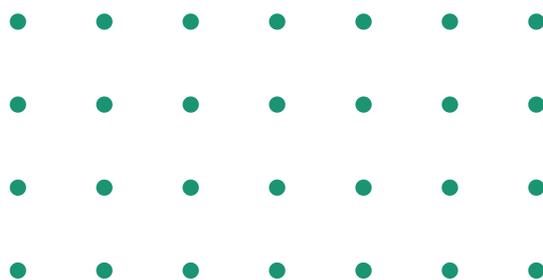




FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES MUNICIPALES EN MATERIA DE SEGURIDAD



MAYO 2024



Fortalecimiento de capacidades municipales en materia de seguridad¹

Ponencias

Alberto M. Binder

Tamara Peñalver

Marcelo Saín

Santiago Fernández

Moderadores/as

Julieta Rey

Andrés Gómez

Transcripción y edición

Violeta Misenti

Revisión

Julia Pascolini

ISBN 978-987-46373-2-1



9 789874 637321

¹ Este documento es una transcripción y adaptación del Ciclo de Encuentros sobre Fortalecimiento de Capacidades Municipales en Materia de Seguridad llevado a cabo en mayo de 2024.

Institucional

El **Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)** es una fundación que nació en el año 2004 con la misión de contribuir a la consolidación y al fortalecimiento del Estado de Derecho en los países de América Latina y del Caribe a través del trabajo en campos específicos vinculados a la política de seguridad, de inteligencia y de defensa.

Para cumplir con su misión institucional, el ILSED desarrolla actividades de formación, investigación, divulgación y apoyo técnico con los objetivos de tener incidencia en materia de políticas públicas y apoyar los procesos de transformación de sus áreas de interés.

Bajo esta premisa, desde diversos ámbitos, el ILSED busca producir conocimiento y saberes profesionalizados para transparentar y democratizar los ejes vinculados a la seguridad, la inteligencia y la defensa, en sintonía con las demandas actuales de las sociedades globalizadas.

Por su parte, el **Instituto del Conurbano (ICO)** investiga la problemática moderna de las ciudades, en particular la Región Metropolitana de Buenos Aires, con el propósito de formar profesionales altamente capacitados para intervenir en procesos de desarrollo sustentables, equitativos y democráticos.

En este marco, los objetivos identificados por el Instituto del Conurbano son los siguientes:

1. Desarrollar investigaciones científicas orientadas a una mayor comprensión de las posibilidades y obstáculos para el desarrollo de las regiones urbanas.
2. Contribuir a un diseño eficiente y participativo de políticas públicas y programas de acción comunitaria, integrales y equitativos.
3. Contribuir al desarrollo de una esfera pública en la que se discutan los problemas de la vida urbana.
4. Contribuir a la formación continua de profesionales especialmente calificados para intervenir en la generación de procesos de desarrollo sustentables, equitativos y democráticos.



Desde el año 2018 se realizan actividades académicas en forma conjunta entre ILSED y el Instituto del Conurbano, a partir de un convenio de cooperación entre ambas instituciones.

Estas actividades se desarrollaron en el marco del Proyecto CyTUNGS “Fortalecimiento de capacidades municipales en materia de seguridad. Alcances y desafíos en términos de desarrollo de tecnologías y transferencia para la planificación de intervenciones a nivel local”.

Los integrantes del equipo fueron: Daniel Cassano, Leandro Rodríguez, Rodrigo Carmona, Marcela Rivarola Benítez, Andrés Gómez, Julieta Rey, Santiago Fernández y Violeta Misenti.

ÍNDICE

Fortalecimiento de capacidades municipales en materia de seguridad	1
Panel I: Seguridad y descentralización en la provincia de Buenos Aires	3
• “Políticas de prevención a nivel local: los municipios como actores de seguridad”, por Alberto Binder .	
• “La municipalización de la seguridad y el rol de los Centros de análisis del delito y las violencias”, por Tamara Peñalver .	
Panel II: Policía y Municipio en la provincia de Buenos Aires	22
• “La policía de la provincia de Buenos Aires y su relación con los Municipios”, por Marcelo Saín .	
• “¿La descentralización de la policía? El caso de las policías locales en la Provincia de Buenos Aires”, por Santiago Fernández .	

Fortalecimiento de capacidades municipales en materia de seguridad

Este volumen reúne las transcripciones del **Ciclo de encuentros sobre el fortalecimiento de capacidades municipales en materia de seguridad**, una iniciativa conjunta impulsada por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) y el Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED). El ciclo fue pensado como un espacio de formación destinado a reflexionar sobre los desafíos actuales que enfrentan los gobiernos locales en materia de gestión de la seguridad pública.

La seguridad constituye uno de los problemas que encabezan las agendas municipales contemporáneas. No obstante, los abordajes tradicionales suelen estar anclados en respuestas exclusivamente policiales o reactivas, sin una perspectiva integral, preventiva ni coordinada. Frente a este panorama, el ciclo propuso problematizar las dinámicas actuales del fenómeno delictivo y los modelos de intervención estatal, con foco en el rol estratégico que deben asumir los municipios.

Las exposiciones y diálogos aquí reunidos exploran con profundidad las tensiones y posibilidades que conlleva el proceso de descentralización de las políticas de seguridad, la construcción de capacidades institucionales locales, y el diseño de herramientas técnico-operativas tales como los centros de análisis del delito y la conflictividad social. A lo largo de los encuentros también se abordaron temas como el vínculo entre las intendencias y las fuerzas de seguridad provinciales, la autonomía municipal, el uso de datos para el diseño de políticas públicas, y la participación comunitaria en el diseño e implementación de estrategias preventivas.

El primer panel, titulado *“Seguridad y descentralización en la Provincia de Buenos Aires”*, contó con las exposiciones de Alberto Binder, quien propuso una lectura crítica de los modelos de seguridad predominantes, señalando la ineficacia del esquema centralizado y abogando por una descentralización institucional con base municipal, desde una mirada democrática y de proximidad territorial; y de Tamara Peñalver, que, por su parte, subrayó el papel fundamental que deben cumplir los centros de análisis del delito y las violencias en el fortalecimiento de las capacidades locales, aportando conocimiento de calidad para el diseño e implementación de políticas específicas, superando la mera lógica estadística o la función reactiva de los centros de monitoreo.

El segundo panel, bajo el título “Policía y Municipio en la Provincia de Buenos Aires”, reunió a Marcelo Saín y Santiago Fernández. En su intervención, Marcelo Saín ofreció una reconstrucción histórica de los procesos de descentralización policial en la Provincia, señalando los vaivenes normativos y políticos que han obstaculizado una verdadera transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales. Santiago Fernández complementó el análisis con una evaluación de las experiencias de creación de policías locales, exponiendo los desafíos institucionales, presupuestarios y políticos para su consolidación.

A lo largo de este ciclo de encuentros, se reafirmó la idea de que los municipios ya no pueden ni deben ocupar un rol meramente administrativo o auxiliar en materia de seguridad. En un contexto de creciente conflictividad social, fragmentación institucional y crisis de legitimidad de las fuerzas de seguridad, resulta fundamental reposicionar a los gobiernos locales como actores estratégicos, capaces de articular políticas preventivas, gestionar información, coordinar con otros niveles del Estado y rendir cuentas a la ciudadanía.

El enfoque adoptado a lo largo de las jornadas parte de una premisa clara: no puede haber una política de seguridad democrática y eficaz sin un Estado local fortalecido. Este fortalecimiento requiere no solo de recursos económicos, sino también de voluntad política, formación técnica, profesionalización de equipos y redes de colaboración institucional estables.

Mayo 2024

PANEL

I

Seguridad y descentralización en la provincia de Buenos Aires

Políticas de prevención a nivel local: los municipios como actores de seguridad

Alberto Binder -Presidente del ILSED

Es fundamental entender el contexto en el que se inscribe esta reflexión sobre el papel de los municipios. No se trata solo de un análisis coyuntural, sino de una discusión más profunda que atraviesa toda América Latina.

