de abordaje de otras áreas del Estado diferentes de la policía.

Por todas estas razones, los gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires y sus comunidades no cuentan con un instrumento indispensable para gestionar de una forma eficaz y democrática a la seguridad pública: la policía. Eso ha hecho que, desde hace un tiempo, algunos intendentes bonaerenses hayan comenzado a reclamar la dirección orgánica y funcional de los servicios policiales preventivos en sus jurisdicciones. En gran medida,

perciben que la policía actual está atravesada por las mencionadas deficiencias organizacionales y de funcionamiento, a las que observan como insuperables en este contexto institucional. Pero también vislumbran que una significativa parte de sus integrantes está más preocupada por proteger negocios espurios y reproducir circuitos ilegales de recaudación de fondos provenientes de los delitos regulados policialmente que por garantizar una labor proba en materia de seguridad ciudadana. Estos desmadres institucionales explotan sin atenuantes ante los gobiernos locales, y sus comunidades le reclaman justificadamente a la dirigencia local que ponga un coto a estos desatinos y asuma responsabilidades directas en la gestión de la seguridad.

3. Fortalecimiento del gobierno local de la seguridad pública

En la provincia de Buenos Aires resulta indispensable la conformación de un dispositivo integral de gestión municipal de la seguridad, bajo la conducción política del intendente y con la participación y control directo de los vecinos.

En un contexto democrático, la seguridad pública local debe asentarse y desenvolverse en el marco de una labor conjunta llevada a cabo entre el gobierno municipal, las diferentes instancias de organización barrial, vecinal y municipal y la policía, apuntando a mejorar la calidad de vida de la población mediante la resolución de problemas y conflictos sociales que contribuyen o favorecen el aumento de la violencia y la criminalidad en la esfera local. Eso requiere de un proceso de descentralización y fortalecimiento de la gobernabilidad local de la seguridad pública que apunte a la conformación de un consorcio institucional de gestión de la misma constituido por el gobierno municipal, la comunidad y el sistema policial.

El hecho de que los municipios sean beneficiarios de las demandas sociales inmediatas a favor de un mayor activismo local en la gestión de los asuntos de la seguridad pública y, al mismo tiempo, no cuenten con los mecanismos normativos e institucionales adecuados ni con los recursos humanos capacitados

para tal emprendimiento impone la necesidad de llevar a cabo un proceso de apropiación de facultades –en el sentido de asunción de responsabilidades– y de generación de capacidades de gestión en materia de seguridad pública local y de dirección de los diferentes actores e instancias que intervienen o inciden en la situación de la seguridad pública local. Las autoridades municipales precisan abordar paulatinamente los temas de la seguridad pública local y, en su marco, deben comenzar a intervenir en el gobierno del sistema de seguridad local, inclusive de su policía. Para eso, es imprescindible la conformación y/o el fortalecimiento –con la colaboración y asistencia técnica de los organismos y agencias especializadas de los gobiernos provinciales o del Estado nacional– de una dependencia especializada de la administración municipal –con rango de secretaría, subsecretaría o dirección, según las condiciones institucionales locales– específicamente abocada a la gestión de los asuntos de la seguridad pública local, en cuyo marco se regulen y se dirijan las actividades preventivas generales, las estrategias e iniciativas institucionales formuladas e implementadas al respecto y el vínculo regular con las policías que desarrollan sus labores en el ámbito local, o, en su caso, el ejercicio de la conducción de la policía municipal y la articulación con las diferentes instancias de participación comunitaria en los referidos asuntos.

Por su parte, la vigorización del gobierno local en la gestión de la seguridad pública debe ir necesariamente acompañada por el fortalecimiento de la participación de la comunidad en la gestión y en el control de la seguridad pública local, lo que implica el apuntalamiento y la consolidación de los foros de participación comunitaria en la seguridad pública local, como canales y prácticas institucionales articuladas a los efectos de garantizar la acción y la intervención de los actores sociales y comunitarios –asociaciones, organizaciones no gubernamentales, entidades de la sociedad civil y agrupamientos vecinales– en la gestión de los asuntos de la seguridad pública, particularmente, en todo lo atinente a: la identificación de los problemas locales de seguridad pública, especialmente aquellos referidos a los conflictos, faltas y delitos existentes en la jurisdicción actuante; la participación en la formulación, implementación y control de las políticas y

estrategias de prevención –social y policial– de la violencia y del delito desarrolladas por los actores institucionales en el ámbito local; la supervisión y control de la legalidad y de la eficiencia del sistema de seguridad pública y de sus componentes y actores; y la formulación de recomendaciones y sugerencias normativas, políticas y estratégicas a las instancias gubernamentales, parlamentarias, policiales y/o sociales relativas a las cuestiones de la seguridad pública.

Entretanto, el anacronismo institucional del sistema policial bonaerense, tal como se encuentra estructurado orgánica y funcionalmente, es decir, altamente centralista y burocratizado, así como la enorme presión social a favor de una mayor incumbencia de los gobiernos locales en los asuntos de la seguridad pública y, particularmente, en la dirección o control de las policías actuantes en el plano local y la creciente certeza de que las cuestiones de la seguridad local no son exclusivamente policiales sino que también deben conllevar un activo compromiso participativo de la comunidad, favorecen una suerte de desconcentración y/o descentralización del sistema policial en el ámbito local. Dicho proceso tiende a la conformación de unidades o secciones policiales especializadas en el policiamiento de proximidad, dependientes funcional y orgánicamente de las autoridades gubernamentales locales.

Esta tendencia pondera la necesidad de que los gobiernos locales conformen, refuercen y consoliden su gobernabilidad sobre la seguridad pública y, en especial, la capacidad de gestión y dirección integral del sistema policial local. También apuntala, como se dijo, la exigencia de que se dinamice la intervención de la comunidad en estos asuntos y se comience a articular una intervención dinámica entre las diferentes instancias de participación comunitaria y la policía local.

