



Mesa 2. Políticas de seguridad.

La intervención de los municipios en seguridad local (1994-2018)

Autores/as:

Martignago Mariano.

marianomartignago@gmail.com

Universidad Nacional de Quilmes.

Resumen

En los últimos diez años, la seguridad como problema público comenzó a ser referenciada y problematizada por parte de los intendentes de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. El aumento del reclamo de la ciudadanía, su peso como variable electoral y una mayor responsabilización hacia las instancias locales, generaron que estos actores comenzarán a intervenir en los asuntos de la seguridad local, aun cuando no es una prerrogativa propia (normativa y organizacionalmente) de estas instancias. Al convertirse en beneficiarios directos de los reclamos, las administraciones locales comienzan a generar medidas a fin de mejorar “la seguridad”. Producto de los puntos anteriores, más una distorsión de las responsabilidades en seguridad pública, es que: secretarías de seguridad, cámaras de seguridad, compra de móviles policiales, desarrollo de puestos de control, botones anti pánico, entre otras medidas, comienzan a formar parte de los presupuestos municipales.

El presente trabajo propone retroceder en el tiempo y analizar el rol de los gobiernos municipales como actores intervinientes en el desarrollo de prácticas o políticas de seguridad. Realizando una breve historización que permita observar cómo fue desarrollándose esta relación en la Provincia. A partir del análisis de fuentes documentales, periodísticas y bibliográficas, se construirá el marco normativo y las intervenciones de los municipios desde la década del 90 hasta la actualidad. El proceso de descentralización de responsabilidades a

partir de 1994, la crisis de la policía de la provincia de buenos aires, la “Ley provincial de Seguridad Pública” 12.154, el Plan Nacional de Prevención del delito en su primera instancia (2000) y su posterior recuperación (2002), La ley 12.987 y la policía comunal, el avance desde los propios municipios en medidas de seguridad, el Programa Integral de Protección Ciudadana (2009), la discusión por la creación de la Policía Local con su posterior implementación por decreto (2014) y el Fondo de Fortalecimiento de Seguridad, propusieron de distintas formas, la intervención del municipio en la seguridad. Desarrollar las perspectivas y el rol atribuido al municipio en cada uno de ellos, permitirán plantear el rol creciente de estos referidos a la seguridad. En donde se observa una creciente responsabilización y jerarquización de estas instancias, no a fin de generar políticas públicas de largo plazo, sino de responder o morigerar un reclamo creciente, en donde la variable electoral y de legitimidad, se tornan clave para estos actores.

Palabras claves: municipios, seguridad local, políticas de seguridad, intendentes.

Introducción

Los municipios como parte del Estado tuvieron históricamente una serie de responsabilidades vinculadas a la gestión administrativa, el desarrollo urbano, la prestación de servicios públicos y la regulación de la vida cotidiana. En la década del 90, la transferencia de responsabilidades entre el estado nacional, provincial y municipal, doto a estos últimos de nuevas competencias, producto también de un desplazamiento de los reclamos de la población hacia los intendentes.

En este sentido, la reforma del estado generó una transferencia de competencias hacia los ámbitos provinciales y municipales, reformándose el mapa de las mismas; en donde, la descentralización de competencias no se hizo en favor de los municipios, sino de las provincias. (Cravacuore; 2007). A su vez, esas transferencias pusieron en evidencia la debilidad institucional histórica del municipio, así como de sus organizaciones.

El mantenimiento de la seguridad de la población por lo tanto, es prerrogativa de la Provincia de Buenos Aires. La Ley Provincial de Seguridad Pública N° 12.154 en sus bases fundamentales define a la misma como:

“La seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

La seguridad pública importa para los ciudadanos, el goce y ejercicio de sus derechos, libertades y garantías constitucionales.” (Ley Provincial 12.154, art. 2) implicando “la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, particularmente referida a las Policías de la Provincia, a la seguridad privada y a la participación comunitaria.”” (Ley Provincial 12.154, art. 3) con la finalidad de “formulación, gestión, implementación y control de las políticas de seguridad pública desarrolladas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, particularmente referidas a las Policías de la Provincia” (Ley Provincial 12.154, art. 4).

En síntesis, la competencia y el mantenimiento de la seguridad pública para la ley, es del gobierno provincial, donde los municipios posteriormente surgen como agentes secundarios en la misma.

