

# **ESPECIALIZACIÓN EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA GUBERNAMENTAL**

**4º COHORTE – 2019**

## **TRABAJO FINAL**

**CÓMO LA SATISFACCIÓN DE LA NECESIDAD  
PÚBLICA DE LA SEGURIDAD FUE TRASLADADA A LA  
JURISDICCIÓN MUNICIPAL**

**ALUMNO: SDRIGOTTI JUAN PABLO**

**DIRECTOR: DRUCK NELSON FERNANDO**

## Introducción

No es un secreto que una de las inquietudes actuales de la ciudadanía argentina es la inseguridad, un concepto que para conformarse tiene diferentes variantes y que para conocerse con cierta profundidad es necesario abordar desde diferentes aspectos. A partir de la ubicación de la inseguridad como tema central de preocupación en la sociedad es que los Estados en sus diferentes niveles -nacional, provincial y municipal- comienza a tener en su agenda el diseño de políticas públicas que apuntan a solucionar la problemática.

Un posible primer acercamiento a la cuestión de la inseguridad sería al relacionarlo con los crecientes hechos de delincuencia que tienen una escalada más que notoria desde la década del noventa, época en la cual a partir del delineamiento de una política privatizadora y de desfinanciamiento del Estado, los sectores populares comenzaron a crecer y concentrarse alrededor de territorios poco preparados para la vivienda y de condiciones precarias. Y es que la idea no es la estigmatización, pues la pobreza no es una condición *sine qua non* para delinquir, pero las condiciones de vulnerabilidad social y económica generan grietas muy difíciles de sellar por las cuales se inmiscuyen la violencia y la necesidad.

A su vez, varias investigaciones arrojan el dato que el auge del neoliberalismo en un mundo globalizado ha operado como agente de cambio en la perspectiva criminalista a partir de los ochenta, especialmente en los países de Europa continental y los países anglosajones y ha llevado el análisis más hacia la prevención del delito que a la represión del mismo, especialmente desde la perspectiva de la economía financiera. Brandariz García (2014) expresa que "la cuestión deviene más compleja, en cambio, cuando, como una suerte de expresión del giro postmoderno en las ciencias sociales y en las racionalidades públicas, se van afirmando formas gerencialistas de pensar la seguridad y la respuesta pública a la delincuencia." El gerencialismo aplicado a los organismos públicos intenta darle al Estado un funcionamiento más parecido al de una empresa privada, teniendo en cuenta factores como la eficiencia pero asociada a la economía de recursos. Sus tres imperativos serían "economía, eficiencia y eficacia". Pero, como también plantea el autor, replantearse las políticas públicas de esta manera, muchas veces dispensa a la racionalidad jurídica de ser parte del discurso, y hablar en clave de derechos puede resultar inane. Para algunos autores, es el fin del *welfarismo* penal- relacionado al Estado de Bienestar- que centraba su análisis en las causas psicosociales del delito y hacía hincapié en la reinserción de quienes hayan delinquirido (GARLAND, 2005). En este orden de las cosas, lo que busca este perfil es la gestión de los riesgos al reducir los costos a la hora de combatir el delito y mantener unos niveles de delincuencia admisibles y tolerables. (Brandariz García, 2014)

Si bien este viraje hacia el gerencialismo resultó un hecho en países occidentalizados a partir de los ochenta debido a los efectos de la globalización, otras versiones de política criminal también surgieron como respuestas a las progresivas olas delictivas, especialmente en América Latina.

Es muy necesario situarnos en contexto: durante la misma época que el gerencialismo y la idea de importancia de eficacia financiera y del no desparramo de los recursos fiscales se hacían fuertes en los países que se miraban con admiración, en Latinoamérica las democracias nuevas y aún endebles, recién emergidas de periodos dictatoriales tenían serios problemas para controlar el

desempleo, la marginalidad, la pobreza y la falta de oportunidades que esas dictaduras habían dejado como legado. Ante esta realidad, se da un proceso muy paradójico que da nacimiento a dos corrientes opuestas para abordar el delito. Por un lado, el aumento de delitos contra la propiedad privada, pero especialmente de delitos contra las personas -generalmente signados por la violencia física- sumado al negocio que los medios de comunicación masiva encontraron en la difusión de los hechos delictivos en clave de *horror show*<sup>1</sup>, convencieron a gran parte de la sociedad que la sensación de inseguridad que tenía solamente podía ser atacada con mano dura. Por otro lado, pensadores y estudiosos del fenómeno criminológico en consonancia con múltiples disciplinas de las ciencias sociales, concluyeron que el problema sólo podría ser tratado si se atacaban sus raíces, que no eran más que las profundas desigualdades socioeconómicas que el sistema ostentaba, por lo cual encerrar a quien cometía un crimen no era la solución si quienes se quedaban fuera de la cárcel seguían viviendo en las mismas condiciones de precariedad -ideal y material- que el criminal. En pocas palabras, el sistema seguía reproduciendo pobres, de los cuales muchos terminaban cayendo en la delincuencia indefectiblemente, pues no tenían oportunidades reales de algo mejor. Así, la doctrina de la “mano dura” se encontraba con las posiciones “garantistas”.