Este debate está marcado por una realidad ineludible: el fracaso de los sectores progresistas en los últimos años para diseñar e implementar políticas de seguridad eficaces. Ha habido falta de coraje cívico, de ideas y de compromiso real. En muchos casos, se ha respondido con burocracia e impostura discursiva, y en otros, lo que es aún más preocupante, se ha intentado compatibilizar una identidad progresista con políticas de seguridad de derecha y militarizadas, como hemos visto en varias provincias, especialmente en Buenos Aires.

Desde ILSED y otros espacios en América Latina, consideramos que hemos entrado en una nueva etapa. El ciclo del "Acuerdo de Seguridad Democrática" ha quedado atrás. Ahora nos enfrentamos a un fenómeno aún más radical: el auge de políticas de seguridad autoritarias -como el modelo "bukelista"-, que arrasan con el Estado de derecho y cuentan con altos niveles de aprobación social. Mientras tanto, desde los sectores progresistas seguimos respondiendo con discursos gastados y sin una autocrítica profunda.

Es urgente construir una alternativa democrática y progresista que se tome en serio la seguridad. No podemos seguir dando respuestas ineficaces a problemas que crecen cada día. La infiltración de mafias en estructuras estatales no es una amenaza futura, es una realidad presente en muchas provincias y países de la región.

En este marco, hay un debate central que lleva 25 años sin resolverse: ¿apostamos por un modelo de seguridad centralizado o descentralizado? En su momento, diseñamos un modelo descentralizado con Marcelo Sain y otros colegas. Sin embargo, en las décadas siguientes, el avance ha sido errático: se ha progresado, retrocedido y zigzagueado sin una dirección clara.

Un modelo centralizado, con fuerzas de seguridad masivas y cada vez menos preparadas, resulta ineficaz. No se trata solo de elegir buenas cúpulas de mando; el problema es estructural. Este modelo tiende a generar respuestas autoritarias, desordenadas o corruptas.

Por el contrario, el modelo descentralizado, con todos sus desafíos de coordinación, ofrece mejores posibilidades de eficacia y control. Para ello, el municipio debe ser la base operativa de la descentralización. Sin una estructura territorial sólida, no es posible construir una política descentralizada efectiva.

A lo largo de los años, hemos visto avances parciales en esta dirección, pero los retrocesos han sido mayores. La pregunta clave es: ¿quiénes se oponen a la descentralización? Identificar los intereses que bloquean este proceso es fundamental para definir estrategias y disputar este debate con claridad.

Hay otro concepto que considero fundamental para comprender el rol del municipio: la descentralización. Sin embargo, esta puede adoptar dos formas contrapuestas. Por un lado, está la descentralización institucionalizada, que es la que promovemos. Por otro, existe una descentralización informal que, lejos de ser beneficiosa, representa un problema grave.

Esta descentralización informal no significa que el municipio carezca de injerencia, sino que su intervención se da de manera desregulada, sin controles ni reglas institucionales claras. En la práctica, esto se traduce en intendentes que influyen de manera determinante en la designación de comisarios y fiscales, todo ello en un marco opaco y sin normas explícitas.

A mi juicio, la descentralización informal es uno de los principales problemas a resolver. Muchos municipios no están interesados en migrar hacia un modelo de descentralización más estructurado, ya que esto les impondría responsabilidades y exigencias de mayor transparencia. Además, no podemos ser ingenuos: en este contexto también operan complicidades, flujos de dinero para la política y otros factores que consolidan estas prácticas. En la provincia de Buenos Aires, al igual que en otras regiones, este fenómeno se combina con el avance de mafias vinculadas al narcotráfico y el juego ilegal, que buscan insertarse dentro de las estructuras institucionales.

A todo esto se suma la debilidad de las instituciones municipales. En mi opinión, resulta inviable establecer un sistema de prevención efectiva, especialmente en cuestiones como adicciones, marginalidad juvenil o violencia de género, sin una fuerte participación de los gobiernos locales. Sin embargo, la capacidad de gestión de los municipios es limitada, lo que obstaculiza la implementación de políticas descentralizadas eficientes.

¿Cómo abordamos este debate? Primero, debemos hablar en serio sobre la eficacia dentro del marco de una política democrática de seguridad, garantizando que las herramientas utilizadas respeten el Estado de Derecho. En segundo lugar, es imprescindible una reflexión constante sobre el concepto de autonomía municipal.

Si bien la Constitución Nacional establece con claridad la autonomía de los municipios, históricamente se los ha tratado como meros delegados del poder central. Esta visión fue ampliamente cuestionada desde principios del siglo XX, con figuras como Lisandro de la Torre, quien advertía sobre la necesidad de una autonomía real, que incluyera facultades en materia de policía y justicia municipal. No obstante, el modelo predominante ha sido el de una delegación administrativa limitada, donde los concejos deliberantes, en muchos casos, han funcionado más como satélites de las intendencias que como órganos independientes.

La consolidación de la autonomía municipal avanzó con la reforma constitucional de 1994 y la jurisprudencia posterior de la Corte Suprema. Sin embargo, si queremos que el Estado funcione como una República democrática sometida al Estado de Derecho, este principio debe aplicarse primero en el nivel más cercano a la ciudadanía: el municipio.

Actualmente, los municipios cuentan con un poder ejecutivo fuerte y dominante, pero sus estructuras legislativas y de justicia son débiles. Falta una tercera instancia: el ejercicio pleno del poder de policía. Es necesario discutir qué significa realmente este concepto y cómo debería aplicarse a nivel municipal. En este marco, la existencia de policías municipales cobra sentido. No se trata de guardias urbanas ni de otras figuras auxiliares, sino de cuerpos policiales con competencias específicas orientadas a la prevención. Su función no es enfrentar delitos complejos ni realizar investigaciones, pero sí ejercer un rol de proximidad y control local.

A lo largo del tiempo, distintos intentos de reformar el modelo policial han fracasado. Desde la ley de Marcelo Saín hasta los proyectos de Scioli y la posterior reforma de la Bonaerense, se ha intentado consolidar el esquema de policías municipales, pero el proceso fue bloqueado o absorbido por el sistema tradicional. Muchos municipios prefirieron no involucrarse, evitando asumir mayores responsabilidades en seguridad.

Este debate sobre la autonomía municipal debe ser el punto de partida para reconstruir las instituciones locales y fortalecer su rol en la política de seguridad. La creación de centros de información, por ejemplo, solo tiene sentido si el municipio se concibe a sí mismo como un actor central en esta materia. Sin embargo, hemos atravesado varias etapas de indefinición.

Inicialmente, los intendentes se desentendían de la seguridad, alegando que era un problema de la provincia o la Nación. Con el tiempo, adoptaron un rol más cercano a las víctimas, posicionándose como un vecino más, hasta que la misma ciudadanía les exigió respuestas. Posteriormente, algunos municipios comenzaron a destinar recursos a seguridad, financiando patrulleros, combustible y adicionales policiales. En la actualidad, muchas intendencias han invertido grandes sumas en centros de monitoreo y cámaras de vigilancia, aunque en muchos casos sin un análisis estratégico serio.

El resultado es un panorama de participación municipal fragmentado y desordenado. La política de seguridad local no puede seguir basándose en aportes parciales y poco eficientes. Es fundamental que los municipios diseñen sus propias estrategias de seguridad, con criterios de eficacia y control.

Para avanzar en este proceso, se requiere un marco de trabajo claro y un plan de acción adaptado a las nuevas realidades. Sin embargo, en Argentina nos enfrentamos a una paradoja: cualquier intento de reforma estructural choca rápidamente con límites políticos y burocráticos. Los proyectos diseñados con criterios de racionalidad progresiva suelen empantanarse en pocos años, generando frustración y bloqueando el avance.