Aun así, el reclamo sobre la seguridad, muchas veces reposo sobre la figura del intendente más que el gobierno provincial. No solo desde la población, también desde la discusión política, donde oficialistas y opositores disputan quien debe “hacerse cargo” de la cuestión¹. Ante este panorama, los intendentes comenzaron a implementar diferentes medidas desde los municipios, a fin de mejorar la situación securitaria en sus territorios frente al reclamo de la población. En este sentido, se distingue un proceso de responsabilización del problema público a fin de sostener la legitimidad de la figura del intendente, así como un proceso de jerarquización de la estructura municipal respecto a la seguridad. Sin tener la responsabilidad *a derecho* de la seguridad, *de hecho*, estos actores comenzaron a intervenir. Frente a estos procesos se plantea la indagación: *¿Cómo se fue desarrollando la relación de los municipios como actores en el sistema de seguridad?* El desarrollo a continuación pretende dar cuenta de los momentos relevantes en que el municipio o los intendentes comenzaron a tomar

¹ Uno de los casos recientes fue el asesinato de un colectivo en la localidad de Virrey del Pino (Partido de La Matanza) en Abril de 2018. A partir del caso y la relevancia en la agenda pública, la intendenta y funcionarios del ministerio provincial, discutieron sobre la responsabilidad de la “falta de seguridad”. Ver (Infobae; 17 de abril de 2018)

atribuciones en cuanto a la seguridad. A fin de dar cuenta de la progresiva responsabilización y jerarquización de las instancias locales respecto a la seguridad.

Seguridad y municipio en la Provincia de Buenos Aires.

Se parte del presupuesto que los municipios en las últimas décadas aumentaron su injerencia en temas de seguridad, así como vistos como instancias de participación y control ciudadano sobre los actores del sistema de seguridad. Este *proceso de responsabilización* refiere al resultado del crecimiento de la injerencia del municipio en el gobierno de la seguridad, siendo distinguibles tres etapas de esta relación (Binder; 2016): una primera donde frente al malestar, el intendente era un canal hacia las autoridades responsables, una segunda donde los municipios cooperan con la fuerza policial cercana, vista como el agente de mayor importancia, mediante financiamiento; y una tercera etapa donde los gobiernos aumentan su participación en el diseño y ejecución de políticas. Para ello, se propone recorrer una serie de momentos, que intentan dar cuenta de esta progresiva responsabilización de los municipios de la Provincia de Buenos Aires a partir de la década del 90.

Durante los gobiernos provinciales de Eduardo Duhalde, al compás de la discusión por la actividad de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, surgieron algunos intentos de promover el control de la actividad policial desde la actividad del municipio, siendo el principal la creación de un “controlador ciudadano” que luego se formalizarían en la figura del “Defensor de Seguridad” en cada departamento judicial de la provincia de Buenos Aires en 1997². Esta tendencia a la descentralización se encontró con la resistencia de muchos intendentes, a los distintos problemas que se sumaban a la carga de los municipios, estos no pretendían hacerse cargo tampoco de un reclamo creciente como el de la seguridad, principalmente debido al aumento de delitos. Además, desde determinadas perspectivas, la participación de intendentes, concejales y punteros vinculados al sistema de recaudación ilegal de la policía, generaban resistencias frente a propuestas reformistas de la policía durante finales de esa década⁴.

² Decreto 328/1997 de la provincia de Buenos Aires. Derogado posteriormente por la ley 12.154 ⁴ Saín (2015) ofrece una mirada respecto a esto.

Como ya se planteó, se crearon dos instancias de participación comunitaria dentro de la Ley de Seguridad Pública -Foro Municipal de Seguridad y Defensor Municipal de Seguridad-, introduciendo a la seguridad en la cuestión local. Sin embargo, en los años posteriores, así como en la actualidad, no fueron convocadas o promovidas en la mayoría de los casos en la provincia de Buenos Aires, o fueron ejecutadas de manera aislada e informal. En este sentido, el Defensor Municipal de la Seguridad en mucho de estos casos, fue llevado a cabo con el paso de los años por el secretario o subsecretario correspondiente al área de seguridad en los municipios (como por ejemplo la relación con las fuerzas policiales y la comunidad). Por último, aunque los foros municipales de seguridad no se convoquen, estos permanecen -en algunos casos- en otra de las formulaciones que propone la ley: los foros vecinales.

Una de las primeras iniciativas donde algunos municipios fueron formalmente insertados en el Sistema de seguridad pública es con la promulgación en 2004 de la Ley 13.210 que incluía la posibilidad de crear las Policías de Seguridad Comunal³. La Policía de Seguridad Comunal, es posible para los municipios de menos de 70.000 habitantes, según la ley 13.482⁶. La misma debe ser adherida a partir de un convenio que suscriba el intendente y ratificado por ordenanza municipal, en este caso en particular, el jefe de la misma debe ser votado por los habitantes de los municipios⁴. Los intendentes tienen la capacidad de diseñar las políticas preventivas y las acciones estratégicas de la Policía de Seguridad Comunal, así como coordinar con la autoridad de aplicación (la provincia de Buenos Aires) las cuestiones vinculadas al manejo de fondos para el desarrollo de esta; así, algunos municipios bonaerenses obtuvieron un instrumento de gestión para la seguridad local.