En una mixtura de todas esas posiciones es que se gesta el trazado del modelo criminalista en Argentina a partir de los noventa, y lo cierto es que dependiendo del gobierno de turno y su cariz ideológico, sumado a los recursos con los que se pueda contar al momento, se han ensayado diferentes alternativas para tratar la criminalidad, desde propuestas de cambiar leyes, endurecerlas o aumentar el grado del punitivismo, hasta políticas más integrales que tomen en cuenta diversos aspectos como los sociales, culturales o económicos. También existen nuevos acercamientos al tema desde miradas que se incorporan a la cuestión, como las de la víctima o las de las fuerzas de seguridad. Y en la búsqueda de soluciones aparecen también nuevos actores, como es el caso bajo estudio en este trabajo: policías locales y organismos intermediarios.

En este sentido, el presente trabajo planteará dos líneas de hipótesis para poder desarrollar la información y las ideas que se vayan elucubrando en el transcurso de este. Una, es que la inseguridad como tema central de la preocupación del ciudadano de a pie ha decantado en una reconfiguración del modelo de política criminal que se sigue en Argentina, es decir que lo que sucede en la calle sirve a modo de termómetro para que el Estado tome ciertas decisiones vinculadas a las políticas públicas en cuanto a seguridad. La otra hipótesis, es que la política criminal estatal ha servido en los últimos años como arena de disputas de responsabilidades y atribuciones entre los diferentes niveles del Estado, transformando progresivamente el tratamiento de la inseguridad en un tema cada vez más local. Este último punto es el que ayuda a comprender la germinación de cuerpos de policía locales a partir de la década del 2010 en la provincia de Buenos Aires, y será el

---

<sup>1</sup> En este sentido, un caso paradigmático fue el de Juan Carlos Blumberg, empresario y padre de Axel Blumberg, adolescente secuestrado y posteriormente asesinado por sus captores en el año 2004. Las marchas multitudinarias en pedido de justicia derivaron luego en las “Leyes Blumberg”, las cuales endurecían algunas penas del Código Penal en un claro direccionamiento hacia la “mano dura”. El análisis que realiza Sozzo (2016) es muy interesante ya que entiende que esto significó la aparición en Argentina de un “populismo penal desde abajo”. Es decir, “una forma populista de elaboración de la política penal –en el nombre de lo que la gente piensa y quiere– que se inclina hacia el incremento de la punitividad. Esta movilización colectiva apela fuertemente al despliegue entre los ciudadanos de emociones y sentimientos de carácter negativo con respecto al delito y al delincuente –odio, indignación, miedo–, pero también en torno a la creación de un nosotros” (Muñiz, 2021)

tema principal de este trabajo, con especial atención a lo realizado en el municipio de General Pueyrredón de la Provincia de Buenos Aires.

## **El traspaso de la seguridad a la esfera municipal**

A partir de lo explicado en la introducción es que puede comprenderse las nuevas formas desplegadas de problematizar la seguridad en el país, según la perspectiva desde la que se emita el discurso. Ello converge con una nueva mirada sobre los territorios, una idea de comunidad más pequeña o cerrada, con sus propias características y códigos. Para Binder (2016) “las acciones más relevantes y los resultados más tangibles de la gran mayoría de las políticas de seguridad se manifiestan en lugares concretos, en comunidades afincadas en territorios circunscriptos y con lazos de interrelación que pueden ser conocidos e identificados.” Esto implica ineludiblemente lógicas regionales o locales para tratar la problemática.

El mismo autor<sup>2</sup> analiza el camino que se fue haciendo hacia el traspaso de la seguridad a la órbita municipal, indicando que en un primer momento, los intendentes buscaron ser un canal para transportar los reclamos y malestares ciudadanos hacia los ámbitos provinciales y nacionales, que era donde tradicionalmente se dirimían las cuestiones en torno a la inseguridad, a las políticas públicas criminales y a la materia penal. Esto se vincula con la forma de organización federal que tiene nuestro país y que puede verse reflejada en el artículo número 1 de nuestra Constitución Nacional. Y si bien existen tres niveles de organización estatal, las provincias son preexistentes a la Nación y acorde al artículo 121 de la Carta Magna “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal”, por lo tanto en el marco de esta normativa y teniendo en cuenta que las provincias se dan sus propias instituciones por disposición constitucional, la policía ha sido desde sus comienzos históricos, una institución de carácter provincial. Además, originariamente las funciones de policía eran ejercidas por los Cabildos, por lo cual tiene sentido que al día de hoy dependan de los Poderes Ejecutivos provinciales, más precisamente, de los Ministerios de Seguridad de las provincias.

Paralelamente, otra discusión se había comenzado a gestar en los ochenta con importantes definiciones en los noventa: el debate sobre las autonomías municipales. La cuestión se venía discutiendo hacía tiempo, los Municipios solicitaban mayor autonomía, es decir, más facultades. Con la vuelta de la democracia, la Corte Suprema de Justicia sienta precedente en el caso Rivademar vs. Municipalidad de Rosario del año 1989, pronunciándose en favor de la naturaleza autónoma de los Municipios, en un desvío del criterio que se venía sosteniendo hasta ese entonces, que abogaba por la autarquía de las Municipalidades. El razonamiento ganador en el pleito, se hizo ley en 1994 con la Reforma Constitucional, que entre sus muchos cambios al digesto de 1853, redacta un nuevo artículo 123 que reza: “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el

---

<sup>2</sup> Alberto Binder es Presidente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) y presidente del Instituto Latinoamericana de Seguridad y Democracia (ILSED). Este último formó parte de un plan cooperativo con la Municipalidad del Partido de Pueyrredón en 2014 con la intención de poner en práctica un sistema de seguridad pública democrática. (Ordenanza 21738)

Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

En un segundo acto de este sendero hacia el traspaso de la seguridad a los municipios, en vistas de que la inseguridad no disminuía sino que por el contrario, se acrecentaba especialmente en las grandes urbes, las administraciones municipales comprendieron que era necesaria una posición más activa en la resolución del problema.