4. La creación de policías municipales

La conformación de policías municipales en los grandes municipios –aquellos que cuentan con más de cien mil habitantes– de la

provincia de Buenos Aires constituye una necesidad imperiosa. De acuerdo al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2010, en esta provincia solo treinta y cinco partidos superan esa cantidad de habitantes, es decir, la cuarta parte de los ciento treinta y cinco partidos existentes en el ámbito provincial. Estos abarcan los veinticuatro partidos del Gran Buenos Aires y los once más grandes del interior: La Plata, General Pueyrredón, Bahía Blanca, Pilar, Escobar, San Nicolás, Tandil, Zárate, Olavarría, Luján y Pergamino.³ En términos de extensión, esos treinta y cinco partidos solo representa el 8,9% de la superficie total de la provincia, pero en cuanto a la población, concentra a 12.710.864 habitantes, lo que equivale al 81% del total de la población de la provincia. La mayoría de los mencionados municipios son de carácter urbano y están localizados en una única área geográfica: el Gran Buenos Aires. Los restantes se ubican predominantemente en el interior de la provincia y casi todos tienen el doble carácter de urbano y rural.

Para aproximarse a la dimensión de la cuestión planteada, basta analizar el siguiente cuadro, que presenta de manera desagregada los datos del censo y en el que se observa que siete municipios tienen más de medio millón de habitantes, cifras similares o mayores a la mitad de las provincias argentinas, y que solo seis municipios –fuera del Gran Buenos Aires– tienen menos de ciento cincuenta mil habitantes.

-
3. El requisito poblacional obedece a que es recomendable la constitución de policías municipales con plantillas numéricamente relevantes, para así evitar la existencia de una multiplicidad de policías con una gran disparidad en la cantidad de miembros, en sus capacidades operativas y en la formación de sus integrantes.

Partido	Habitantes 2010	Δ absoluta s/censo 1991	Δ relativa s/ censo 1991 (%)	% Población s/tot.pcial.	Superficie (km2)	% Superficie s/tot.pcial.
La Matanza	1.775.816	520.528	41,5	11,37%	323	0,11%
La Plata	654.324	79.955	13,9	4,19%	926	0,30%
General Pueyrredón	618.989	54.933	9,7	3,96%	1.460	0,47%
Lomas de Zamora	616.279	24.934	4,2	3,94%	89	0,03%
Quilmes	582.943	64.155	12,4	3,73%	125	0,04%
Almirante Brown	552.902	37.346	7,2	3,54%	122	0,04%
Merlo	528.494	58.509	12,4	3,38%	170	0,06%
Lanús	459.263	6.181	1,4	2,94%	45	0,01%
Moreno	452.505	72.002	18,9	2,90%	180	0,06%
Florencio Varela	426.005	77.035	22,1	2,73%	190	0,06%
Gral. San Martín	414.196	11.089	2,8	2,65%	56	0,02%
Tigre	376.381	75.158	25,0	2,41%	360	0,12%
Avellaneda	342.677	13.697	4,2	2,19%	55	0,02%
Tres de Febrero	340.071	3.604	1,1	2,18%	46	0,01%
Berazategui	324.244	36.331	12,6	2,08%	188	0,06%
Malv. Argentinas	322.375	31.684	10,9	2,06%	63	0,02%
Morón	321.109	11.729	3,8	2,06%	56	0,02%
Bahía Blanca	301.572	16.796	5,9	1,93%	2.300	0,75%
Est. Echeverría	300.959	56.985	23,4	1,93%	120	0,04%
Pilar	299.077	66.614	28,7	1,91%	383	0,12%
San Isidro	292.878	1.373	0,5	1,87%	48	0,02%
San Miguel	276.190	23.104	9,1	1,77%	83	0,03%
Vicente López	269.420	-4.662	-1,7	1,72%	39	0,01%
José C. Paz	265.981	35.773	15,5	1,70%	50	0,02%
Escobar	213.619	35.464	19,9	1,37%	277	0,09%
Hurlingham	181.241	8.996	5,2	1,16%	35	0,01%
Ituzaingó	167.824	9.703	6,1	1,07%	38	0,01%
Ezeiza	163.722	44.915	37,8	1,05%	237	0,08%
San Fernando	163.240	12.109	8,0	1,04%	924	0,30%
San Nicolás	145.857	7.990	5,8	0,93%	680	0,22%
Tandil	123.871	15.762	14,6	0,79%	4.935	1,61%
Zárate	114.269	12.998	12,8	0,73%	1.202	0,39%
Olavarría	111.708	7.747	7,5	0,71%	7.715	2,51%
Luján	106.273	12.281	13,1	0,68%	800	0,26%
Pergamino	104.590	5.397	5,4	0,67%	2.950	0,96%

En general, el territorio de los municipios que podrían conformar su policía municipal es acotado, lo que refuerza la necesidad de contar con un sistema de seguridad específico que contemple la realidad local, vinculando la prevención con la presencia que el propio municipio realiza mediante diferentes servicios en todo su territorio, así como con el ejercicio de las potestades de habilitación y control comercial, de construcción y mantenimiento de espacios públicos y de iluminación y saneamiento ambiental, entre otras. Estas, para su adecuado despliegue, requieren de la interacción permanente de las autoridades locales con organizaciones y foros de vecinos, comerciantes, padres, etc., que son los mismos que le demandan al municipio su atención sobre las problemáticas de la inseguridad.

El crecimiento demográfico de los mencionados municipios es evidente. La variación absoluta que media entre los últimos censos es positiva en treinta y cuatro de los treinta y cinco municipios considerados, y más de la mitad de ellos igualan o superan la media provincial, lo que permite suponer que este crecimiento se sostendrá, ya que no se advierte un cambio en los motivos que lo sustentan y, con ello, solo cabe esperar un aumento en la demanda de seguridad a las autoridades locales.