El Plan Nacional de Prevención del Delito y el Programa Comunidades Vulnerables

El Plan Nacional de Prevención del Delito (PNPD) es la primera instancia en la cual un gobierno nacional pone en marcha un plan que es trasladado, en su aplicación, a los municipios. Aun cuando se implementó principalmente en la Ciudad de Buenos Aires, lo interesante a remarcar es la aplicación en algunos municipios del Gran Buenos Aires del

³ Posteriormente, en 2006 se sanciona la ley 13.482 “Ley de unificación de las normas de organización de las policías de la provincia de buenos aires”, derogando la 13.210 e insertando modificaciones en la 12.154. ⁶ Ley 13482 Título III, de las policías de seguridad comunal, artículos 57 a 87.

⁴ Sobre la policía comunal ver tesina de Romina Alegre (2013),

Programa Comunidades Vulnerables (PCV) que se encontraba dentro del mismo⁵. El PCV tenía como fin el desarrollo de medidas de prevención de violencia y el abordaje de conflictos sociales en determinados lugares. El plan se construyó en torno a los gobiernos municipales como unidades ejecutoras, en la búsqueda de un agente que no participará en las políticas de seguridad -incentivando la participación ciudadana- a fin de evitar la influencia de las relaciones de corrupción entre policías y ciertos gobernantes (Martínez; 2015). Los lineamientos generales eran enunciados por el gobierno nacional, coordinados entre el gobierno provincial y los municipios quienes definían sus prioridades de ejecución, a partir del conocimiento de la situación local y sus prioridades en la lucha contra el delito a fin de ejecutarlo (Ayo; 2009).

El PCV fue ejecutado entre 2002 y 2008 por la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación, luego de ello, continuó siendo instrumentado en algunos gobiernos locales como programa propio. El caso es importante para plantear el rol que comienzan a otorgarle a los municipios vinculados a la seguridad y la prevención del delito, así como para observar sus resultados. Siguiendo el trabajo de Martínez ya mencionado, ella desarrolló dos casos empíricos de la aplicación del programa, en un municipio adinerado del conurbano y en otro popular, planteando una serie de problemas sobre la descentralización de esta política, marcándola como un fracaso. Por un lado, la existencia de la poca importancia dada a esta forma de prevención del delito a los gobernantes, la debilidad del estado y el costo inútil que los concejales municipales le atribuyen a la prevención social, continuando con los modelos clásicos de gestión de conflictos desde desarrollo social, atentaron contra la correcta aplicación. Por otro lado, la puesta en práctica del programa presentaba problemas en la correcta ejecución, producto de los pocos medios materiales y humanos, el poco interés de los intendentes, la “preferencia” y “personalización” hacia los sectores que apoyaban al intendente por parte de la política, en una lógica clientelar para el destino de esos fondos.

participación ciudadana, a partir de introducir nuevos actores en el campo de la prevención, inaugurando una de

⁵ Lanzado durante el gobierno del presidente de la Alianza Fernando de la Rúa, el Plan Nacional de Prevención del Delito consistió en una formulación que buscaba luchar contra los abusos policiales, los delitos en todas sus formas -principalmente el delito callejero-, la inseguridad subjetiva y la búsqueda de

las primeras políticas desde un foco extra-penal. Este fue anunciado y puesto en marcha por primera vez en el año 2000 levemente, aunque luego de la crisis del 2001, en el año 2002 es nuevamente formulado y lanzado. La intervención se focalizó en dos líneas de acción: por un lado, la contención y protección de vecinos, a través de desarrollar espacios participativos y acciones en conjunto, la reorganización de la vigilancia policial, recuperación de espacios públicos, entre otras. Por el otro, la prevención de la violencia y el abordaje de conflictos sociales en comunidades vulnerables, esta última, se conocería como el Programa Comunidades Vulnerables (PCV).

Sobre el PNPD en general ver: Ayo (2009)

El caso del PCV es una de las primeras ocasiones donde el municipio tiene la capacidad de decisión y ejecución de un plan a partir de financiamiento recibido. En este sentido, entre sus problemas -limitada institucionalidad y baja capacidad técnica de los funcionarios para su implementación- y posteriores reformulaciones, los limitados casos que ejecutaron el PCV, etc., marcan los problemas de estas experiencias.

Avance de los municipios y el Programa Integral de Protección Ciudadana.