Este desafío requiere un enfoque serio de diseño de políticas públicas. Es clave avanzar con una progresividad realista pero sostenida, estableciendo marcos de trabajo concretos. Para ello, es fundamental diferenciar entre la agenda y el presupuesto municipal. La agenda es ilimitada, ya que todo ocurre dentro del territorio municipal. Por ello, las dirigencias locales deben capacitarse para articular demandas, exigir recursos y diseñar políticas, más allá de las limitaciones presupuestarias.

En la actualidad, es fundamental trabajar intensamente en las nuevas gestiones políticas dentro de los municipios para que puedan abordar adecuadamente estos desafíos. La seguridad es un eje clave en la agenda de cualquier municipio, y a partir de allí, se deben evaluar las fuentes de financiamiento para implementar distintos programas. Es necesario abandonar la idea de que el Estado opera en tres niveles—municipal, provincial y federal—como si fueran estructuras separadas, cuando en realidad comparten el mismo territorio y enfrentan problemáticas comunes.

Por ello, resulta urgente diseñar una estrategia clara, transparente y efectiva para avanzar en esta descentralización. Esto implica no solo formar a los dirigentes municipales, como se ha hecho en el pasado, advirtiéndoles sobre la importancia de la política de seguridad en la democracia, sino desarrollar un plan más sofisticado e integral que les permita instalar una visión política renovada en sus territorios.

La municipalización de la seguridad y el rol de los Centros de análisis del delito y las violencias

Tamara Peñalver - Directora Ejecutiva del ILSED

Me toca hablar de los municipios como actores claves de la política pública de seguridad y del rol que cumplen, en dicho contexto, los Centros de análisis del delito y las violencias. En la actualidad los nombramos de esa forma porque creemos que es una denominación que propone una mirada más integral que la idea tradicional de "observatorios del delito". La función de observar parece quedar muy chica, ya que los municipios necesitan producir información de calidad para conocer las conflictividades sociales que se desarrollan en sus territorios y para tomar decisiones con respaldo en evidencia. Y también necesitan recursos propios que puedan ser gestionados, es decir, aplicados a la intervención de los problemas públicos.

Entonces, me gustaría reflexionar sobre cómo estos centros favorecen a consolidar la municipalización de la seguridad -o la descentralización- dotando al municipio de información propia, que pueda ser utilizada para el diseño, la coordinación y la implementación de políticas públicas en materia de seguridad y conflictividad social. En otras palabras, cómo estos centros fortalecen al municipio como un actor de relevancia para la gestión de la seguridad del territorio y en su interacción con otros actores, con los cuales debe coordinar políticas locales.

Estas ideas llevan largo tiempo de discusión en nuestro país y en la región. Sin embargo, salvo excepciones temporales, solo han quedado en discusiones: no se han traducido en prácticas concretas en los gobiernos locales de manera institucionalizada. Pero a la par, la seguridad se ha convertido en un problema central en la agenda pública y los municipios se han transformado en los principales receptores de los reclamos ciudadanos. Cada vez es más común ver vecinos y vecinas organizándose frente a la municipalidad, reclamando seguridad. Y también frente a la comisaría del barrio, sobre la cual la intendencia posee poca influencia institucional, pero ese no es mi tema de hoy.

Estos reclamos suelen oscilar entre dos ejes principales: por un lado, la demanda de mayor seguridad ante la criminalidad urbana y, por otro, la necesidad de controlar el actuar policial y el abuso de poder. Y, aunque puedan parecer demandas opuestas, en realidad forman parte de un mismo problema: la falta de respuestas que se observa frente a los asuntos de seguridad.

Conforme a las características de nuestro país y a las diversas realidades que atraviesan los territorios, se requiere de políticas que fortalezcan a los municipios para que puedan desempeñar un rol activo en la toma de decisiones para la gestión de la seguridad pública, ya que, por proximidad, son para los/as vecinos/as la cara visible del Estado.

Aquí es donde los Centros de Análisis pueden jugar un papel clave: generan información sobre qué sucede en el territorio y, en consecuencia, fortalecen las capacidades institucionales de los municipios para diseñar y coordinar políticas. Estos Centros proveen información propia y propuestas de políticas a la intendencia. No se trata de que éstos sean actores políticos en sí mismos, sino de que brinden insumos permanentes para la toma de decisiones y, por eso, deben depender de la Secretaría de Seguridad del municipio. Es decir, los centros responden al intendente o a la intendenta: le proveen productos acerca de cómo se desenvuelven la criminalidad y las violencias en el territorio sobre el cual debe tomar decisiones y sobre el cual su electorado le exige eficacia.

Para que el municipio pueda consolidarse como un actor clave, es indispensable que cuente con información producida por agencias especializadas y que ésta sea puesta en diálogo con otros niveles gubernamentales. Me refiero a que conozca qué tipo de criminalidad opera en el territorio y cuáles son sus dinámicas; quiénes son los actores involucrados; quiénes son las víctimas; qué espacios públicos se encuentran más comprometidos; qué mercados legales, informales e ilegales se entrecruzan en los fenómenos, entre otras variables.

Conocer estas cualidades del territorio, permite que las intendencias puedan tomar mejores decisiones; explicar por qué las toman y manejar incluso la comunicación del municipio respecto de temas que le son propios. En definitiva, por ejemplo, los centros deben ocuparse de:

1. Recopilar, sistematizar y estandarizar datos sobre la conflictividad, la violencia y los problemas públicos criminales producidos por agencias de distintas instancias gubernamentales.
2. Analizar y producir reportes con información útil para las operaciones policiales, de prevención comunitaria o de reacción ante conflictos, violencias y problemas públicos criminales.
3. Analizar y producir estudios que acompañen el proceso de monitoreo y planificación de las áreas preventivas, disuasivas y reactivas propias del municipio, tanto por territorio como por problema público criminal, conflicto social o determinadas violencias.
4. Producir análisis y reportes que permitan evaluar los resultados de las distintas políticas implementadas para la gestión de la conflictividad, la violencia y los problemas públicos criminales.

5. Producir información e informes con sugerencias y propuestas para el diseño de políticas integrales de prevención de la conflictividad, la violencia y los problemas públicos criminales.
6. Colaborar en la comunicación pública del municipio, frente a la ciudadanía, cuando de asuntos de seguridad y conflictos se trate.

En la actualidad, la mayoría de los municipios carecen de conocimiento sobre la criminalidad y las conflictividades que operan en su territorio, tampoco cuentan con secretarías especializadas en seguridad que sirvan de apoyo a las intendencias en la toma de decisiones. Las pocas experiencias que tenemos sobre los centros no han sido institucionalizadas y derivaron en cáscaras vacías o fueron transformados en centros de monitoreo, necesarios, pero no suficientes, ya que su función principal termina siendo la de auxiliares de la justicia, limitándose a recibir oficios y aportar grabaciones de cámaras cuando se lo pide el sistema judicial en el marco de una investigación.

Estas cualidades de los municipios, entre otras, han desencadenado en que las acciones de seguridad se limiten a patrullajes comunales o a dispositivos de vigilancia ciudadana, sin una estrategia de gestión integral que permita abordar los problemas de manera estructural a mediano y largo plazo. Se han desarrollado múltiples mecanismos de denuncia y monitoreo permanente, otorgándoles gran importancia y destinando recursos significativos a su implementación. Esto es, la instalación de alarmas vecinales, dispositivos específicos para comercios y, sobre todo, una fuerte inversión en cámaras de vigilancia. Todo lo cual, no permite prevenir o adelantarse a que los hechos sucedan. Sobre esto, es preciso fortalecer a los municipios: la mirada reactiva y represiva sobre la sociedad y sus conflictos no ha demostrado resultados positivos.

El papel del municipio en materia de seguridad, entonces, ha quedado reducido a una labor meramente administrativa, pero los reclamos que recibe no son administrativos. Los reclamos versan sobre la falta de políticas proactivas y eficaces frente a la criminalidad y las violencias. Entonces, los centros elevan a los municipios en su profesionalización para la toma de decisiones y favorecen a su interacción con otros actores, tanto para la producción de información, como para la coordinación de políticas. Dichos centros deben estar dotados de equipos multidisciplinarios integrados por profesionales de la abogacía, seguridad ciudadana, sociología, ciencias políticas, sistemas, criminología, entre otras. Proponen procesos de trabajo profesionalizados y novedosos para los municipios de nuestro país.