Respecto de la importancia que tiene la apropiación de facultades en materia de seguridad local preventiva por parte de los municipios, la eventual conformación de policías municipales no implica avanzar sobre la autonomía municipal. Resulta evidente que si en un determinado municipio no existiera un consenso político mayoritario entre las autoridades políticas y/o los legisladores locales que resulte favorable a la conformación de la policía municipal, no habría adhesión a esa decisión y, por ende, no debería conformarse en ese distrito. En ese caso, la Policía de la Provincia de Buenos Aires sería la encargada de seguir prestando el servicio de seguridad preventiva local en la jurisdicción de dicho municipio.

En la actualidad, algunos pocos intendentes mantienen una suerte de conducción informal y soterrada sobre los servicios policiales provinciales que se prestan en su localidad. Dirigen sus labores, influyen sus tareas, financian ciertos esfuerzos ope-

rativos, apadrinan algunos jefes, disponen ascensos y pases de policías y hasta encubren negocios ilegales y ocultan la evidente protección que la policía le brinda a ciertos negocios criminales de alta rentabilidad. Estos jefes políticos locales nunca apoyarán ningún tipo de iniciativa tendiente a conformar una policía local que dependa orgánica y funcionalmente del municipio y ni siquiera alentarían una iniciativa más “edulcorada” basada en la transferencia del mando funcional del servicio policial provincial en el ámbito de sus jurisdicciones. Esto se debe a que cualquier emprendimiento de estas características haría visible una realidad político-institucional que pretenden mantener oculta, y es que ellos son en la clandestinidad los verdaderos jefes de esas policías. Y si el ejercicio de dicha jefatura desembocara en alguna crisis política o institucional, deslindarían responsabilidades en las autoridades provinciales sin contemplación alguna. Sobran las experiencias al respecto.

En cambio, aquellos intendentes que repudian este conjunto de prácticas espurias o que, al menos, no simpatizan con ellas, en la actualidad no cuentan con el instrumento policial como una herramienta estratégica para un abordaje integral de los asuntos de la seguridad pública local. La mayoría de ellos han desarrollado destrezas y capacidades institucionales de gestión política de la seguridad y pretenden desarrollar políticas integrales y eficientes en la materia. En estos casos, además, la relación que estos intendentes articulan con la policía provincial es generalmente conflictiva.

De perpetuarse el estado de situación actual, se configuraría un escenario singular en el que los malos gobernantes locales que hoy tienen un manejo efectivo pero encubierto de la policía provincial que labora en sus jurisdicciones o, en su defecto, los gobernantes locales que creen legítimamente que no les corresponde a los municipios la dirección de una policía local vulneran la posibilidad de que aquellos que desean superar los anacronismos institucionales actuales y apropiarse de la conducción de las policías para emprender estrategias integrales en materia de seguridad local no puedan hacerlo. Se trataría de una suerte de “contexto extorsivo” que intenta superarse brindando la posibi-

lidad cierta de que en aquellos municipios en los que exista un consenso político mayoritario a favor de la conformación de una policía municipal, puedan concretarlo, y que cuenten para ello con la debida asistencia política, institucional, técnica y financiera de las autoridades provinciales si fuese necesario.

En este marco, la descentralización policial a partir de la conformación de las policías municipales presentaría varias ventajas. Por un lado, facilitaría una mayor especialización de las policías preventivas y de investigación –estas, a cargo del sistema policial provincial y/o judicial– y, por el otro, permitiría una mayor proximidad, capacidad de respuesta, conocimiento del territorio y control sobre las problemáticas criminales en el plano local. De esta forma, las policías municipales mejorarían las labores de vigilancia y prevención, en contraste con las grandes estructuras policiales centralizadas que destinan un mayor número de personal a tareas administrativas y burocráticas en detrimento del trabajo policial operativo. Asimismo, favorecería el desarrollo local de estrategias preventivas integrales, asentadas en el trabajo y en la intervención planificada y conjunta de las áreas abocadas a la prevención social de la violencia y de las unidades policiales adecuadas al evento a prevenir o conjurar. También facilitaría la activa participación comunitaria y vecinal en las estrategias locales de seguridad mediante acciones de cogestión y de control. En suma, fortalecería la autonomía municipal en la gestión de los asuntos y problemáticas de la seguridad pública local mediante la conformación de un dispositivo social y policial, garantizando la dirección efectiva y el control inmediato de los gobernantes y de la sociedad en su conjunto.

5. Nuevas policías de la democracia

Las policías municipales en la provincia de Buenos Aires deberían ser instituciones públicas, armadas, únicas, especializadas y profesionales, cuya responsabilidad sería el mantenimiento del Estado democrático de derecho mediante su intervención en la seguridad preventiva local dentro del ámbito territorial de la mu-

nicipalidad en la que actúen, excluyendo su competencia en lugares sometidos a la jurisdicción provincial, federal o militar en los que deberían desempeñarse las fuerzas de seguridad competentes, sin que ello impida, por otra parte, contar con la colaboración y asistencia de la institución policial local si así lo requirieran.

En este marco, la ley que pueda crear las policías municipales, por tratarse de instituciones “nuevas”, debería establecer las bases jurídicas e institucionales de las mismas en todo lo relativo a la conformación orgánica, los principios básicos de actuación, la misión y función, los mecanismos de cooperación y coordinación institucional, la dirección y administración, la organización, las bases profesionales, la formación y capacitación, la supervisión y control y el financiamiento.⁴ Este conjunto de aspectos constituiría sus parámetros doctrinales, organizativos y funcionales básicos, y, en ese sentido, resultaría esencial que fuesen comunes a todas aquellas policías municipales que se conformen y se pongan en funcionamiento en el ámbito provincial, sin que ello implique menoscabar la autonomía de los municipios para planificar y administrar las políticas vinculadas a la seguridad pública preventiva local.