*“La discusión política sobre la descentralización policial en Argentina puede observarse fundamentalmente en el territorio de la Provincia de Buenos Aires a partir de 2010, cuando con mayor énfasis se han registrado manifestaciones públicas, reclamos y demandas “desde abajo” de algunos municipios para hacerse cargo del servicio policial en su jurisdicción, a partir de los problemas de inseguridad en sus distritos y su insatisfacción con el desempeño de la policía bonaerense.” (Fernandez, 2023)*

Comienza una etapa de cooperación entre Municipios e institución policial a través de determinadas acciones municipales como la donación de equipo para los policías, o el pago del combustible para los patrulleros, todo lo cual termina traduciéndose en gastos o esfuerzos improductivos debido a los escasos resultados sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Los embates del neoliberalismo económico habían dejado rastros de su estelar aparición en los noventa por doquier, pero uno de los más claros fue el flagelo de la droga, que sumado a los índices de pobreza y desocupación ocupó los titulares de los diarios siempre asociado al fenómeno de la inseguridad. La sociedad reclamaba de sus dirigentes respuestas políticas rápidas y efectivas, y los gobiernos municipales ya se habían inmiscuido en la cuestión de la inseguridad, por lo cual los reclamos también allí eran dirigidos.

La preocupación por la inseguridad era tal que en el año 2010 se creó el Ministerio de Seguridad de la Nación, separándose del Ministerio de Justicia, del cual hasta ese momento formaba parte. Nada funciona mejor como indicativo de que un gobierno se ocupa de una temática como la asignación de presupuesto a la misma, y la conversión de un área menor en un Ministerio es exactamente eso.

Así, en un tercer capítulo de esta historia, los Municipios bonaerenses entendieron los reclamos de seguridad como propios, y en un marco de participación ciudadana habilitado por los principios constitucionales que incorporó la Reforma del 94 y un Plan Nacional abocado a la seguridad ciudadana, comenzaron a actuar más directamente realizando convenios y acuerdos marco con el Estado Provincial.

Un antecedente de seguridad ciudadana de fuerte impronta fue el Programa de Intervención Multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local, que surgió el año 2008, y que se implementó en tres ciudades medianas del país (Neuquén, Resistencia y Santa Fe) a partir de un convenio suscripto entre la Secretaría de Seguridad del Ministerio del Interior de la Nación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>3</sup>. El proyecto intentó realizar un abordaje multisectorial del delito de forma localizada- en los territorios de las ciudades- con la cooperación de los tres niveles estatales- municipal, provincial y nacional-, priorizando las acciones

---

<sup>3</sup> El programa puede leerse entero en el siguiente link:  
[https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/00050573\\_Prodoc.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/ARG/00050573_Prodoc.pdf)

de prevención entendida esta última como la minimización de situaciones de oportunidad del delito. En los objetivos del proyecto, figura que “sin desvalorizar los aportes que pueden realizar las instituciones policiales, se incluyan y comprometan a otras agencias gubernamentales y actores no gubernamentales en el bordaje y resolución del problema”. En el análisis de la situación que da marco a este acuerdo, se alude a la multicausalidad del fenómeno de la seguridad ciudadana, y a la aparición de otro fenómeno: la pluralización o multiplicación de actores en el campo de la seguridad, es decir, nuevos actores que expresan la voluntad de participar en los procesos de seguridad ciudadana.

Posteriormente a la creación del Ministerio de Seguridad Nacional en el 2010 puede notarse una torsión en el eje de las políticas de seguridad ya que la prevención con orientación social deja de ser el punto central del enfoque para serlo la cuestión del control político de las fuerzas de seguridad.

Ya más concretamente parados sobre lo que constituye el tema central de este trabajo, en la Provincia de Buenos Aires en general, algunos rasgos de una “nueva prevención” se manifestaron a partir del año 2009 a través de la firma del Acuerdo de Seguridad Democrática (ASD)- lo cual fue una manifestación conjunta de dirigentes políticos, organizaciones sociales y expertos en el tema- y la implementación del Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC). Es interesante destacar que el programa viene envuelto en la lógica electoralista, puesto que el año 2009 fue un año en el que se definían en las urnas cargos políticos legislativos provinciales, y el tema de la seguridad fue eje de las campañas de casi todos los candidatos.

Ambos proyectos instaban al desarrollo de un gobierno democrático de la seguridad, y en junio del año 2010 ya había 24 municipios del Gran Buenos Aires suscritos. La implementación del programa implicaba, entre otras medidas, la colaboración entre los diferentes niveles estatales partiendo de la asignación de recursos por parte del gobierno nacional que se destinaran a elementos tales como patrulleros, cámaras de video-vigilancia, sistemas de rastreo satelital, mientras que el gobierno municipal se encargaría de la ejecución del programa a través de la incorporación de personal retirado de las fuerzas de seguridad y articulando un Centro de Ordenamiento Municipal (COM), todo lo cual terminaría constituyendo el cuerpo de seguridad local también llamados “patrullas municipales”. El gobierno provincial tiene la responsabilidad de supervisar la ejecución e implementación de este programa.