No es que desde ILSED consideremos que todo se resuelve con estos centros, sino que son un anclaje importante para empezar a fortalecer la municipalización de la seguridad. Por ejemplo, en las experiencias temporales que hemos tenido, observamos que, además de la falta de institucionalidad, ha persistido una concepción centrada exclusivamente en las estadísticas delictivas, algo que se arrastra en todo nivel gubernamental, en lugar de abordar los problemas desde una mirada integral, comprensiva de las múltiples aristas que poseen.

Este enfoque limitado debería ser cuestionado para avanzar en nuevas propuestas que permitan un cambio real: no solo se necesitan estadísticas, se necesita información de calidad y se necesita que la misma sea bien utilizada.

La gestión de la seguridad debe basarse en el conocimiento y en el análisis profundo de los problemas, asumiendo la responsabilidad de generar soluciones sostenibles y eficaces. Para ello, es clave que los municipios se conviertan en actores proactivos, capaces de reconocer sus limitaciones, y de convocar a otros niveles de gobierno para establecer procesos de trabajo conjuntos para abordar las problemáticas locales. Para esto, se necesita voluntad y compromiso político.

Estas discusiones resaltan la importancia de concebir al municipio como un actor con capacidad de intervención en la política de seguridad y a los centros de análisis como instancias técnicas que pueden fortalecer el rol municipal. Es difícil pensar en un municipio como un actor estratégico en seguridad sin una agencia que le proporcione información para tomar decisiones o, al menos, para acompañar decisiones en el marco de los diversos niveles gubernamentales. Cualquier plan estratégico, a mediano y largo plazo, sobre un problema público de índole criminal, rara vez se vincula con un solo nivel gubernamental. Generalmente, involucra a los tres niveles del Estado.

Para cerrar, no quiero dejar de mencionar que la descentralización de la seguridad no debe interpretarse como una falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. La descentralización que proponemos desde ILSED, implica un modelo donde el municipio interactúe activamente con los niveles provinciales y nacionales, en la obtención de información, el diseño de estrategias, la planificación de objetivos y la puesta en común de recursos. La criminalidad no se ajusta a los límites administrativos o electorales, pero sí responde a dinámicas territoriales específicas y son los municipios, los que deben conocer lo que sucede en el territorio.

Preguntas

¿Qué tipo de relación debería existir entre municipio-provincia-nación, qué se puede hacer desde los tres niveles o cómo podría hacerse? ¿Qué agentes estatales son los adecuados para participar en las estrategias de prevención local? ¿Deben ser las policías?

Alberto Binder: Las relaciones intergubernamentales son un eje central en muchas políticas públicas, especialmente en países federales. De hecho, este es un campo de estudio dentro del análisis de políticas públicas, ya que plantea desafíos complejos. No es posible diseñar una política eficaz, de lucha contra el narcotráfico, sin modificar las reglas actuales de interacción entre las tres instancias de gobierno. El modelo que divide el narcomenudeo como competencia provincial y el narcotráfico como competencia federal es tosco y poco funcional. Algo similar ocurre con la intervención en adicciones y con otros mercados criminales, tales como el de la trata de personas o el de autopartes robadas. En estos casos, la intervención del municipio es clave, lo que requiere clarificar sus atribuciones y mejorar la dinámica territorial de otras instancias -como por ejemplo, las fiscalías-. Actualmente, las fiscalías se dividen por departamentos que no siempre responden a comunidades concretas, lo que genera problemas de intervención. La relación entre provincia y municipio es central y requiere mayor atención, al igual que la clarificación de las autoridades responsables en cada nivel.

Un ejemplo de acciones concretas para una política de seguridad es el fortalecimiento del sistema contravencional y del sistema de faltas. Para ello, se necesitan agentes activos con competencias claras, lo que implica redefinir el rol de los inspectores municipales. Hoy, estos agentes están enfocados en el control comercial, cuando podrían realizar otro tipo de inspecciones. También es necesario reorganizar la justicia de faltas, que actualmente opera como un mecanismo administrativo de cobro, sin una función clara en la regulación de la seguridad. En lugar de mantener esta fragmentación, se podría diseñar un modelo de inspectores municipales con funciones más amplias, acompañado de una justicia municipal más estructurada. Hoy, la justicia de paz y la justicia de faltas están desordenadas, y los códigos contravencionales se superponen con los códigos de faltas, lo que requiere una reorganización integral. Este proceso no implica necesariamente un aumento del gasto público, sino una mejor gestión de los recursos existentes. De lo contrario, se instala la idea de que no se pueden hacer cambios por falta de recursos, lo que termina paralizando cualquier política de transformación. La reorganización institucional a nivel municipal es el primer paso para luego definir cómo articular con la provincia y, desde allí, con el gobierno federal.

Es necesario combinar debates políticos con un enfoque pragmático que permita diseñar nuevas estrategias de coordinación sectorial. En este contexto, surge la pregunta sobre qué actores deben intervenir en la prevención del delito y si necesariamente debe ser la policía. Conceptualmente, la prevención se divide en acciones dirigidas a las causas del

problema, como la política de adicciones o la regulación del mercado de autopartes robadas, y en acciones disuasivas, como las formas de patrullaje. En el primer caso, la policía no tiene un rol preponderante; estas políticas dependen de organismos del Poder Ejecutivo que, a su vez, se solapan entre municipios, provincias y la nación. En el segundo caso, la prevención disuasiva sí corresponde a las fuerzas de seguridad y tiene un impacto inmediato, lo que explica su frecuente sobreutilización.

La profesionalización de las policías es un problema actual que debe abordarse con urgencia. Hoy, la falta de formación especializada afecta la efectividad de las estrategias de intervención. Aunque este es un tema que será desarrollado en el próximo panel, es importante señalar que cualquier política de seguridad debe partir de un análisis riguroso de la articulación intergubernamental y de la capacidad del Estado para intervenir en los mercados criminales. Sin un abordaje coordinado, las respuestas seguirán siendo fragmentarias y poco efectivas.

Al policía le estamos pidiendo que sea un alma sensible que entienda los conflictos individuales entre vecinos, los conflictos de pareja, que se enfrente a las bandas de sicarios, a las bandas de narcotráfico, que pueda prevenir la afectación del medio ambiente, que haga investigaciones complejas y no hay ninguna organización que pueda hacer eso y menos pagándole sueldos bastante bajos. Entonces la descentralización también viene con la especificidad organizacional, lo que se llama policía orientada a problemas. Yo la puedo instalar en una policía municipal. Ahora lo que se llama una policía que se enfrenta a los problemas graves de criminalidad, obedece a una policía provincial, estadual, con otros mecanismos, con otras armas, con otras estrategias, con otras cuestiones. Una policía de investigaciones, por ejemplo, obedece más al orden provincial o federal. Esta idea, de que el policía es algo que hace todo esto, es ridícula.

Por eso, y en relación a una de las preguntas que había, el modelo centralizado tiene graves problemas de definición de los perfiles profesionales de las distintas organizaciones y esto hace que fracase necesariamente. A los modelos descentralizados no los hemos podido construir todavía. Así que, habrá que ver. A mí me parece que lo preventivo como tal, es el ámbito natural de las agencias municipales. Si no, tenemos los problemas del chiste ese de Quino: las distintas instituciones ocupándose de problemas particulares. La familia López ocupándose de la falta de trabajo, de la falta de comida, de la crisis de educación. Entonces, los programas preventivos tienen que ver con muchas cosas y por eso reclaman una intervención multiagencial y con una mirada amplia que solamente puede estar a nivel local.