5.1. Misiones y funciones

Si llegaran a conformarse las policías municipales, debería seguirse una concepción minimalista y precisa donde no solo se establezca el conjunto de misiones y funciones que desarrollarían, sino también, con el mismo énfasis, cuáles serían las que no podrían hacer y quedarían a cargo de las policías provinciales. Ello no solo debe implicar una estricta delimitación de la misión y de las funciones, sino también un claro reparto de las responsabilidades funcionales entre las instituciones policiales dependientes de los distintos niveles de gobierno involucrados en la seguridad

4. Todos estos aspectos estuvieron regulados en el proyecto de ley “Policías Municipales de la provincia de Buenos Aires” (Expediente D-596/12-13), mencionado más arriba.

pública, apuntando a evitar superposiciones de labores y/o concurrencias de tareas operacionales.

Las policías municipales deberían tener como “misión exclusiva” la seguridad preventiva local destinada a la protección de las personas y de los bienes y a la salvaguarda de los espacios públicos, lo que comprende la planificación, implementación, coordinación y/o evaluación de las actividades y operaciones policiales, en el nivel estratégico y táctico, orientadas a la prevención y conjuración de la comisión de delitos y/o faltas graves.

Estas policías deberían llevar a cabo un tipo de labor basado en el “policiamiento focalizado”, es decir, una acción policial preventiva y conjurativa específica y orientada exclusivamente al abordaje y control de los delitos y/o faltas graves que se produjeran en el ámbito local. Ello hace indispensable que las operaciones y acciones de seguridad preventiva local sean planificadas, implementadas y evaluadas a partir del cuadro de situación estratégico y táctico acerca de las problemáticas delictivas y de faltas graves elaborado por el dispositivo policial municipal. Con esto se dejaría atrás uno de los defectos institucionales más elocuentes de las policías tradicionales, y es que se asientan en la consideración de que la institución policial constituye un recurso de gobierno que está para atender cualquier tipo de emergencia, situación crítica o labor institucional que el propio Estado no puede abordar o resolver, dando lugar con ello a una sobrecarga de demandas institucionales y sociales imposibles de cumplir por parte de esta agencia. Además, ello impide que la policía se aboque a aquello que hace a su razón de ser institucional: el control de la criminalidad. El alongamiento funcional al que ha sido sometida la institución policial provincial ha deteriorado el cumplimiento de estas labores y ha diluido la necesaria profesionalización institucional en la prevención y conjuración de los delitos. Por lo tanto, colocar esta misión institucional como el eje funcional estructurante de la organización y de la labor de las policías municipales bonaerenses apunta a superar estas deficiencias y conformar instituciones estatales altamente profesionalizadas en el control preventivo y conjurativo de los delitos.

Esa es la razón por la que no debería quedar al arbitrio de los municipios el establecimiento de nuevas misiones, funciones y/o tareas que no se delimiten a la seguridad preventiva local. Para apuntalar esta suerte de “minimización funcional”, debería establecerse con claridad el conjunto de funciones y labores que no podrían ser desarrolladas por las policías municipales. De esta manera, las funciones de mantenimiento del orden público mediante el uso de servicios policiales de control de grandes manifestaciones, de operaciones especiales, de investigación criminal en cualquiera de sus modalidades y de seguridad compleja orientada a la conjuración del accionar de organizaciones criminales complejas deberían quedar a cargo de las policías provinciales dependientes tanto del poder administrativo como de las autoridades judiciales encargadas de la persecución penal.

Asimismo, estas policías tampoco deberían llevar a cabo labores administrativas o policiales ajenas a las actividades propias de la seguridad preventiva local, como practicar notificaciones o diligencias judiciales y/o actividades administrativas de la justicia, cumplir custodias de personas detenidas y/o diligencias o actividades de tipo penitenciarias, custodiar edificios públicos y/o funcionarios o dignatarios, desarrollar labores de seguridad vial y/o dirección o gestión del tránsito o realizar labores propias de la defensa civil.

No sería razonable ni auspicioso institucionalmente que el Estado provincial transfiriera las competencias, funciones y servicios policiales de seguridad preventiva a los municipios, y que algún intendente con escasas destrezas en la materia o autoridades judiciales desinteresadas por la seguridad dilapiden una parte sustantiva de los recursos humanos y operacionales de la policía local en el desarrollo de labores ajenas a la seguridad preventiva, replicando a nivel local las deformaciones propias de las policías tradicionales. En suma, las policías municipales deberían ser instituciones profesionalizadas en el control preventivo y conjurativo de los delitos y faltas graves, abocándose exclusivamente a ese fin.

Por su parte, derivado de esto, los principios básicos de actuación de las policías municipales deberían ser comunes y apli-

cables a cualquier tipo de organización o servicio policial inscripto en una “concepción democrática de la policía”. Esos ejes institucionales fundamentales deberían ser los siguientes:

1. La conformación de la “policía de la democracia” como una instancia protectora fundamental del libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas y, en ese sentido, productora de seguridad pública sobre la base de la protección y defensa estricta y permanente de los derechos humanos, la convivencia ciudadana y la erradicación de la violencia.
2. La desmilitarización organizativa y funcional de la policía en miras de la conformación de instituciones civiles prestadoras de un servicio de protección ciudadana frente al delito y frente a eventos violentos que lesionan la libertad y los derechos de las personas.
3. La absoluta sujeción policial al ordenamiento legal y normativo democrático, y, en ese marco, la subordinación policial a las autoridades gubernamentales responsables de la dirección de los asuntos de la seguridad pública, siempre en el marco de aquel ordenamiento legal y normativo.
4. La desarticulación de toda forma de influencia o manipulación política o de dirección extra-institucional o informal sobre la policía de parte de las autoridades gubernamentales, parlamentarias, judiciales o locales, o, en su defecto, de parte de sectores políticos partidarios o de sectores sociales, y la prescindencia político-sectorial de la institución policial.
5. La minimización funcional de la policía proyectando la problemática delictiva como su eje estructurante, esto es, haciendo que la organización y el funcionamiento policial se construyan sobre la base de la prevención y conjuración de las problemáticas criminales.
6. La transparencia organizacional y funcional y la rendición de cuentas como ejes estructurantes del control y supervisión administrativos, jurisdiccionales, parlamentarios y sociales de la policía en tanto institución pública.