El aumento de los reclamos, la creciente importancia mediática al tema, así como la búsqueda de “mayor seguridad” por parte de un gran sector de la población, fue generando una respuesta por parte de los intendentes que no podían evitar la situación. Existen dos ejemplos a tener en cuenta: el municipio de Olavarría implementó una serie de acciones entre 2004 y 2008, a fin de mejorar la prevención de delitos y la violencia, a partir de un involucramiento del gobierno local, la utilización de la policía comunal, mayor cantidad de recursos aportados y la definición desde el municipio de directivas a las fuerzas policiales (Palazzolo; 2008). El otro ejemplo es el municipio de Tigre que resulta paradigmático por ser el primer municipio del conurbano bonaerense en implementar un programa activo de seguridad local. En 2008, cuando era gobernado por Sergio Massa (del Frente para la victoria en ese momento), presentó un plan municipal de monitoreo, desde su recién creada

Secretaría de Protección Ciudadana. El plan implicó una inversión del municipio para “mejorar la seguridad” a partir de la instalación de cámaras, equipamiento a la policía con GPS y la creación de un Centro Operaciones Tigre para el control de las mismas (Lio; 2013). Sumado a la generación de un sistema de patrullaje local y alarmas comunitarias y propias (“Alerta Tigre 2.0”). Caso similar al de La Plata, que comienza a instalar las primeras cámaras en 2008 y al año siguiente presenta un “Plan de Seguridad Municipal”, con la inauguración del Centro de Monitoreo Público Urbano de la ciudad de La Plata. La creación del Consejo

de Prevención y Seguridad Ciudadana en 2009 como organismo encargado de formular políticas de seguridad en la ciudad (Urtasun, Montagna; 2014).

El Plan Integral de Protección Ciudadana o Programa Convivencia Ciudadana (PIPC) en abril del 2009 es el primer abordaje discursivo del gobierno de Cristina Fernández sobre la seguridad, en medio de la coyuntura electoral de elecciones legislativas⁶. La convocatoria fue llevada a cabo por el gobierno nacional, para su instrumentalización desde la Provincia de Buenos Aires, a quien asignaba recursos y dejaba en el gobierno local la responsabilidad de su aplicación. Los lineamientos generados, así como el control del destino de fondos, correspondía a provincia. El Plan supuso, según datos oficiales, una transferencia de alrededor de 400 millones de pesos (que en la práctica fueron menos). Este caso como el PCV no implicaba una delegación de tareas orgánicas o funcionales, ni en la planificación. Es decir, les corresponde a las provincias establecer los lineamientos y estrategias de políticas en materia de seguridad. En el anuncio inicial, se apuntaba a los treinta y ocho municipios del conurbano bonaerense, Mar del Plata, Bahía Blanca y del Gran Mendoza, a mitad de 2010, los 24 municipios del Gran Buenos Aires se habían suscrito al programa (Galvani, Ríos y Cañaverall; 2013).

Los lineamientos generales por implementar por el PIPC estaban vinculados al desarrollo tecnológico (la instalación de cámaras y centros de monitoreo, botones antipánico, patrulleros por GPS, etc.) en una impronta similar a las políticas desarrolladas en el municipio de Tigre. Debe destacarse que para el año 2009, Sergio Massa era Jefe de Gabinete del gobierno Nacional, que junto a otros intendentes fueron impulsores de este programa. Aun así, los lineamientos no podían ser modificados por los municipios, sino que el ministerio de seguridad provincial, disponía de los bienes y servicios a ser utilizados dentro del programa.

El convenio entre provincia y municipio establecía las siguientes medidas a llevar a cabo: instrumentación de sistema de videovigilancia, desarrollo de sistema de monitoreo satelital de patrulleros por GPS, creación de red alerta vecinal, de Centro de Operaciones Municipal

⁶ Jefatura de gabinete de ministros. Decisión administrativa 112/2009. Fecha de publicación 12/04/2009.

Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar>.

Anuncio del plan Convivencia Ciudadana. Discurso disponible en:

<https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/20741-blank-84463461>

(C.O.M), incorporación de policías retirados y efectivos de apoyo para reforzar la jefatura y las unidades policiales del distrito, y la adquisición de nuevos patrulleros para las policías del distrito (Galvani, Ríos, Cañaverl; 2013:20). Planteando la necesidad de lograr eficacia, eficiencia y proximidad, a partir del supuesto conocimiento del gobierno local del territorio.

Como en el caso anterior, el programa tuvo problemas respecto al control de los fondos: la subejecución, el no control y -especialmente- la desigual aplicación según el municipio. De esta forma, lo planteado por este programa le agrego funciones al municipio en materia de seguridad *de hecho* a partir del establecimiento de dispositivos de videovigilancia y patrullaje.

Un último punto de discusión sobre el PIPC se vincula a la cuestión policial, el fortalecimiento de los gobiernos locales al dotarlos de herramientas para la prevención y el control, no se relacionó con la dotación de poder sobre las fuerzas provinciales. Los municipios participan en el aprovisionamiento policial, por ejemplo, pero no en su control o dirección. Los convenios en el marco de la implementación del PIPC, remarcan que la conducción orgánica y operativa de las dependencias de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, continúa siendo del Ministerio de Seguridad provincial. El límite para los municipios continuó siendo el control de la institución policial.