Porque además, es muy difícil hoy llevar programas de prevención de largo aliento sin algún tipo de intervención comunitaria, yo no veo otro camino posible que no sea el fortalecimiento de la capacidad preventiva de los municipios.

¿Cómo podemos fomentar la participación comunitaria y la colaboración interinstitucional para mejorar la prevención del delito y la percepción de seguridad en los municipios?

Tamara Peñalver: hay muchos municipios en nuestro país, con particularidades concretas propias, pero también en relación a otros niveles gubernamentales, por lo que la respuesta puede resultar muy amplia, porque -en verdad- hay que atender a los territorios en particular y a los problemas que se manifiestan allí, para evaluar modos participación ciudadana y lazos de colaboración intergubernamental. Pero sí podemos pensar en algunas líneas que muestran el funcionamiento actual de la participación comunitaria a nivel municipal, como así también, las vinculaciones interinstitucionales necesarias para pensar mejores políticas de prevención de la criminalidad y las violencias. Esto, claro, influye en la percepción que tiene la gente sobre la seguridad.

En primer lugar, podemos decir que los municipios incluyeron a la comunidad desde la mirada de la denuncia: alarmas vecinales, determinados botones a comerciantes en situaciones de robo, paradas seguras, etc. Varían según los municipios. Y también a nivel territorial desde las secretarías de desarrollo social de los municipios, o los espacios vinculados a la cultura y el espacio público. Desde diversos aspectos, hoy la comunidad tiene más proximidad con los municipios. No sólo vinculados a la seguridad sino también en relación a sus interacciones y demandas.

Sin embargo, para poder diseñar políticas que incluyan a la comunidad en la seguridad pública hay que pensar en problemas criminales concretos, ver a qué parte de la comunidad afectan y a cuál es posible convocar en diversos roles. Cuando lo pensamos en términos generales se hace todo muy difuso. Solemos pensar en las políticas públicas de manera muy genérica, como si cualquier tipo de acción política impactara sobre todos los problemas. En verdad, debiéramos atender a los específicos del municipio, a qué actores debería convocar para gestionarlos, y en qué calidad. Por ejemplo, el robo a comercios va a requerir de la intervención de comerciantes, en la medida en que son ellos/as quienes pueden aportar información sobre modalidades, personas, entre otras. Y también, para intervenir en acciones concretas de prevención y colaboración entre ellos/as.

En segundo lugar, puede haber una voluntad municipal de hacer partícipe a la comunidad, pero si después no le das una respuesta, quedas más expuesto como actor político. Entonces, las experiencias de intervención comunitaria son escasas y muchas veces desde la mirada de fomentar la denuncia. Creo que las intervenciones comunitarias deben ser pensadas más allá de lo estrictamente criminal y analizar los problemas en concreto: si hay un barrio conflictivo y el municipio marca una tendencia de presencia desde diversos ámbitos: sociales, culturales, deportivos, la calidad de la vinculación aumenta y las interacciones mejoran.

No creo que haya una única respuesta. Sí creo que podemos pensar más en cómo fortalecer la intervención del municipio en relación a problemas en concreto, no es lo mismo el ejemplo de comercios, a una intervención por presencia de narcomenudeo con participación de menores. A quiénes vas a convocar como municipio y lo que les podés pedir en materia de intervención es ampliamente diferente.

En cuarto lugar, en relación a las voluntades para la colaboración interinstitucional, creo que el eje central es pensar en los problemas que afectan al territorio; y que estos problemas deben ser gestionados por el Estado -más allá de los partidos políticos gobernantes-, hay determinados problemas que no se resuelven sin la intervención estatal y los responsables son los actores que están en gestión en los tres niveles gubernamentales.

Depende de los problemas, se requieren mayores o menores niveles de intervención, el problema -valga la redundancia- es que en general no hay quien recoja el guante para diseñar políticas integrales. No sé si por mezquindades, sino porque históricamente hay pocos ejemplos de abordajes de problemas a nivel local con planes de intervención estratégicos que impliquen acciones municipales, provinciales y federales. A mayor complejidad, mayor necesidad de colaboración. Colaborar es trabajar para gestionar el problema, poner recursos a disposición, pero también asumirlo como responsabilidad. Y ahí creo que el análisis se torna más complejo. ¿Quién quiere asumir más problemas como propios y cuánto está dispuesto a dar -hablamos de recursos que suelen ser escasos- para resolverlos o intervenirlos?

¿Por qué piensa que el modelo de descentralización ha triunfado o fracasado? ¿Por qué, sabiendo que la gestión de políticas públicas de seguridad ciudadana y democrática ocupa un eje transversal en la sociedad, se culmina hablando casi absolutamente y en forma exclusiva de las fuerzas de seguridad?

Alberto Binder: Bueno, en cuanto a la primera pregunta, a los modelos descentralizados no hemos logrado instalarlos en ningún lugar. Se fueron poniendo retazos, se va avanzando improvisadamente, pero no es que se ha podido, en los últimos 20 años, establecer en nuestro país un modelo descentralizado formalmente. Hay redes informales, como les he dicho. Así que no podemos decir ni que ha triunfado ni que ha fracasado, lo que sí ha sido muy difícil su instalación sería y consistente.

Creo que los que han fracasado son los modelos centralizados que han derivado en graves problemas de seguridad y en una desprofesionalización muy grande de la policía. Porque tenemos -y esto lo conecto con la segunda pregunta- una distorsión severa. Así como hace 15-20 años se le reclamaba a la dirigencia democrática que asumiera la política de seguridad -fíjense ustedes que la creación de los ministerios de seguridad es relativamente joven- y tal reclamo ha generado una respuesta concreta.

Pero luego, los políticos que van tomando los distintos ministerios no aprendieron o no quisieron hacer lo que es específico de la parte política de la política de seguridad y tendieron a ocupar el lugar de la policía generando una crisis. Ahí la distorsión que les decía.

Creo, por ejemplo, que hoy día hay que reconstruir la voz de la policía en la sociedad, porque es una voz histórica, una voz que se necesita, que tiene que convivir con la política de seguridad. Nosotros tenemos ministros -bueno, Berni es un ejemplo claro- que quieren ser jefes de policía, no ministros de seguridad. Entonces ocupan el lugar, van a los operativos, van a la calle: son jefes de policía. Y terminamos no teniendo claridad sobre la política de seguridad y debilitando lo que es específico de la voz policial y de la profesionalización policial. Por eso tenemos una crisis hoy día donde tenemos que replantear varios temas de nuestros ámbitos de trabajo.

La crisis de liderazgo es muy fuerte al interior de las organizaciones policiales, hay una sana conciencia de que las condiciones laborales son muy malas y esto nos obliga a un diálogo con las organizaciones policiales nuevo, distinto, empujando la profesionalización. Hay que volver a discutir qué es lo específico de la política de seguridad, qué tiene que hacer la dirigencia política, qué no lo tiene que hacer la policía. Entonces acá tenemos un desorden muy claro que también tenemos que ponernos a trabajar para resolver.

Entendiendo las distintas dimensiones del municipio respecto a las políticas públicas de seguridad y siendo la producción de conocimiento propio muy importante para diseñar políticas ¿existe en la actualidad algún modelo de centro de análisis u observatorio que se pueda tomar de referencia?.

Tamara Peñalver: Hay algunas experiencias que se pueden mencionar para tener como modelos de referencia. Por ejemplo, Mar del Plata, Córdoba, en Moreno a nivel local se han hecho cosas interesantes. Sin embargo, lo que sucede con los centros de análisis es que no son permanentes y constantes en el tiempo. En general, tienen distintos momentos políticos e institucionales. Entonces, hay momentos en que alcanzan mayor presencia en el diseño de alguna política de seguridad y en otros momentos nula intervención. Es muy difícil mantener completamente actualizado el estado de situación de cada centro de análisis, porque no es una política de Estado consolidada. Tenemos más bien experiencias aisladas, implementadas a partir de voluntades aisladas. Se avanza y se retrocede de forma permanente; lo que ha generado que no tengan un proceso de permanente profesionalización y seguimiento.