5.2. Organización y conducción policial

En las policías tradicionales, las labores atinentes a la dirección superior y a la administración general son ejercidas integralmente por el mando superior de dichas instituciones con un grado bajísimo de diferenciación organizacional, y dado que en estas instituciones lo más importante es su cúpula y no su sistema operacional, se favorece la masiva concentración de policías en el desarrollo de tareas administrativas y de apoyo en detrimento de las actividades operacionales. Es evidente la necesidad de invertir este criterio, dejando la dirección estratégica y superior y la administración general en manos de personal no policial, concretamente, a cargo de funcionarios electos o designados por estos.

En función de evitar esos defectos organizacionales, la creación de las policías municipales debería basarse en una clara diferenciación funcional entre las labores básicas de conducción superior –que comprende la dirección superior y la administración general– y las labores operacionales propias del policiaamiento preventivo, concretamente destinadas a la implementación del conjunto de estrategias de control del delito, decididas, formuladas y ordenadas por las autoridades gubernamentales del sector y/o por la conducción superior de la propia institución policial. Además, sobre la base de esa diferenciación funcional, debería imponerse una de carácter organizacional mediante la conformación de dos dispositivos especializados y específicamente abocados al desarrollo de aquellas labores básicas, o sea, a las funciones de gestión directiva superior y a las operacionales de la policía.

La administración general de la policía municipal debería comprender la gestión administrativa, la dirección de los recursos humanos, la gestión económica, contable y financiera, la gestión presupuestaria, la gerencia patrimonial e infraestructural, la asistencia y asesoramiento jurídico-legal y las relaciones institucionales. Este conjunto de tareas deberían ser llevadas a cabo a través de la administración centralizada del municipio de pertenencia y, por lo tanto, tendrían que ser desarrolladas por personal de apoyo perteneciente a la dotación de la administra-

ción centralizada de dicho municipio. El personal policial de las policías locales no podría desarrollar este conjunto de labores propias de la administración general de la institución de pertenencia ni ninguna otra labor ajena o distinta de las labores de carácter policial. Asimismo, a los efectos de garantizar que esta prohibición sea efectiva, el desarrollo de las tareas de gestión y/o asistencia administrativa, jurídica e institucional de las unidades operacionales debería contar con dependencias administrativas integradas con personal de apoyo, cuya dimensión y envergadura dependerían de sus necesidades funcionales.

Por su parte, la dirección superior de la policía municipal estaría directamente referida a la conducción operacional de la misma en todo lo atinente a la seguridad preventiva local, y debería comprender la formulación, el establecimiento y la supervisión del cumplimiento de los parámetros generales y protocolos reglamentarios relativos a la planificación, coordinación y evaluación de las estrategias y acciones institucionales en materia de seguridad preventiva local, todo ello mediante el ejercicio de la dirección orgánica y la dirección funcional. La dirección orgánica de la policía municipal debería abarcar el diseño, elaboración, formulación, supervisión, evaluación y/o actualización de los protocolos y procedimientos generales en materia de análisis criminal preventivo, de operaciones policiales y de logística policial, como ser: la estructura operacional y la composición y el despliegue de las dependencias y unidades componentes de aquella, la formación y capacitación policial, la estructura y el despliegue del personal policial, el sistema logístico e infraestructural policial y las relaciones institucionales de carácter técnico-policial. Por su parte, la dirección funcional debería comprender la planificación, dirección, coordinación, ejecución, supervisión y evaluación de las operaciones y acciones policiales de seguridad preventiva local. Por último, la autoridad superior debería ser el intendente municipal, quien tendría a su cargo la dirección superior y la administración general de la misma.

5.3. Régimen profesional

El régimen profesional de las policías municipales debería estructurarse sobre la base de parámetros adecuados a las nuevas modalidades de organización y funcionamiento policial mencionadas anteriormente. En ese marco, su personal policial debería revistar en un escalafón único que contara con los agrupamientos y/o especialidades establecidos en la norma orgánica de la institución. Así, habría una carrera profesional única basada en el principio de profesionalización especializada mediante el cual la carrera debería desarrollarse dentro de los agrupamientos y/o especialidades establecidos por la reglamentación, evitando los cambios entre agrupamiento y/o especialidad, el que, de darse, sería excepcional.

Por su parte, el personal policial debería organizarse en una “categoría única de oficiales”, estructurada sobre la base de un sistema jerárquico integrado por pocos grados jerárquicos. Para el desempeño de las labores policiales básicas, resulta fundamental que cuenten con las destrezas y capacidades profesionales necesarias para el desarrollo de las actividades correspondientes a cada grado jerárquico y/o especialidad. La tradicional distinción entre oficialidad y suboficialidad se asienta en la primacía de la antigüedad como criterio básico de desempeño funcional y de promoción institucional para la ocupación de cargos o ascensos jerárquicos, secundarizando o relativizando las destrezas y competencias profesionales derivadas de la pertenencia a determinados agrupamientos y/o especialidades. Esa es la razón por la cual, en las policías tradicionales, existen numerosos jefes superiores absolutamente incompetentes para ejercer labores de dirección, pero, dado que nunca han tenido severos problemas disciplinarios o apoyos políticos externos, han llegado a formar parte de la cúpula institucional. Además, la necesidad de contar con dos dotaciones de personal –oficialidad y suboficialidad– requiere de una mayor dotación de personal y, por ende, encarece los gastos en personal.