La discusión por la policía local

La descentralización policial fue discutida en diversos contextos, algunos intendentes bonaerenses desde 2010 reclamaron la posibilidad de desarrollar una policía municipal o local, siendo a finales de 2011 cuando Daniel Scioli, anunció la intención de enviar un proyecto a la legislatura bonaerense para la creación de la policía local.

La discusión se centró en las funciones de la fuerza y dónde concentrar su dirección, es decir, si serían los gobiernos locales quienes tendrían el control orgánico y normativo o sería la Provincia quien mantendrá el control -de la misma forma que la PBA-. Esta discusión por la autonomía y funciones organizativas de la policía a crear se observa en los distintos proyectos presentados en la legislatura, donde algunos buscaban que los municipios se hagan cargo

completamente de su dirección y otros que sea una fuerza dentro de la estructura provincialpolicial⁷.

El telón de fondo es la crisis de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Algunos intendentes rechazaron la “municipalización” de la seguridad ya que ponía en cuestión el modelo de gestión policial en esos territorios (Saín; 2016). A principios de 2014, el oficialismo y Nuevo Encuentro presentaron un proyecto en conjunto: “Ley de Policías locales de la Provincia de Buenos Aires” que proponía la municipalización del sistema de seguridad preventivo de la policía de la Provincia de Buenos Aires, a partir de entregar el mando funcional y operativo de esas unidades policiales a los gobiernos locales que adhirieran a la ley aun cuando la fuerza dependa de la Provincia.

La asunción de Alejandro Granados como ministro de seguridad bonaerense -quien en un primer momento se había mostrado a favor- modifica la impronta del proyecto, debilitando la conducción de la policía local por el municipio, en pos de mantener el control de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En mayo de 2014 el proyecto se aprueba en diputados, pero su tratamiento en el senado nunca llegó a término debido a tres focos de resistencia: El primero a partir de la negativa de un sector de intendentes de hacerse cargo de la futura policía local⁸. La segunda razón, se debe a las resistencias del radicalismo y del sector vinculado a Sergio Massa (quien tenía una cantidad de legisladores determinante) por sus diferencias en el proyecto y una coyuntura electoral que los ubicaba en oposición al oficialismo. La tercera resistencia -las más importante- provenía de la misma cúpula policial, quienes no querían perder control del territorio y presionaban vía el ministro Granados en contra de la ley aprobada en diputados. Inicialmente, Scioli abono el proyecto, sin embargo, tanto Granados como el jefe de la Bonaerense (Hugo Matzkin), comenzaron a retocar sutilmente el proyecto

⁷ Se presentaron cuatro proyectos sobre policías locales: el del oficialismo a partir del bloque del Frente para la Victoria, el del bloque “celeste y blanco” liderado por Francisco De Narvaez, el bloque “Frente Renovador” ya encolumnado con Sergio Massa y el bloque Nuevo Encuentro a partir del proyecto de Marcelo Saín (Stortoni; 2014). Tanto el proyecto del oficialismo como el del bloque “celeste y blanco” planteaban un rol institucional de las policías muy similar al de la ley 12.154, sin problematizar a las fuerzas y donde la dirección de esta nueva fuerza se encontraría dentro del ministerio provincial. Mientras que, el proyecto del

⁸ Muchos senadores del mismo Partido Justicialista se opusieron a la implementación de las policías locales debido a no querer sumar a las estructuras fiscales del municipio el gasto de la policía local, criticando los criterios de transferencia de fondos por parte del gobierno Provincial. Sumado a que estos no pretendían tampoco, cargar con la responsabilidad total del funcionamiento de una policía local o comunal. ¹² Sobre este

original a fin de desvirtuar la creación de una nueva policía, por una fuerza dependiente de la bonaerense¹². La discusión finaliza en octubre de 2014, a partir del decreto 373/14 y la resolución 835/14, en donde la provincia crea la policía local,

Frente Renovador buscaba transferir las funciones administrativas, financieras y orgánicas al intendente del municipio. En el caso del proyecto de Marcelo Saín, preveía que los gobiernos municipales se hagan cargo de la dirección de las policías locales, con una problematización del rol de las mismas, y buscando quitarle poder a la policía bonaerense.

proceso de resistencias por parte de la Policía Bonaerense y Granados y las facultades de la policía Local ver: (Rodríguez Alzueta;2016) (Saín; 2016) en el marco de la emergencia de seguridad⁹. El decreto y la resolución eran más que limitadas en comparación con la ley discutida en la legislatura.