Desde el año 2010, comienzan a articularse estrategias triangulares para poner en marcha el Programa Integral de Protección Ciudadana, el cual tuvo su legitimación en los medios de comunicación y a través de discursos validadores por parte de los operadores estatales. Comienza una etapa de diagramación normativa, en la cual gobierno nacional- principalmente representado por quien estuviera a cargo del Gabinete de Ministros<sup>4</sup> al momento de la emisión de dichos instrumentos- y el gobierno provincial- con sus principales representantes en el gobernador de turno<sup>5</sup> y el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires- serán los principales actores. Un poco más adelante en el procedimiento, serán también actores de primordial participación los

---

<sup>4</sup> En los comienzos de la implementación del PIPC (2009) quien detentaba el cargo de jefe de Gabinete era el político y abogado Sergio Massa.

<sup>5</sup> En los comienzos de la implementación del PIPC (2009), el gobernador de la provincia era Daniel Scioli, del mismo color político que el gobierno nacional.

intendentes municipales. Vale la aclaración: es importante hablar de los representantes en el poder que llevan adelante esta triangulación por varios motivos. Uno de ellos es comprender la arista política con la que se ha tratado siempre el tema de la inseguridad y que tiene indudablemente mucho que ver en la postura ideológica que se tome frente a ella, y por lo tanto, en la cantidad de recursos que se van a destinar y en las relaciones de poder que se van a establecer entre los actores. Sin embargo, este análisis no es objeto del presente trabajo, aunque no puede ser dejado de lado si la intención es hacer un estudio lo más completo posible del tema. Otro de los motivos de la importancia de conocer a los actores de este procedimiento normativo descansa en que dichos actores, son quienes suscriben a los convenios, compromisos y acuerdos, y con ello generan derechos y obligaciones para los diferentes niveles estatales.

## **El caso local - General Pueyrredon**

La provincia de Buenos Aires tiene 135 municipios, que comprenden varias ciudades, pueblos y/o barrios cada uno. El Partido de General Pueyrredon es uno de estos municipios y está ubicado sobre la costa atlántica. Comprendiendo 22 localidades es el cuarto municipio del país en cuanto a densidad poblacional, contando con la ciudad de Mar del Plata como cabeza de partido, que además es su ciudad más poblada y la quinta más poblada del país. Según el último Censo Nacional del año 2022, General Pueyrredon cuenta con 667.082 habitantes. La ciudad de Mar del Plata además posee una situación muy particular especialmente durante la época estival, y es que al ser el segundo destino más turístico del país, durante el verano duplica su población. Todo lo dicho hasta aquí es para ser considerado desde la información que en países latinoamericanos como lo es Argentina, la inseguridad suele ser una problemática de las grandes urbes, ya que coincide con las problemáticas ya mencionadas anteriormente: la exclusión, el desempleo, los negocios paraestatales de la venta de drogas, la pobreza, entre otros. Con relación a esto último, Mar del Plata no es la excepción, y según datos del INDEC (2015), fue una de las ciudades que más sufrió los efectos de la infame crisis del 2001, que aún traen coletazos en la actualidad. Según datos del Informe de Monitoreo Ciudadano, en el período 2010-2013 la tasa de desempleo varió entre el 8% y el 11,7% teniendo en su punto más álgido a cerca de 35.000 personas desempleadas.

Puede identificarse en General Pueyrredon el año 2013 como el inicio en el armado de un nuevo andamiaje institucional en materia de política contra la inseguridad, a partir del Decreto 2817/13, el cual crea la Secretaría de Seguridad, Justicia Municipal y Control. Al crear un organismo municipal específico en asuntos de seguridad convierte al gobierno municipal en un actor con voz y voto en la materia imponiendo un modelo de policía de proximidad<sup>6</sup>. Es un rasgo distintivo de esta

---

<sup>6</sup> La policía de proximidad no es un invento argentino. Experiencias alrededor del globo se vienen dando desde la década del ochenta, momento en el cual en muchos países comienza a cuestionarse la institución policial por su corrupción e ineficacia, y por el aumento de la tasa de inseguridad en las grandes ciudades del mundo. En Estados Unidos, se plantea como una posible solución a la corrupción y discriminación racial por parte de la policía a mediados de los ochenta (Green, 2006). “En España, la atracción por el modelo de policía de proximidad apareció con la transición democrática de la década de los años ochenta. Esta elección se justificaba por la necesidad de la policía de adquirir nuevos valores y una nueva legitimidad.” (Monfort Palacios, 2015)

nueva visión en materia de seguridad la proliferación de normativa al respecto, entre ordenanzas, decretos y acuerdos o convenios. Es tarea del presente trabajo analizar la configuración normativa que adoptó esta reestructuración de las políticas. En este mismo orden va la creación mediante ordenanzas de las dependencias<sup>7</sup> de esta nueva Secretaría:

- la Dirección General de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia;
- la Dirección General de Operaciones y Monitoreo
- la Dirección General de Coordinación de Políticas Integrales de Prevención de la Violencia y el Delito
- el Programa de Expansión del Sistema Municipal de videovigilancia
- el Centro de Análisis Estratégico del Delito
- la Oficina de Coordinación de Políticas Integrales de Prevención de la Violencia y el Delito
- la Oficina de Protección Integral a las Víctimas
- el Consejo Municipal de Seguridad e Intermediación y Supervisión de Gestión y Procesos
- el Programa de Control y Supervisión de los Servicios de Seguridad Privada
- el Centro de Operaciones y Monitoreo
- la Dirección de Coordinación Técnica
- la Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos

Previamente, fue necesaria la justificación de las medidas que iban a tomarse. La misma se dio el 4 de abril del 2014, cuando el gobernador de la provincia de Buenos Aires Daniel Scioli firmó el decreto 220/14 que declara "la emergencia en materia de seguridad pública en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires por el término de doce (12) meses, con la finalidad de resguardar la vida y los bienes de las personas". La fundamentación de la declaración de emergencia es que "la detección de nuevas modalidades delictuales constituye una problemática de público conocimiento que exige la adopción por parte del Estado de políticas integrales y soluciones concretas en materia de seguridad con carácter urgente e impostergable".