En este marco, el ejercicio de la superioridad en el ámbito de las policías municipales no debería limitarse exclusivamente al

ejercicio de la superioridad jerárquica, que es la que ejerce un efectivo sobre otro como consecuencia de la posesión de un grado jerárquico superior o, a igualdad de grado, por la antigüedad en el grado jerárquico de pertenencia y, a igualdad de antigüedad, por la fecha de ascenso al grado inmediato anterior y así sucesivamente, hasta el promedio de egreso del instituto de formación. Esto ocurre en las policías tradicionales, en las que lo único que vale es la obediencia ciega a la superioridad.

Asimismo, debería haber otras dos modalidades de ejercicio de la superioridad. Por un lado, la “superioridad orgánica”, que ejercería un efectivo que ocupe un cargo en la estructura operacional de la institución de pertenencia con funciones de dirección o conducción, independientemente de su grado jerárquico. Por otro lado, la “superioridad funcional”, que ejercería un efectivo sobre otro durante el desarrollo de una misión, operación o actividad concreta y específica, ordenada por un superior y en la que se le asignarían responsabilidades y atribuciones precisas de mando a un efectivo que tuviera un grado jerárquico y/o un cargo inferior al de los demás integrantes de la misión, operación o actividad, siempre que mediaran razones de servicio que así lo justificaran. Esto tiene un significado particular: desvincular, en determinadas situaciones, el ejercicio del mando del grado jerárquico y habilitar así la posibilidad de que tanto la ocupación de un determinado cargo orgánico como la asignación de una determinada función no esté determinada exclusivamente por la detentación de un grado jerárquico sino por las capacidades y destrezas del oficial, independientemente del grado jerárquico.

A tono con este criterio profesional, debería establecerse que la promoción del personal policial de las policías municipales para la ocupación de los cargos orgánicos y para el ascenso al grado jerárquico superior tendría que decidirse de acuerdo con: la formación y capacitación profesional especializada, de acuerdo con el agrupamiento y/o especialidad de pertenencia, el cuadro y grado jerárquico y/o las funciones desarrolladas; y el desempeño profesional a lo largo de su carrera profesional, de acuerdo con el agrupamiento y/o especialidad de pertenencia, el cuadro y grado jerárquico y/o las funciones desarrolladas. Así, los antecedentes funcionales y

disciplinarios, así como la antigüedad en la institución y en el grado jerárquico de pertenencia, nunca deberían ser predominantes para ninguna de las dos modalidades de promoción.

Por su parte, se le debería prohibir al personal policial de las policías municipales la práctica de desfile y/o formación marcial, el saludo mediante venia, golpe de tacos y/o adopción de la denominada posición de firmes, la portación y/o exhibición de armas y la invocación de cualquier credo religioso en cualquier tipo de acto, ceremonia y/o evento oficial o no oficial en el que participe y el uso de insignias, estandartes o cualquier tipo de referencia simbólica y/o cualquier tipo de composición musical que identifique agrupamientos, especialidades, unidades y/o dependencias de la policía municipal de pertenencia. Con esto se apunta a prohibir prácticas típicas de las policías tradicionales que ritualizan una suerte de militarización en el desempeño de sus funciones y en el relacionamiento entre los miembros de la institución, lo que es incompatible con una “policía ciudadana” que debe laborar junto a las personas y que, para eso, deben dejar de lado este conjunto de “prácticas cuarteleras”.

Finalmente, en el contexto de estos parámetros profesionales, la formación y capacitación profesional del personal policial de las policías municipales debería asentarse básicamente en la producción de capacidades y competencias profesionales específicas adecuadas a las labores ocupacionales y a las tareas básicas propias del agrupamiento y/o especialidad, el cuadro y/o grado jerárquico y/o el cargo orgánico de pertenencia. Se trata de una concepción de educación policial especializada y práctica estrictamente orientada a la formación y capacitación para el ejercicio efectivo y competente del trabajo policial según las diferentes especialidades y jerarquías, descartando los viejos modelos generalistas y enciclopedistas propios de las policías tradicionales.

Asimismo, de acuerdo con el modelo de policía ciudadana que se ha postulado, debería rechazarse todo tipo de impronta militarista en la educación policial. En función de ello, tendría que prohibirse que en los cursos de formación y/o capacitación profesional del personal policial se lleven a cabo procedimientos o técnicas didácticas que supongan la realización de movimientos de orden

cerrado, saludos, desfiles y/o marchas marciales o actividades físicas sancionatorias o disciplinantes del estudiante u oficial, prácticas contrarias a la educación de un policía ciudadano.

5.4. Conformación orgánica

El sistema de seguridad preventiva local propuesto debería ponerse en funcionamiento sobre la base de dos principios fundamentales. En primer lugar, el “principio de subsidiariedad”, por el cual el Estado provincial debería concurrir con carácter supletorio y asumir para sí las competencias de seguridad preventiva local solo en aquellos casos en los que la policía municipal fallara en la ejecución de su misión. Las demandas y problemas de orden local deberían ser organizados y atendidos por la autoridad política e institucional que se encuentre más próxima a la ciudadanía, es decir, a los sujetos de la política pública específica que se adopte para atender esas demandas y problemas. Y en segundo lugar, el “principio de sustitución”, por el cual el proceso de transferencia de competencias, funciones y servicios a los municipios no solo debería desarrollarse en forma gradual y estructurada, sino que el despliegue efectivo de la nueva policía tendría que realizarse de modo coordinado y por etapas a partir de un acuerdo específico sin que existieran superposiciones, pero, más importante aún, sin que se configure una situación de falta de servicio. Entonces, si se desplegaran las policías municipales, se replegaría y dejaría de ejercer dichas funciones la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Por su parte, se ha postulado el carácter optativo que tiene la propuesta de municipalización policial. Concretamente, en ejercicio de la soberanía popular, debería ser cada municipio el que decida, por medio de sus representantes elegidos por voto popular, si quiere asumir la responsabilidad de ejecutar las políticas públicas de seguridad preventiva local mediante la conformación de su policía municipal. Por eso es importante garantizar la posibilidad de opción del municipio, esto es, que decida conformarla con personal policial “nuevo”, a formar y capacitar para que luego sea incorporado, o que se opte por el mantenimiento de la Policía

de la Provincia de Buenos Aires en la prestación de los servicios de seguridad preventiva en la jurisdicción.