Se creó una Policía Local dependiente del Ministerio de Seguridad Provincial y donde los intendentes solo tienen un rol de coordinación y de “sugerencia” de un jefe local, que será un uniformado capacitado por la policía provincial. Reafirmando la falta de facultades de los gobiernos locales en materia de seguridad, quedando en segundo plano y cumpliendo el objetivo de la Policía Bonaerense, manteniendo intacto el sistema de seguridad pública. En definitiva, el propio decreto 373 volvía a destacar la exclusividad de la seguridad pública como materia del Estado provincial, tornándose la Policía Local un duplicado o híbrido de la Policía Bonaerense, ya que: permitía la superposición con esta, con una delimitación difusa de sus atribuciones, sin proveer controles externos de la fuerza, las mismas atribuciones discrecionales de la Bonaerense y, esencialmente, la conducción policial sobre la política. De esta forma, se generaron condiciones para que en un momento determinado la misma pueda ser absorbida por la policía Bonaerense al llevar a cabo las mismas prácticas.

Por otro lado, a partir del 2010, comenzó a ser marcado el reclamo de intendentes y funcionarios municipales por la instalación de gendarmería en los municipios. Esta medida que se implementó en un momento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires luego fue replicada en diversas ocasiones con gendarmería, prefectura o policía federal tanto en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner como de Mauricio Macri. De esta forma, la

⁹ La emergencia en seguridad fue promulgada en abril de 2014, luego de una serie de hechos delictivos con relevancia social y mediática que pusieron en crisis la gestión provincial. La misma permitía una mayor discrecionalidad de fondos, convocatoria a personal retirado, entre otras. Ver Decreto N°220/14. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/portal/subsecretarias/coordinaciongubernamental/descargas/DECRETO%20EMERGENCIA.pdf>

intervención de fuerzas federales comienza a ser motivo de reclamo o articulación de algunos gobiernos municipales con el ejecutivo nacional.

El fondo de fortalecimiento de seguridad.

En el año 2016, durante la gobernación de María Eugenia Vidal, se reglamentó el “Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados” destinado a los 135 distritos de la provincia¹⁰. Consiste en una transferencia de recursos desde la provincia hacia los municipios, para la ejecución de un plan, programa o proyecto del municipio, vinculado a la seguridad y la protección de la población, el cual debe ser entregado a la autoridad de aplicación (la provincia) -sujeto a esos lineamientos- a fin de destinar los recursos para su desarrollo. La lógica es similar a los anteriores: el organismo provincial provee los recursos y los controla, mientras que el municipio es quien recibe la financiación y ejecuta. Lo relevante en este caso, es que son los municipios quienes planifican en donde o como utilizaran la inversión, aun cuando sigan lineamientos de provincia, teniendo la potestad de desarrollar un plan de seguridad propio.

El fondo consiste en alrededor de 3.000 millones de pesos donde la prioridad de financiamiento, según su artículo 1, se encuentra en la adquisición o mejoramiento de cámaras de videovigilancia, centros de monitoreo, sistemas de comunicación y sistemas de control de patentes. A fines de 2017, la provincia informa que a partir del fondo se renovaron o crearon dependencias pertenecientes a la policía local, comunal y el comando de patrulla rural, la creación o renovación de centros de monitoreo y la instalación de cámaras, entre las medidas principales. Como en el lanzamiento del PIPC, el desarrollo tecnológico es lo central, en ese marco el ministro de seguridad Cristian Ritondo señalaba:

"A través del Fondo Municipal de Fortalecimiento de Seguridad para los municipios que dispuso el gobierno bonaerense, la adquisición de tecnología aplicada a la protección ciudadana ha sido una decisión de parte de los

¹⁰ El Fondo se encuentra contemplado en la Ley de Presupuesto 2016 N° 14.807. Decreto publicado en: Boletín Oficial provincial 28 de abril de 2016. Decreto 368 Departamento de Economía. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gba.gov.ar/sections/6421/view>

municipios con objetivo de potenciar las tareas preventivas y operacionales de las fuerzas de seguridad"¹¹.

También existieron problemas en cuanto a la utilización de fondos, tanto a mediados de 2017 como a principios del año 2018, la provincia emitió informes señalando a aquellos gobiernos locales donde el gasto del fondo había sido reducido, encontrando intendencias de distintos signos políticos sin llevar a cabo el gasto de la totalidad del presupuesto concedido¹².

La Policía Local durante la gestión de María Eugenia Vidal.

En el inicio de la gestión de María Eugenia Vidal como gobernadora y Cristian Ritondo como Ministro de Seguridad, se fortaleció a la policía local mediante mayor presupuesto y el reentrenamiento por parte de las fuerzas, principalmente a partir de las críticas realizadas por el corto tiempo de entrenamiento de estas. A partir del año 2017, la provincia suspendió el ingreso de nuevas policías locales en los municipios y modificó el uniforme de estos a uno similar al de la Policía de la Provincia de Buenos Aires¹³. Previamente, en 2016, el Ministerio de Seguridad comenzó a instar a algunos municipios a reestructurar y fusionar sus policías locales con las comunales, o con la policía bonaerense, según el caso. Abduciendo deficiencias en la formación de estas, una mayor cantidad de egresados de los requeridos y una mayor burocratización, retomando y cumpliendo la intención inicial de la cúpula policial de sumarlo a sus fuerzas.