Hoy observamos, como política general, que han perdido mucha fuerza en la intervención de la toma de decisión de los procesos de seguridad pública. Sí se observan intenciones de relanzar el funcionamiento de determinados centros o de encontrarle una vuelta a las funcionalidades que actualmente tienen. Pero en general se han transformado en centros

que terminan produciendo información más burocrática y estadística, para que el secretario o secretaria de seguridad pueda acercarse al intendente o intendenta, datos rápidos, sobre alguna fluctuación en la entrada de denuncias, pero no mucho más que eso.

Esto termina sirviendo, quizá, para alguna nota o para alguna respuesta que tengan que dar los responsables políticos, a nivel de un conflicto que escaló de momento. Pero no se observan hoy en Argentina -o por lo menos en los municipios que tienen centros de análisis- que estén teniendo un impacto en una política. No está pasando eso. Pero tiene que ver también con toda la discusión que tuvimos hasta ahora, y es que la descentralización de la seguridad no se consumó en nuestro país como modelo organizacional.

Alberto Binder: Una acotación que puedo hacer frente a esto es que, además, hay un problema muy de fondo. Y es que, en muchas políticas, pero en política de seguridad es muy evidente, no tomamos decisiones fundadas en la información, en la evidencia empírica.

Fíjate que sobre la política de narcotráfico -que es proclamada como la principal preocupación y está en el nivel uno- no tenemos un solo dato que nos pueda servir de línea de base para saber si las políticas tienen éxito o no. ¿Cuál es el volumen de los distintos mercados criminales de droga que hay en Rosario? Nadie lo sabe. No lo podemos medir. No hay una preocupación constante por medirlo.

Entonces, hay un debilitamiento de los centros de producción de información, a pesar de que hay muchos recursos asignados a eso en Argentina, en relación con otros países. Pero el problema de fondo es que no se toman decisiones para las cuales sea necesario tener información cierta, válida y validada.

Se trajo el caso de San Miguel, de "Ojos en Alerta". ¿Consideran que es productivo y aporta a las políticas de seguridad?

Tamara Peñalver: Me parece que puede aportar a una reacción inmediata, en corto plazo, por ejemplo, el traslado de las policías al lugar de los hechos para evitar que algún hecho se consume o para brindar asistencia de manera inmediata. Es un llamado al Estado. Pero creo que no debiera ser la única política que diseñe un municipio y, de hecho, no es el único municipio, diversos municipios la han adoptado.

Considero que no es una política contraproducente; pero no puede ser la única o la que se presente como excelencia, debe ser acompañada de diversas acciones orientadas a prevenir la criminalidad y las violencias. Fíjense que este tipo de políticas poseen una interacción inmediata con el Estado, no son políticas orientadas a trabajar sobre él.

problema en sí. Lo que hace es disuadir una situación del momento -quizás con suerte evitas un hecho- pero no impactan en los conflictos a mediano y largo plazo.

Alberto Binder: Ésta es una pregunta que tiene muchas facetas. Por ejemplo, ¿es bueno que la política de seguridad sea controlada por modelos de participación ciudadana? Yo creo que sí. Pero la intensidad de la política de seguridad se fue debilitando. Recuerden ustedes cuando en la provincia de Buenos Aires había decenas y decenas de foros de seguridad y estaba la ley que establecía y propiciaba los foros de seguridad en toda la provincia, y que tenían una función de control. Luego se fueron desvirtuando y aparece lo que siempre llamamos el "ciudadano sheriff", que se apropia de esas instancias y reaparece el viejo esquema de lo que eran las cooperativas policiales, en algún momento. Las cooperativas policiales eran otra cosa. Esa forma de participación tenía muchos elementos insanos. Los foros trataron de construir un elemento de control que hoy día habría que revisar. El control ciudadano sobre las formas de violencia institucional de cualquiera de las fuerzas, provinciales o federales, de cualquier tipo que esté actuando en un municipio, es una forma positiva.

Hay ciertas formas preventivas que requieren participación comunitaria. No puedes hacer una política de control de adicciones sin participación comunitaria. Entonces, esto hay que abordarlo desde distintos problemas. Los casos que salen siempre a la luz son de vecinos asustados que llaman rápidamente a la policía. Hay que ver cuál es la capacidad de respuesta de la policía. En mi experiencia, -y por lo que cuentan muchos- a la semana todo el mundo está arrepentido de formar parte de esos grupos de WhatsApp, porque se paran por cualquier cosa y te vuelven loco. En lugar de ser una herramienta seria, termina siendo un problema. Se pueden hacer cosas serias si se trabaja con una matriz más compleja, y no solo con vecinos que simplemente avisan cuando vienen "los invasores".

Las agencias y los centros de análisis del delito, los observatorios, que se involucran en realizar denuncias en la justicia provincial o federal sobre narcomenudeo ¿Qué se hace con esa información? ¿Cómo se intercambia esa información?

Tamara Peñalver: No, en realidad no debiera ser una función por excelencia del centro de análisis. Lo que suele hacer el observatorio es analizar la información que le llega; o que produce. Incluso puede buscar proactivamente información de denuncias, informes, encuestas de victimización, entrevistas en territorio, y demás. El centro lo que tiene que hacer es proveer de información de calidad -a quien tiene que tomar una decisión en términos de política de seguridad- que puede ser el secretario de seguridad o la secretaria. No significa que nunca surja una denuncia de un informe; pero no es la función que debe cumplir. Porque además -lo que no podemos negar- es que los canales de denuncias son amplios y diversos. Lo que sucede luego con las denuncias, es otro problema.

El centro de análisis tiene que pensar en política, en diseño de política: procesar un montón de datos y construir información que permita tomar decisiones. ¿Quiere decir que nunca pueda pasar que presente una denuncia? Puede pasar, pero no es el objetivo que tiene que cumplir. Lo que tiene que cumplir el centro es proveer información de calidad y, a su vez, nutrirse de datos para producirla.

Alberto Binder: Además, la toma de decisión nunca es del centro. El centro asesora a quien tiene que tomar la decisión. En términos generales, está la distinción entre el actor político del municipio y el actor técnico, que en este caso podría ser el centro de análisis del delito.

Pongo un ejemplo ilustrativo que trabajamos el otro día en una ciudad mexicana complicada como Ciudad Juárez. Si aplicamos algo que venimos trabajando intensamente en los últimos años, que es el análisis de mercados criminales -ilegales o que subyacen a un fenómeno criminal—, el conocimiento de ese mercado es determinante para tomar decisiones sobre política de seguridad.

Supongamos que tienes que conocer cómo es el mercado de distintos tipos de droga en tu municipio. ¿Quién está produciendo esa información hoy día? ¿Quién la puede producir? Cuando decimos conocer el mercado de drogas en un municipio, hablamos de saber qué drogas se venden, de dónde vienen, cuáles son los modos de comercialización. Todo esto es algo que se puede conocer de forma permanente.

Otro ejemplo: el mercado de explotación sexual o, para ser más concretos, el mercado de servicios sexuales de una ciudad o municipio. Eso lo tienen que estudiar perfectamente. Con esa información, se pueden tomar muchas decisiones. Se puede optar por controlar mediante la profesionalización y sindicalización de un sector o intervenir de otra manera si se trata de explotación de mujeres jóvenes. Hay que ver quiénes son los proveedores, porque eso es lo que hacemos cuando nos ocupamos de la trata.

Toda esta eficacia de la política preventiva, disuasiva y reactiva no se puede lograr sin información sobre cómo son los fenómenos criminales. Hoy estamos actuando sin rumbo y con herramientas obsoletas. No hay forma de que esto salga bien.

¿Un municipio no puede juntar información sobre el mercado de servicios sexuales en su territorio? ¿Dónde se realiza? ¿Cuáles son las modalidades? ¿Qué se vende por internet? ¿Qué es lo que ocurre en determinado barrio o zona? ¿Cuánto tiempo se tarda en reunir esa información? Con estos datos sobre la mesa, se pueden coordinar acciones entre el intendente, sus inspectores, la policía local, los fiscales y las fuerzas federales. “Yo me encargo de esto, vos te encargas de esto otro”, y así sucesivamente.