Asimismo, el traspaso de las competencias, funciones y servicios policiales conducidos y administrados por el Poder Ejecutivo mediante la Policía de la Provincia de Buenos Aires a los municipios que decidan conformar policías municipales debería conllevar necesariamente la transferencia de los recursos presupuestarios que en ese momento estén asignados a la policía provincial para afrontar los gastos corrientes y de capital que demandara el cumplimiento de las funciones de seguridad preventiva local en el ámbito del municipio. Para llevarlo adelante, resultaría necesario crear un fondo para el fortalecimiento de las policías Municipales.

Ello garantizaría un horizonte de previsibilidad tanto para el fisco provincial como para las cuentas públicas de los municipios que asumirían la responsabilidad de desarrollar los servicios públicos de seguridad preventiva local. La experiencia indica que frente a la transferencia de servicios o funciones a niveles gubernativos de menor nivel, el delegante tiende a redireccionar recursos a la atención de otras funciones gubernamentales, desatendiendo lo que hasta el traspaso fuera su obligación. Lo delicado de la temática impone brindar ciertas garantías que se proponen en este proyecto como una base, pero que en modo alguno obstan al establecimiento de otros mecanismos tales como la delegación del cobro de ciertos tributos con participación parcial o total a favor del municipio que asuma el desafío de crear su policía municipal, la conformación de un fondo fiduciario con afectación tributaria específica destinado a atender esta función o el establecimiento de mecanismos de compras concertados o centralizados, por señalar solo algunas alternativas.

6. Conclusión

Hacia 2013, el relativo consenso que con el tiempo se fue creando a favor de la municipalización de la policía en la provincia de Buenos Aires no ha respondido a ninguna consideración estratégica acerca de las transformaciones de los hechos de violencia y de los

delitos en el ámbito local ni a la consideración de que la complejidad del gobierno de las “ciudades” requiere de un proceso de descentralización real de funciones y competencias a favor de los municipios. Nada de eso. Lo que en realidad determinó ese consenso limitado fue la crisis de la Policía de la Provincia de Buenos Aires: sus deficiencias y corrupciones daban lugar a desmadres y crisis que redundaban en una pronunciada deslegitimación de las autoridades locales, aun de aquellas históricamente partidarias de darles todo el poder a la policía.

Pero eso se dio en un contexto particular. Mientras los viejos “barones del conurbano”, es decir, intendentes peronistas de más de dos décadas de ejercicio del gobierno local, mascullaban críticas hacia la Policía de la Provincia de Buenos Aires por sus dislates y desbordes, los “jóvenes” dirigentes peronistas del kirchnerismo –muchos de ellos dirigentes y legisladores bonaerenses– desconfiaban de cualquier iniciativa tendiente a la municipalización policial, ya que consideraban que iba a favor de conformar “ejércitos privados” para los “barones”. La verdad era que los que repudiaban ese tipo de iniciativas era la “Policía Bonaerense” en su conjunto y los dirigentes peronistas funcionales al esquema de gestión policialista de la seguridad en el ámbito provincial. Entre estos despuntaba el ministro de seguridad Alejandro Granados, quien desde 1994 hasta septiembre de 2013 se había desempeñado como intendente de Ezeiza.

En septiembre de ese año, el autor de este trabajo –como diputado provincial– y un conjunto de legisladores del Frente para la Victoria alineados con el gobernador Daniel Scioli iniciaron conversaciones e intercambios de opiniones orientados a intentar elaborar un nuevo proyecto consensuado de policías municipales. Como resultado de ese trabajo, a principios de octubre se consensuó el proyecto “Ley de Policías de Prevención de la provincia de Buenos Aires”, asentado en la municipalización del sistema de seguridad preventiva de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en grandes municipios sobre la base del traspaso del mando funcional-operacional de las unidades de seguridad preventiva de esta policía a los gobiernos locales que adhirieran a la ley y que aceptaran ejercer la conducción operativa de la po-

licía local. En este sentido, en el proyecto se proponía conformar policías locales en municipios de más de cien mil habitantes que adhirieran a la norma, aunque, a diferencia de la iniciativa original presentada por el bloque Frente Nuevo Encuentro, estas policías tendrían dependencia funcional y operativa del Departamento Ejecutivo de esos municipios y, por ende, acatarían las políticas y directivas del intendente municipal, pero mantendrían la dependencia orgánica del Poder Ejecutivo provincial.

En medio de ese proceso, el 13 de septiembre, Alejandro Granados asumió como ministro de seguridad provincial, quien inicialmente se manifestó, tanto de manera pública como en ámbitos reservados, efusivamente partidario de una municipalización integral del sistema policial preventivo de la provincia de Buenos Aires mediante la conformación de policías locales, autónomas de la policía provincial y dependientes orgánica y funcionalmente del intendente municipal.