Este fue el punto de partida para la ingeniería normativa que se pondría en juego a los fines de reglamentar las nuevas instituciones policiales que serían las protagonistas. Así, pueden mencionarse y analizarse el Decreto N.º 373 y la Resolución N.º 835, que crean las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL), las cuales en principio iban a ser creadas por ley, pero cuyo

---

<sup>7</sup> Es posible encontrar información sobre estas dependencias en el sitio oficial municipal: <https://www.mardelplata.gob.ar/seguridad>

debate previo en la Legislatura Bonaerense quedó trunco<sup>8</sup>. Es interesante, en este sentido, entender cómo los gobernantes de turno debieron ir adaptando sus estrategias a la coyuntura política<sup>9</sup>, y de esta manera optar por un Decreto cuando el consenso para la sanción de una ley no fue posible.

Así, para comprender cómo se fue orquestando este sistema, deberán tenerse en cuenta las siguientes normas:

- la Ley 12154- con las modificaciones introducidas por Ley 12987, 13210, 13482 y 14024- que acorde a lo que dice su artículo 1 “establece las bases jurídicas e institucionales fundamentales del sistema provincial de seguridad pública en lo referente a su composición, misiones, funciones, organización, dirección, y funcionamiento; así como las bases jurídicas e institucionales para la formulación, gestión y control de las políticas y directivas de seguridad pública en el ámbito provincial”. Esta ley es bastante anterior al período que mencionamos como de auge de la implementación de la policía de proximidad, pero trae consigo artículos que ya demostraban la tendencia integral y de concordancia entre los diferentes actores que pueden tener injerencia en las políticas de seguridad. Entre otros motivos, esto responde a que su creador, León Arslanián<sup>10</sup>, es experto en temas de seguridad y siempre abogó por la descentralización de las fuerzas policiales así como por la batalla contra la corrupción en la institución. De hecho, como Ministro de Seguridad bonaerense- cargo que ocupó sólo durante un año a fines de los noventa para volver a ocuparlo en 2004-, transformó la organización de la policía incorporando muchos cambios estructurales, pero sobre todo fue consciente del desgaste que presentaba la institución en su organigrama interno y en relación a la opinión pública. Por esto último es que creó la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional y un Tribunal de Ética, que posteriormente fueron desmantelados por los gobiernos que sucedieron. Mediante la Ley 12154, se crean los Foros de Seguridad Vecinal y los Foros Municipales de Seguridad, los cuales intentaban transformarse en un medio de participación ciudadana. El vecino podría acercarse a ellos no sólo las problemáticas que perjudicaban a la sociedad en el ámbito local sino también propuestas de intervención. En definitiva, se buscaba un nuevo espacio de construcción de alternativas entre los distintos actores de una comunidad. Al respecto, la ley en su artículo 5 dice:

*“El sistema de seguridad pública está integrado por los siguientes componentes:(...) h) (Texto según Ley 13482) Las Policías de la Provincia de Buenos Aires forman parte del Sistema de Seguridad*

---

<sup>8</sup> El proyecto de ley expresaba que su principal objetivo era promover “el fortalecimiento de la prevención del delito, potenciar la descentralización operativa de la policía y dotar a los municipios de una nueva herramienta para ejecutar políticas activas en materia de seguridad y prevención”.

<sup>9</sup> Para comprender lo que se intenta decir cuando se habla de coyuntura política puede revisarse fuentes periodísticas que reflejan el clima político de la época. Por ejemplo, en el siguiente link: <https://metropolitana.org.ar/idm/la-policia-municipal-el-debate-que-se-viene-en-la-legislatura-bonaerense/>, queda de manifiesto que existía una oposición al proyecto de ley de creación de unidades de policías locales que radicaban en la dependencia de las mismas del Ministerio de Justicia en manos de un controvertido Ricardo Casal.

<sup>10</sup> Además de experto en temas de seguridad es abogado y ex juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal teniendo en su haber el orgullo de haber juzgado a los jefes de la Junta que tomó el poder por la fuerza en la última dictadura militar que afectó al país entre 1976 y 1983, en el mundialmente famoso Juicio a las Juntas.

*Pública de la Provincia. (...) l) Los Foros Municipales de Seguridad; m) Los Foros Vecinales de Seguridad; n) Los Defensores Municipales de la Seguridad; o) (Inciso incorporado por Ley 13210 y posterior modificación por Ley 13482) Los intendentes de los Municipios que tengan Policía de Seguridad Comunal.”*

Esta nueva organización creaba un Foro Vecinal de Seguridad en el ámbito de actuación territorial de cada Comisaría, lo cual en palabras de De La Riva Carrasco y Feludero (2016) generó problemas para el interior de los municipios ya que las jurisdicciones de comisarías y municipios no siempre coincidían y esto terminó operando como el fin de muchos de los Foros. Como suele suceder debido a la inadecuación entre las dimensiones del Derecho, lo normológico y lo sociológico no coinciden y las leyes se quedan en buenas intenciones, sin poder lograr el valor que persiguen como fin último, es decir, la justicia;