Como ya se señaló anteriormente, de hecho, las policías locales tenían las mismas funciones que la policía bonaerense, en ese sentido, en las localidades más pequeñas la fusión era una cuestión de tiempo. Estas no se encuentran en un decreto o resolución general del Ministerio

¹¹ "Se abrieron 140 dependencias policiales, más de 130 centros de monitoreo y se instalaron 12 mil cámaras de seguridad". Ministerio de seguridad provincial. En: <https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/Gacetillas/noviembre2017/10-11-17.html>

¹² De León, Pablo (2018). "Auditoría del Tribunal de Cuentas. 3.000 millones de pesos: qué hicieron los municipios bonaerenses con la plata destinada a la seguridad". Clarín. En: https://www.clarin.com/politica/hicieron-municipios-plata-destinada-seguridad_0_By1m7MBsf.html ¹³ El cambio corresponde por un lado a la intención de fusionar las mismas y por otro lado al estigma construido alrededor de la policía local como "nuevos y sin experiencia", a partir de señalarlos como "pitufos".

de Seguridad, sino que ya fueron realizando a partir de convenios entre instituciones. El proceso comenzó con las localidades más pequeñas durante 2016, donde las policías comunales se fusionaron con las policías locales -en los casos en que ambas se encontraban en el territorio-. En el caso de los municipios con poblaciones más grandes, la provincia busco que cada uno acepte el traspaso de los policías locales a la distrital respectiva. Los gobiernos locales más importantes de la provincia rechazaron de plano esta medida. Aunque algunos intendentes del oficialismo y de la oposición lo aceptaron, otro grupo mayoritario reclama el traspaso de la fuerza hacia las intendencias y la reapertura de las escuelas.¹³ A ello es que, en los municipios más pequeños se trataron de una forma de organización de distintas fuerzas, mientras que en aquellos con mayor cantidad de habitantes, la iniciativa vuelve a fortalecer la policía bonaerense y quita a los municipios, la capacidad de organización y control de la policía local.

Conclusiones

Esta primera exploración permite observar la progresiva problematización y responsabilización de los municipios en materia de seguridad. Estas instancias comienzan a llevar a cabo políticas o medidas principalmente desde 2007-2008, ocupando un mayor lugar en el sistema de seguridad público. No obstante, no se observa una descentralización formal y presupuestaria de la situación, sino que sigue estando pendiente de la formulación desde el gobierno nacional o provincial para actuar al respecto. El PIPC, la creación de las policías locales y el fondo de fortalecimiento de seguridad son claros al respecto: se les da limitada capacidad de decisión en la ejecución a los municipios, pero siempre sujeta al financiamiento y dirección del gobierno provincial y/o nacional. Existiendo también una marcada deficiencia en los sistemas institucionales para la ejecución de cualquiera de las políticas, encontrando problemas y ejecuciones incorrectas.

El rol del intendente como agente político en este entramado, sin embargo, resulta importante: su interés -o no- en el desarrollo de determinadas medidas resulta clave para el correcto funcionamiento; sin el apoyo de estos, cualquier intervención se dificulta. Los casos

¹³ En su mayoría, los municipios que tenían más de una fuerza, aceptaron la fusión entre policía comunal y policía local (35). Los municipios del conurbano bonaerense que unificaron sus fuerzas fueron General Rodríguez y Berisso. Mientras que, ningún municipio de más de 100.000 habitantes, las fusiono.

analizados del programa Comunidades Vulnerables son un ejemplo de ello: sin interés político del funcionario, los programas quedan mal ejecutados o direccionados según intereses puntuales. A la vez, esta responsabilización de los mismos no es por iniciativa propia en todos los casos: es resultado de procesos de transferencia de demandas –tanto desde el estado como desde la ciudadanía- en la cual debe actuar. La discusión de la Policía Local da cuenta de ello: ante la posibilidad de efectivizar la creación de una nueva policía dependiente exclusivamente de los municipios, gran parte de los intendentes –sin distinguir color partidario- se resistieron a la propuesta. Al mismo tiempo, la presión de estos para llevar a cabo determinadas medidas –como la compra de cámaras, centros de monitoreo o sistemas de alerta temprana- influye en la correlación de fuerzas a la hora de ejecutar una financiación de provincia para estos.

El municipio entonces, continúa con una reglamentación que los excluye del sistema de seguridad pública, pero que a su vez, desde los distintos márgenes la incluyen en ella: el gobierno provincial delegando tareas de financiación –como por ejemplo la compra de combustible o relación de móviles policial-, dando cuenta de de la sostenía *policialización* de la seguridad.