En ese marco, se inició un trabajo conjunto entre el autor de este trabajo, el diputado Guido Lorenzino (Frente para la Victoria, sciolista) y asesores del ministro Granados a los efectos de elaborar un proyecto consensuado. A fines de diciembre de ese año, se obtuvo un borrador del mencionado proyecto de “Ley de Policías Locales de la Provincia de Buenos Aires” en cuyo marco se proponía la conformación de policías locales en municipios con más de setenta mil habitantes que adhirieran a la ley y, en particular, se establecía que estas policías tendrían “dependencia orgánica, funcional y operativa del Departamento Ejecutivo Municipal”, en razón de lo cual el intendente municipal debería “establecer las políticas de gestión y las directivas generales o particulares de funcionamiento respecto de la policía local relativa a la jurisdicción municipal”. En función de apuntalar el carácter directivo del intendente, también se establecía que “los integrantes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires destinados a cumplir tareas de seguridad preventiva local en cada municipio que haya constituido una policía local” pasaban a depender “funcional y operativamente del Departamento Ejecutivo”, sin perjuicio de su dependencia orgánica del Poder Ejecutivo provincial. No obstante, Granados, ya “influenciado” por la cúpula de la Policía de la Provincia de Bue-

nos Aires, que era opuesta a cualquier atisbo de municipalización policial, abandonó presurosamente su impronta municipalista original y se allanó a los dictados del comisariato provincial.

El 26 de febrero de 2014, el Poder Ejecutivo remitió a la Legislatura provincial el proyecto “Ley de Policías Locales de la provincia de Buenos Aires” (PE 13/13-14), que se trataba de la iniciativa acordada entre el oficialismo –legisladores y funcionarios ministeriales– y el autor de este artículo a la que, posteriormente, se le introdujo en la órbita del Ministerio de Seguridad un conjunto de cambios sustantivos que la deformaron y la convirtieron en una propuesta jurídica e institucionalmente pobre. Entre otros aspectos, en la iniciativa se establecía que en aquel municipio en el que se conformara la policía local, se habilitaría la coexistencia de dos instituciones policiales con las mismas funciones, pero bajo la conducción superior de diferentes autoridades: por un lado, la policía local bajo la conducción del intendente y, por otro lado, la Policía de la Provincia de Buenos Aires bajo la conducción del Ministerio de Seguridad. Lo importante era que esta no perdía el “control de la calle”.

Así, el 21 de mayo de ese año, la Cámara de Diputados aprobó por una mayoría conformada por los diputados de Nuevo Encuentro, del Frente para la Victoria, del Frente Renovador y de otras fuerzas menores el proyecto de ley de “Creación de las Policías Locales en la provincia de Buenos Aires”, incorporando modificaciones sustantivas a la versión remitida por el Poder Ejecutivo. En esa sesión ordinaria, el autor de este artículo fue uno de los miembros informantes de la iniciativa aprobada, que destacó lo que consideraba el dilema institucional y político más importante: dejar pasar la oportunidad de descentralizar la policía bonaerense era una forma de convalidación de su continuidad.

[...] La alternativa a las policías locales [en la provincia de Buenos Aires] es la continuidad de la policía bonaerense en el manejo de la seguridad preventiva; la alternativa no es la policía noruega en la provincia de Buenos Aires. Si la opción a la policía local fuesen las policías nórdicas, yo quizás prefiera estas. Pero la alternativa real es la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la que, en todo caso, si este proyecto no se convierte en

ley, será la policía que seguirá gestionando la seguridad pública de los bonaerenses. Como decía un gran pensador del siglo XIX [Karl Marx], no elegimos las condiciones históricas en las cuales actuamos. Tenemos necesariamente que saber interpretarlas y elegir opciones dentro de ese marco, y la opción a la policía local es la continuidad de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Aquellos que hemos sido redactores [del] proyecto de ley [de policías municipales] nos hacemos cargo del conjunto del mismo, pero no aceptamos lecturas maniqueas, es decir, no aceptamos que nos hagan responsables del mal uso de la ley. De lo contrario, tendríamos que interpretar que si no hubiera una ley de policía local, todas las desgracias que sean provocadas por la Policía de la Provincia de Buenos Aires de aquí en adelante serían responsabilidades de aquellos que no apoyaron esta ley, y eso también sería una lectura maniquea, que no la creemos legítima.⁵

El proyecto aprobado en la cámara baja pasó al Senado provincial y allí nunca fue tratado. Ganaron la “Bonaerense” y el peronismo conservador. Pero la crisis que antecedió este debate no se aquietó, por el contrario, es cada vez más profunda, lo que indica que más tarde o más temprano este debate se iniciará nuevamente.

5. Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, (2014) *Diario de Sesiones*, 5ª Sesión Ordinaria, período 142º. La Plata, pp. 2536-2537.

El Núcleo de Estudios de Gobierno y Seguridad (NEGyS) de la UMET presenta la colección de estudios críticos “Gobierno y Seguridad”, dedicada a tratar asuntos de la seguridad pública. Gobierno y seguridad constituyen las dos instancias fundamentales del objeto de indagación del NEGyS y marcan el eje central de su labor académica: el abordaje y la gestión político-institucional democrática de las problemáticas de la seguridad.

Para esta colección se ha conformado un Consejo Editorial integrado por académicos e intelectuales, cuyas trayectorias y antecedentes servirán para enriquecer la discusión y la crítica de las temáticas establecidas.

Es así que “Gobierno y Seguridad” está concebida como un producto más de la propia labor del NEGyS, pero también como un medio para que todos aquellos especialistas y académicos que busquen contribuir a la conformación de un ámbito de discusión de temas tales como seguridad, violencia, delito, crimen organizado y policía aporten documentos de trabajo, tesis y ensayos. A su vez, pretende servir como espacio de producción de conocimientos para la discusión de los problemas públicos, de la gestión pública y de la evaluación del desempeño de las instituciones de gobierno del sector seguridad.

En esta oportunidad, con el objetivo de dar cuenta de que los municipios argentinos han asumido un nuevo rol en materia de seguridad pública, el NEGyS ha decidido compilar en la presente publicación, bajo el título “Seguridad y gobiernos locales en Argentina”, tres artículos que dan cuenta del proceso de descentralización y desconcentración territorial de la seguridad.