- el Decreto 3015-13, por el cual se crea la Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos;
- el ya mencionado el Decreto Nº 373 y la Resolución Nº 835, que como ya se dijo crean y reglamentan las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL). De esta manera, el primer instrumento erige la Superintendencia de Seguridad Local, y el segundo instrumento determina que las Unidades de Policía de Prevención Local serán coordinadas por aquélla. La dinámica sigue siendo básicamente la creación de departamentos y secciones nuevas con su consecuente asignación de presupuesto en una cadena de movimientos y traslado de recursos económicos y humanos muy importante. A estas alturas, los Municipios son actores fundamentales en las políticas contra la inseguridad, el ideario social ha cambiado y por esto es que asumen una responsabilidad que anteriormente sólo pertenecía a las provincias y al gobierno nacional. El tercer artículo de la Resolución dispone que las “Unidades de Policía de Prevención Local actuarán como policía de seguridad en los Municipios de más de setenta mil habitantes que adhieran mediante el Convenio Específico de Conformación y Cooperación suscripto por el Intendente y ratificado por Ordenanza Municipal (...)” y el artículo siguiente invita a los municipios bonaerenses que cumplan con los requisitos precedentes a la suscripción del respectivo convenio de adhesión.
- la Ordenanza 21738 a través de la cual se faculta al Departamento Ejecutivo a firmar el Convenio Marco de Cooperación entre la Municipalidad de General Pueyrredon y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSD) y la Ordenanza 21953 con la cual se convalida “el Convenio Marco de Cooperación para la implementación, mantenimiento y supervisión del sistema de Comando de Prevención Comunitaria en el Partido de General Pueyrredon”. Implementaba un patrullaje de 24 horas en los barrios de Mar del Plata y Batán, realizado por la policía de proximidad. En teoría, cada uno de los móviles está equipado con un teléfono para que los vecinos se comuniquen directamente con el responsable de su cuadrícula.
- también está la Ordenanza 21993 que aprueba el Convenio de Adhesión. Ambas habilitan nuevas arenas de actuación y nuevas formas de pensar la seguridad a los fines de fortalecer y asegurar la actuación en colaboración de los actores comprometidos- estos son, según el Convenio en cuestión, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad representada por el intendente-. La Ordenanza establece un plan para poblar

las Unidades Policiales Locales y sigue involucrando a actores con peso en la comunidad para que asuman un compromiso con la implementación de las políticas de seguridad ciudadana. Por ejemplo en el artículo 3, se genera el compromiso de la Facultad de Derecho de la Universidad de Mar Del Plata que: *“elaborará un plan de trabajo para llevar adelante la preclasificación de inscriptos, hasta llegar al número de 1000 ingresantes al programa de formación, conforme lo establecido en el Protocolo Adicional de Reclutamiento firmado con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. La Facultad de Derecho de la UNMDP elaborará una lista de mérito de las 1500 personas que hubieran aprobado los exámenes de preclasificación que se diseñarán en dicho plan de trabajo. Ingresarán al programa de formación por estricto orden de mérito, debiendo contar con aptitudes psíquicas y físicas y ausencia de antecedentes penales (...) Asimismo, la Facultad de Derecho elaborará un plan de trabajo para la formación de los aspirantes a la Policía de Prevención Local, conforme los Protocolos específicos firmados con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y el Convenio general firmado con dicha institución.”*

Asimismo, la Ordenanza 21993 tiene un poder creador de gran envergadura: crea la Jefatura de Policía de la Municipalidad de General Pueyrredón; el Centro de Coordinación y Mando Unificado (CECMU); una Comisión Mixta de Seguimiento y Monitoreo de la Policía de Prevención Local y de su conducción en el seno del Honorable Concejo Deliberante; ratifica la creación del Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia; crea la Escuela Municipal de Seguridad Local en el ámbito de la Secretaría de Seguridad, Justicia Municipal y Control “cuya formación debe estar orientada hacia la profesionalización de las políticas de la seguridad ciudadana local y el control municipal”; el Consejo de Control de las Policías de Actuación Local en el cual incluye al Presidente del Foro Municipal en una clara integración con la Ley 12154; y por último pero para nada menos importante deja la tarea de asignar las partidas presupuestarias necesarias para cubrir la instrumentación de la Ordenanza a la Secretaría de Economía y Hacienda;

- ordenanzas y resoluciones tendientes a hacer efectivas las acciones del gobierno local que se venían encaminando desde el año 2011 en cuanto a la creación de un sistema de video vigilancia. Para ello se instalaron cámaras en varios puntos de la ciudad y se crea el área de Protección Ciudadana. Por ejemplo, la Ordenanza 21978 regula la captura de imágenes de personas en espacios públicos, mediante Sistemas de Video Vigilancia de Circuitos Cerrados (SVVCC) en el contexto del PIPC. El Decreto 2074-14 crea la Dirección General de Operaciones y Monitoreo. Ya para noviembre del 2015, la Ordenanza 2243 instaura la locación del inmueble destinado a la Dirección General del Centro de Operaciones y Monitoreo. El portal oficial del Municipio de General Pueyrredon<sup>11</sup> indica que el centro cuenta con 600 cámaras con proyección de instalar un total de 1132 cámaras. También revela que otro de sus objetivos es la protección del espacio público y la prevención del delito, y brinda asistencia en las investigaciones policiales y judiciales.