Esto, que es tan elemental, no lo podemos hacer. Lo hemos intentado decenas de veces, pero dura unos meses y luego se cae. Esto es lo que tenemos que analizar. No creo que nadie pueda diseñar una política eficaz sin contar con esta información. En lugar de eso, creamos instituciones de manera improvisada, gastamos dinero, las dejamos caer, volvemos a crearlas dos años después y así seguimos. Estamos malgastando recursos y degradando las instituciones y la situación social. Ahí tenés un uso muy concreto de la información. Y creo que el municipio es el que está en mejores condiciones para articular esa información de base.

Se mencionaron dos cuestiones: el rol de los concejos deliberantes en relación a las tareas de faltas y contravenciones, y las experiencias de municipios con presencia territorial en materia de seguridad, si esto es a través de policías municipales o de otra manera. También se mencionó la importancia de mostrar resultados y las variables clave de la gestión: recursos y tiempos.

Alberto Binder: Sobre los concejos deliberantes, hoy tenemos un programa de fortalecimiento de los concejos deliberantes junto con otra organización hermana, el CEPPAS. Trabajamos con 500 concejales en todo el país para que adopten políticas más claras. Pero el concejo deliberante enfrenta un problema de ordenamiento en materia de faltas y contravenciones. Y esto es clave porque es mucho más eficaz que el sistema penal, que tiene garantías y plazos extensos. Si sabemos que desde una pizzería se distribuye droga y entramos en un proceso penal, en cuatro años habrán cambiado el método cinco veces. Pero desde el municipio, con un buen sistema contravencional, se puede enviar un inspector y clausurar el local en minutos.

Lo mismo ocurre con el mercado de compra de metales, que hemos visto que puede causar muertes. Todos sabemos dónde están los lugares que compran metales robados. Con un buen sistema de inspección y coordinación, en dos minutos se puede cerrar y secuestrar lo necesario. Pero hoy todo lo mandamos a la justicia penal, que tiene un sistema mucho más pesado.

Necesitamos reorganizar el sistema de infracciones municipales y sus agentes de aplicación. Incluso desde una mirada conservadora, recordemos que una de las reglas fundamentales de las políticas de tolerancia cero de Giuliani era ocuparse de lo grande, pero también de lo pequeño. Hoy no nos ocupamos ni de lo grande ni de lo pequeño.

Entonces hoy día todo el sistema de infracciones municipales tiene que ser repensado de un modo totalmente completo. Esa es la primera idea y me parece que es una tarea que nosotros la estamos haciendo, pero tenemos que trabajar y ojalá nos pusiéramos todos a trabajar. Hay experiencia en Mar del Plata, Rosario empezó a cambiar, pero falta todavía sistematicidad alrededor de esto.

La segunda pregunta sobre este concepto que ciertamente parece un oxímoron, que es el de progresividad choque, es algo que hemos sufrido. No puede ser que la progresividad sea postergada permanente. A mí cuando me dicen "esta progresividad para 20 años"- no me convence. La progresividad es por ciclos, es decir, la implementación progresiva es algo que el análisis de políticas públicas estudia también y hay momentos de intensidad, momentos que tenes que aflojar porque si no la gente no logra incorporar las estructuras y luego volves a tomar el control y es ahí, por ejemplo, donde la provincia y lo federal pueden ayudar al sostenimiento de políticas de progresividad porque los ciclos políticos del municipio son muchas veces distintos al ciclo político que puedan tener las instancias provinciales.

Pero a mí me da la idea de que nos ha atrapado una especie de desorden descomunal que se ha convertido en doctrina frente a todos estos temas y que estamos todos en el medio de una especie de gran pieza desordenada donde entramos cuando se nos desordena y decimos: "¿Por dónde empiezo?", ¿Qué tiro, qué no tiro?. Vos decís: "Bueno, tenemos un desorden en todo el país, en todo esto, y que ya lo ves y ya estás cansado". Y tenemos que tomarnos el trabajo artesanal de empezar, porque conocimientos hay. Sucede que hoy día, el recurso más escaso que tenemos en nuestra realidad argentina es el coraje cívico: todo el mundo tiene miedo de dar un pasito para adelante.

Yo no sé por qué. No podría explicarlo y no me gusta ponerme moralista, pero hay una realidad que cuando vos tenes que diseñar una política, necesitas energía política, no voluntad política del Rey, pero necesitas energía política y hoy se ha instalado una especie de pusilanimidad, de negligencia, de desidia, que justifica todas las ausencias de coraje cívico. Y entonces eso, tenemos que pensarlo. Supongo que habrá que estudiar, debe haber para los especialistas acá en análisis de política pública, debe haber algún libro o alguien que ha estudiado cómo se desarrolla una política pública cuando no hay energía política ni coraje cívico. Eso es lo que yo veo más escaso.

Podemos cerrar con esta pregunta sobre el contexto y del inicio de la actividad en relación al termino del proceso de Bukele que mencionaba Alberto. Nos consultan en relación a esta idea y recordando el trabajo de Darío Kosovski, si consideran, Alberto, pero la abro a ambos, que la insistencia del actual gobierno, entiendo que a nivel nacional, referida al acceso legítimo a armas de fuego, puede representar un aumento de la violencia en este sentido.

Alberto Binder: Sí. A ver, más que introducirse en una discusión sobre si uno tiene que tener una política más laxa o más estricta de otorgamiento de la tenencia de armas, nosotros nos sustentamos en la ley en la que participamos. Hoy día todos participamos en su diseño desde nuestras organizaciones, que tiene una política muy estricta. Ahora, lo concreto es hacer políticas de desarme, porque es la circulación ilegal -que no tiene nada que ver con la tenencia legal- el mayor problema.

Es decir, vos tenes muchas armas en circulación sin control, eso facilita la violencia grave. Todos los programas de desarme que se han hecho fueron exitosos, pero se abandonaron ¿Por qué? ¿Por qué se abandonaron programas exitosos que estaban sacando armas de circulación ilegal que se podía demostrar que no solamente luego generaban mayor disponibilidad de armas para los robos, sino muchos accidentes caseros? Eso es lo que yo llamo el fracaso de las políticas, y eso sucedió en gobiernos - llamémosle- progresistas. No sucedió en el caso de Bukele.

El otro día tuvimos unas jornadas, unos debates sobre El Salvador, y lo que decían los salvadoreños, es que la diferencia de Bukele es que hizo todo sin ningún tipo de límite y sin ningún tipo de prurito. Lo primero que hizo fue llegar, sacar a toda la corte suprema, sacar todos los fiscales, sacar todo esto, secretario de estado de emergencia. Y si tenes un tatuaje, a la cárcel, negociar con las pandillas para que le entreguen a su soldado.

Entonces, llegó un tipo que te dice: "*¿Sabes qué? Denme todos los poderes dictatoriales posibles, soluciono este problema*". Ese es el debate que tenemos hoy día. La pregunta es: ¿Por qué 8 años del Frente Farabundo Martí no pudieron solucionar este problema? ¿Por qué los gobiernos progresistas tiran abajo los programas de desarme de la sociedad? Eso es lo que yo digo.

Entonces, claro que estamos a favor de una política de desarme cuando además tenemos políticas exitosas, cosas de todo tipo alrededor de eso, que son políticas permanentes. Todo el mundo sabe que si vos desarmas, van a venir armas porque vienen de contrabando. En Argentina hay un profundo desorden de todas estas cosas, producto de lo que nosotros llamamos hermanas de nuestras desgracias: desidia, burocratización, complicidad e incapacidad. Cuando salís de una, te agarra la otra. Pero estas cuatro generan esta situación que hoy día es urgente superar.