En conclusión, existe un carácter dual en esta relación: el interés por el desarrollo de políticas de seguridad local depende en gran medida de la necesidad de sostener la legitimidad política. Cuenta de ello es la jerarquización de las instancias locales al respecto, creándose secretarías o subsecretarías en los organigramas, destinadas exclusivamente a la seguridad, a fin de: evitar que la variable “seguridad” afecte la coyuntura electoral y el aumento de reclamos, mostrando que “se toman medidas por la seguridad”.

Bibliografía

- Alegre, Romina (2013) *Policía Comunal: La implementación de las reformas policiales en la Provincia de Buenos Aires desde el año 2004* (Tesis de grado). -- Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Licenciada en Sociología. Disponible en:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.840/te.840.pdf>

-Ayos, Emilio (2009). *Plan Nacional de Prevención del Delito. Reorientaciones en el marco del neoliberalismo* (Tesis de Especialización). UNIV.DE BUENOS AIRES / FAC.DE CS.SOCIALES.

- Binder, Alberto M (2014). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. En: *Revista Ciencias Penales*, N° 29, pp 8-33.

- Cravacuore, D. (2007). Los Municipios Argentinos (1990 - 2005). En *D. Cravacuore, & R. Israel, Procesos Políticos comparados en Argentina y Chile (1990- 2005)* (págs. 25- 49). Buenos Aires: Universidad de Quilmes - Universidad de Chile.

- De León, Pablo (2018). “Auditoría del Tribunal de Cuentas. 3.000 millones de pesos: qué hicieron los municipios bonaerenses con la plata destinada a la seguridad”. Clarín. En: https://www.clarin.com/politica/hicieron-municipios-platadestinadaseguridad_0_By1m7MBsf.html

- Infobae (2018). Verónica Magario: "Los intendentes no somos responsables de la seguridad". (17 de Abril de 2018). Infobae. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/04/17/veronica-magario-los-intendentes-no-somosresponsables-de-la-seguridad/>

- Kobilanski Salles, F. (2014). ¿Militarización sin militares?: los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012). *URVIO - Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (12), 13-24. Disponible en: <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1164>

- Lío, Vanesa (2013). *Luz, cámara, gestión: un análisis comunicacional de los sistemas de videovigilancia en municipios bonaerenses*. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

- Martínez, C. (2017). Los intendentes enfrentan la prevención social del delito: entre la reinversión y el desinterés en dos municipios de la provincia de buenos aires. *Cartografías Del Sur. Revista De Ciencias, Artes Y Tecnología*, (2). Recuperado a partir de <http://cartografiasdelsur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/17>

- Palazzolo, P. (2014). Gobiernos locales y seguridad pública: Olavarría, un caso práctico en Argentina. *URVIO - Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (4), 121-134. <https://doi.org/10.17141/urvio.4.2008.1088>

- Ríos, A. Galvani, M. Cañaverall, L. (2013). *Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa integral de Protección Ciudadana* (Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2009-2013). Clacso. Buenos Aires.

- Rodríguez Alzueta, Esteban (2016). *La máquina de la inseguridad*. La Plata. Estructura Mental a las Estrellas.

-Rodríguez Games, Nicolás Eduardo. Fernández, Santiago Andrés. Saín, Marcelo Fabián. (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*, Ciudad de Buenos Aires, UNSAM.

-Saín, Marcelo Fabián (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*. Buenos Aires. Editorial Octubre.

-Stortoni, C. (2014). Policías municipales en la Provincia de Buenos Aires: Análisis de los proyectos de ley. *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4263/ev.4263.pdf

-Urtasun, Martín Javier; Montagna, Yesica (2014). Prevención situacional y municipalización de las políticas de seguridad. Discursos, prácticas y disputas entre los actores que componen el “Sistema de Prevención y Protección” de La Plata. En *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*. Ensenada.

Urtasun, Martín (2016) *Vigilancia detrás de cámara: Acercamiento etnográfico a un sistema de videovigilancia* (Tesis de grado). -- Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Licenciado en Sociología. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1245/te.1245.pdf>

Fuentes documentales:

Decreto 6769/58 “Ley orgánica de las municipalidades”. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-58-6769.html>

Decreto 328/97 (derogado) “Creación del defensor de seguridad”. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/97-328.html>

Ley N° 24.059 “Ley de seguridad interior”. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/458/texact.htm>

Ley N° 23.554 “Ley de Defensa Nacional”. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm>

Ley provincial N° 12.154 “Ley provincial de Seguridad Pública”. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-12154.html>

Ley provincial N° 13.482 “Ley de unificación de las normas de organización de las policías de la Provincia de Buenos Aires”. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/1-13482.html>

Ley provincial N° 14.807 “Ley de Presupuesto provincial 2016”. Decreto 368. 28 de abril de 2016. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gba.gob.ar/sections/6421/view>