---

<sup>11</sup> Para más información: <https://www.mardelplata.gob.ar/centro-de-operaciones-y-monitoreo>

## Conclusiones

Desde que la inseguridad se instaló en el sentir ciudadano como una preocupación primordial y las respuestas estatales han sido insuficientes, se buscan incansablemente alternativas que ofrezcan soluciones efectivas. Hoy se entiende que el ser humano tiene derecho a sentirse y a estar seguro, y esto no es menor, porque la tutela efectiva de ese derecho le permite el pleno desarrollo de su dignidad humana, por lo cual es indiscutible que la seguridad se encuentra dentro del plexo de Derechos Humanos que los Estados deben garantizarles a sus ciudadanos, de lo contrario el Estado podría incurrir en responsabilidad internacional por no brindar un ambiente apropiado para el la vida en plenitud de sus habitantes.

Los procesos históricos por los que ha atravesado Latinoamérica desde el colonialismo hasta el día de hoy hacen que su realidad sea compleja y de difícil abordaje. Pero lo que sí queda claro es que la inseguridad es un efecto colateral de las despiadadas políticas neoliberales que se han impuesto desde el exterior- en un contexto de neocolonialismo y globalización capitalista- y desde el interior- por decisiones políticas de determinados gobiernos de facto o de derecho que respondían a intereses económicos superiores-.

A su vez, luego de diferentes ensayos en materia de inseguridad que no salieron bien, la sociedad cansada de ocupar el lugar de conejillos de Indias decide tomar la posta y ser protagonista dentro de sus propias comunidades. Esto sucede por varias razones: en principio, el ciudadano “de a pie” está cansado de sentirse lejos, desoído y estafado por la policía; una policía que como institución adolece de muchos vicios y que los medios de comunicación se encargan de exaltar. Por otro lado, la participación ciudadana es una tendencia bien marcada alrededor del mundo en cuanto a nuevas medidas de seguridad, desde que diversos estudios dan como resultado que el protagonismo en los territorios con los que los ciudadanos se sienten identificados genera compromiso y sentido de pertenencia.

Todo viene enmarcado en un terreno ya preparado por la recuperación de la democracia, que a partir de 1983 generó nuevos espacios de debate y disputa, culminando en 1994 con la Reforma Constitucional que institucionaliza la participación ciudadana, instaurando mecanismos para la aplicación de la misma, que aunque no funcionen correctamente existen y son legítimos.

En este orden de las cosas es que comienzan los Municipios- primeramente los bonaerenses, como no podía ser de otra manera en este país federal en los papeles pero de corazón unitario- a elaborar planes que permitan el traspaso de las tareas y responsabilidades policiales a los territorios locales, lo cual se traducía en un tratamiento más cercano con los vecinos. La policía de proximidad era una fórmula que en muchos países del mundo había funcionado, especialmente para la tarea de prevención del delito- o de evitación de oportunidad delictual- sin dejar de contar con otras entidades policiales que necesariamente tendrían que prestar su servicio cuando la naturaleza de la situación así lo requiriera. Pero la estructura- leyes, locaciones, autoridades, entidades- estaba armada para que la institución policial fuera manejada por las provincias.

Es así como comienza una etapa de reestructuración del andamiaje político y administrativo, que demandaría un gran movimiento de recursos humanos y económicos y mucha voluntad política.

En el Municipio de General Pueyrredon el proceso se ve de manera muy cristalizada, las normas que revisamos en el presente trabajo nos muestran varios puntos que fueron necesarios para lograr el cometido de los gobiernos locales y así poder inmiscuirse en las acciones respectivas a la seguridad de sus administrados.

En primer lugar, fue necesario establecer el problema: la declaración de emergencia sirve en este aspecto a todas luces como un manifiesto claro de las preocupaciones que unen a los tres estamentos del gobierno federal. Y si hasta ahora las acciones desconectadas no habían dado en el clavo, sería momento de que Nación, Provincia y Municipios tomaran el martillo para afinar la puntería.

En segundo lugar, hubo que darle a los Municipios el lugar correspondiente en esta historia, el de protagonistas, y aceptar que las comunidades tienen sus particularidades que muchas veces sólo los locales son capaces de comprender. En ese sentido, los intendentes debieron actuar de forma activa y suscribir acuerdos y convenios, y el Ministerio de Seguridad debió apelar al diálogo y a la escucha activa para poder habilitar un verdadero ambiente de cooperación. Conjuntamente, tuvo que poner a disposición los recursos, que son parte fundamental de cualquier historia de implementación de políticas públicas.

Además, como se trató de una reforma de la estructura de poder ya establecida, y los Municipios adoptaban tareas y responsabilidades que nunca habían tenido fue ineludible la creación de institutos sin los cuales la implementación del Convenio no hubiera sido posible. En este sentido se fueron cubriendo diversas áreas: las de recolección de datos e información -como los Centros Operativos de Monitoreo-, las de investigación- como el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito y la Violencia-; las de formación -como la Escuela Municipal de Seguridad Local-, las de atención a las víctimas y las de comunicación, y se aprovechó la necesidad de cobertura de los diversos ámbitos para involucrar a agentes gubernamentales y civiles relevantes para la comunidad, como Universidades, ONG, grupos de vecinos, entre otros.

Por último, se debe entender que los modelos de seguridad ciudadana serán más exitosos en la medida en la que los vecinos tengan injerencia en las decisiones y en la información obtenida, pues se basa precisamente en aquello que tienen las comunidades en detrimento de regiones más grandes: la proximidad.

Las medidas tomadas por el Municipio de General Pueyrredon y que han sido reflejadas en ordenanzas y resoluciones, a saber: 1. Descentralización: Trasladar la responsabilidad de la seguridad a nivel municipal permite una mayor descentralización y adaptación a las necesidades específicas de cada comunidad, 2. Conocimiento local: Las autoridades municipales tienen un conocimiento más cercano de los problemas de seguridad en su jurisdicción, lo que les permite tomar medidas más efectivas y personalizadas, 3. Mayor participación ciudadana: La gestión de la seguridad a nivel municipal fomenta una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y en la implementación de políticas de seguridad, 4. Respuesta rápida: Al estar más cerca de la comunidad, las autoridades municipales pueden responder con mayor rapidez ante situaciones de emergencia o eventos delictivos y 5. Coordinación con otros actores locales: A nivel municipal es más fácil establecer alianzas y coordinar acciones con otros actores locales, como organizaciones

comunitarias o instituciones educativas, para mejorar la seguridad; hoy se replican en muchos lugares de Argentina.

Casi todas las grandes ciudades en el país poseen equipos de vigilancia o patrulla urbana, y la descentralización de la labor policial debe ser visto como la democratización de la misma y a la vez, como una oportunidad de gestión de los Municipios en *pos* de la autonomía municipal que pregonan nuestra Constitución Nacional, en la cual no deben desentenderse los estamentos provinciales y nacionales.

## **Bibliografía**

Binder, A. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto. En T. Schleider y M. E. Carrasco (Eds.), *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana* (pp. 19-31). Buenos Aires: Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia.

Brandariz García, J.A. (2014). La difusión de lógicas actuariales y gerenciales en las políticas punitivas. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, 2, 1-27. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/289829/378138>

CEMAED (2018). *Conflictividad violenta y gobierno local*. Mar del Plata. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/seguridad/confviolentaygoblocal2018.pdf>

Ciafardini, R (2016). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. Martín Appiolaza ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED, 2016.

Fernández, S. (2023). Reflexiones sobre la descentralización policial: el caso de las policías locales en la provincia de Buenos Aires. *Documentos ILSED*.

Galvani, M., Mouzo, K. y Rios, A. (2010b). "Más allá de las denuncias y las reformas. Una reflexión acerca de los estudios sobre las fuerzas de seguridad en la Argentina". En M. Sozzo, *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan Pegoraro* (pp. 275-288). Buenos Aires: Editores del Puerto.

García Delgado, D. y Garay, A. (1989). "El rol de los gobiernos locales en la política argentina". En J. Borja, F. Calderón, M. Grossi y S. Peñalva, *Descentralización y democracia: gobiernos locales en América Latina* (pp. 13-71). Santiago de Chile: CLACSO.

Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa

Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

Greene, J. (2006). La policía de proximidad en Estados Unidos: cambios en la naturaleza, estructura y funciones de la policía. *Justicia Penal del Siglo XXI*, 349-424.

Gutiérrez, M. H. (2011). "Trazos para delinear el populismo punitivo en el caso argentino". En M. H. Gutiérrez, *Populismo punitivo y justicia expresiva* (pp. 59-103). Buenos Aires: Fabián J. Di Plácido Editor.

Hallsworth, S. (2006). "Repensando el giro punitivo". En *Delito y sociedad. Revista de Ciencias Sociales*, N.º 22 (pp. 57-74). Santa Fe: UNL.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2015a). *Anuario estadístico 2014*. [http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/anuario\\_estadistico\\_2014.pdf](http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/sociedad/anuario_estadistico_2014.pdf)

Kessler, G. (2009). "Introducción. Seguridad y Ciudadanía". En G. Kessler, Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas. Buenos Aires: Edhasa.

MGP (s.f. a). Dirección General de Resolución Alternativa de Conflictos. Mar del Plata: Municipalidad de General Pueyrredón. Recuperado de: <https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/resolucion-alternativa-de-conflictos> (s.f.)

Monfort Palacios, A. (2015). La Policía de proximidad en el estado español: una aproximación a sus principios y fundamentos.

Mouzo, K. (2012). "Inseguridad y "populismo penal"". URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana. No. 11, pp. 43-51. Disponible en: <http://www.flacsoandes.org/urvio/img/RFLACSO-04-U11-Mouzo.pdf>. Fecha de acceso: 12-09-2012.

Muñiz, B (2021) Seguridad, Riesgo y Estadística: Investigando nuevas modalidades del análisis estadístico en la seguridad pública en la Argentina contemporánea; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras. Instituto de Ciencias Antropológicas; Runa; 42; 2; 8-2021; 1-18

Rios, A. (2010). La Guardia Urbana: Estado, policía y gobierno local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004-2008) Tesis para optar por el título de Magister en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

RIOS, A.; GALVANI, M. Y CAÑAVERAL, L. (2013). Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013). CLACSO.

Segato, L. (2007). Los mapas de criminalidad. Ciudades, urbanismo y seguridad, 143-176. Recuperado de: <https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/TemaEmergencias/PonenciasCongresoCiudades/Ficheros/Parte1.pdf>

Sozzo, M. (Comp.). (1999). Seguridad Urbana: Nuevos problemas, nuevos enfoques. Santa Fe: Editorial UNL.

Páginas consultadas:

<https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-9729-2002-09-04.html>

<https://www.lanacion.com.ar/editoriales/la-industria-de-los-secuestros-nid514860/>

<https://www.lanacion.com.ar/sociedad/como-fue-el-secuestro-de-axel-segun-sus-captores-nid593966/>

<https://www.latinamericanstudies.org/argentina/tough.htm>

<https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/proteccion-comunitaria>

<https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/escuela-municipal-de-seguridad>