PANEL

II

Policía y Municipio en la provincia de Buenos Aires

La policía de la provincia de Buenos Aires y su relación con los Municipios

Marcelo Saín - Licenciado en ciencia política por la Universidad de El Salvador, mágister en ciencias sociales, convención en ciencia política por Flacso, y doctor en ciencias sociales por Unicamp.

Les voy a dejar cuatro aspectos que me parece que son relevantes para contextualizar la discusión. Esto es de coyuntura, pero la verdad que no ha cambiado mucho a lo largo del tiempo.

Siempre son coyunturas en donde hay un reflujó del problema criminal y por ende, digamos, una problemática que escala al nivel de la política. La política se preocupa por esta situación, se registra como un tema súper sensible para las poblaciones. El primer escalón donde llegan este conjunto de demandas son los municipios.

La proximidad con la gente hace que, yo siempre digo, para mí la gente ya descentralizó la gestión de la seguridad pública y de alguna manera coloca a los gobiernos locales como responsables de esta cuestión. Y si no lo son, porque quizás algunos ciudadanos comprendan que no tienen responsabilidad directa, por lo menos los hacen responsables de que afronten esta situación delante del gobierno provincial. Primera foto que yo quiero señalar es, ha habido un aumento muy grande de las problemáticas criminales.

Ha habido, por ejemplo, entre el año 2022 y 2023 un 10,9% de aumento de homicidios dolosos, un 11,5% de aumento de homicidios en ocasión de intercrímenes, en ocasión de la comisión de algún otro delito. Homicidios en ocasión de robo aumentó un 25,2%. Reitero, entre el 2022 y el 2023. Hurto un 21%, robo un 22,6% y robo con arma de fuego un 16%. Esto lo menciono para decir que hay un clima que se vive por parte de la población muy cercana a este conjunto de eventos que ocurren generalmente en la vía pública o en residencias, pero que hay un contacto directo de la gente con ese tipo de criminalidad que genera un nivel de sensibilización muy particular. También iba a leer la evolución, pero cuando vemos la evolución de los últimos 20 años de este tipo de delitos, vamos a ver que van muy al compás de las situaciones de crisis económica o de mejoramiento de la situación económica. Si uno pudiera ver las tablas, va a ver que en el 2022 es el sumum de tasa criminal más alta en este conjunto de delitos.

Después hay un descenso muy importante cuando hay una suerte de mejoramiento de las condiciones generales, sociales, y cuando empieza a haber, con mucha sensibilidad, algún tipo de amesetamiento en la situación económica o empeoramiento, alguna situación de crisis, vuelven a subir este conjunto de delitos predatorios de forma inmediata. O sea, sigue más o menos la curva en términos generales. A veces hay algún tipo de disparidad con relación a estas tendencias en materia de homicidios, porque intervienen otras cuestiones, pero esto es un elemento que es relevante.

Es decir, la calle se calienta cuando hay una situación económico-social complicada y la calle tiene menos relevancia en esta materia cuando hay una situación de mejoramiento de las condiciones económicas en términos generales. Quizás ustedes sepan que la criminología no puede dar cuenta de por qué razón esto ocurre, habrá que ver caso por caso. Sí hay una evidencia de que, por lo menos en las grandes ciudades y particularmente en el Gran Buenos Aires, estas dos tendencias, un alto nivel de desigualación en cortos periodos de tiempo y crisis económica, hay un aumento de este conjunto de delitos predatorios.

Hoy a la mañana hablaba con un funcionario del Ministerio de Seguridad que me contó que estallaron los robos, los hurtos y las violencias vinculadas a estos delitos entre diciembre y marzo, más o menos, en la provincia de Buenos Aires. Pero un estallido importante. Todavía no están los datos afianzados para que podamos contar con ellos, pero se sabrán a fin de año o el año que viene. Pero esto era evidente sí van siguiendo el tema mes a mes, semana a semana y demás. Y también el comentario que me hacía, por la pregunta que yo le hacía, yo le decía imagino que el robo de autos estará en pleno aumento. Me dijo desmadrado directamente.

Por esta cuestión que todos sabemos, nosotros lo vivimos en el año 2002, devaluación de la moneda nacional, reducción estrepitosa de la importación de autopartes y hay un mercado importante de autopartes internos que es abastecido a partir de autos robados. El problema es que, cuando esto ocurre en general en provincia de Buenos Aires, la disponibilidad de autos para el desarme, que hoy ya no son grandes desarmaderos, son talleres en términos generales, son autos que están baratos, los ladrones más sofisticados no son los que saben a robar, que son los que tienen capacidad de levantarse autos sin las personas adentro, vale decir, autos con alarma en términos generales en la vía pública, saben a robar. El 90% de los robos son con la gente dentro del auto o entrando al auto, con lo cual ese contacto da lugar a situaciones complicadas.

Vamos a vislumbrar seguramente un aumento muy importante de homicidios en ocasión de robos y de lesiones graves en ocasión de robos, pero particularmente en ocasión de robos de vehículos. Esto calienta la calle y genera un problema de preocupación política y social. Un segundo elemento que quiero destacar es cuál es la institucionalidad que da cuenta de esto. Hay dos grandes actores en esto que es, por un lado la policía y por otro lado el municipio.

Déjenme hacer muy rápidamente una pequeña foto de uno y de otro. En el año 2020 hubo una reforma muy importante de la estructura orgánica de la policía en la provincia de Buenos Aires. Siempre hubo una tendencia en algunos gobiernos a intentar descentralizar.

El primer momento que fue el más importante de descentralización y de compromiso con los gobiernos locales en esta materia, lo llevó adelante Arslanian en el año 2006 con la sanción de la ley actualmente vigente y creando las policías de distrito y las policías de seguridad comunal, dependiendo si se tratara de municipios del interior o municipios de Gran Buenos Aires. Y allí hubo un intento de descentraización, cogestionando con los gobiernos locales este tipo de dependencias más especializadas.

La policía y las cúpulas son reacias a abrir manos a las estructuras policiales en los municipios. Los sucesivos jefes de policía saben que tienen que lidiar con personas que son actores políticos claves, electores de gobernadores, intendentes. Y también saben que la voz del intendente frente al gobernador en todos los temas, pero particularmente los temas de seguridad pública, tiene un peso, digamos, determinante. Con lo cual, los comisarios saben de alguna manera de esta situación y saben gestionar cómo hacer para concentrar de manera centralizada los distintos servicios policiales en los municipios sin tener una confrontación con los gobiernos locales que, reitero, tienen un protagonismo político relevante en términos generales.

Lo que hizo Sergio Berni, ministro en aquel entonces, creo que fue abril del año 2020, es una resolución ministerial, está habilitado a hacerlo legalmente por la ley de Arslanian, donde construyó una orgánica completamente nueva y, lo que yo observo de esa orgánica, es un proceso de recentralización de todos los servicios policiales. Lo que han hecho acá es una suerte de creación de superintendencia de seguridad regional.

Hay 14 unidades de seguridad regional en la provincia como núcleo duro en materia de seguridad preventiva, me refiero solamente a la seguridad preventiva, seguridad de calle en grandes ciudades, y dentro de esas 14 superintendencias de seguridad regional hay 77 policías departamentales de seguridad y policías de seguridad comunal. Son dos niveles de unidades preventivas diferentes, una de mayor envergadura, clasificada en tres niveles de categoría, y otras de menor porte, en términos generales. O sea que hubo una suerte de recentralización.

Yo les quiero señalar que el origen de las policías locales data del año 2014. Hubo un intento en la legislatura en el 2013-2014 de aprobación, de hecho, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de ley de municipalización policial para grandes ciudades. Eso fue visto como bastante amenazante por parte de los sectores más conservadores de la política y de la policía en la provincia de Buenos Aires, era un esquema completamente novedoso.

Lo que se planteaba en aquel proyecto era la creación de policías municipales en grandes municipios. Siempre que hubiera un consenso importante dentro del municipio, se exigía en aquella ley una mayoría súper especial de ordenanza para adherir a este tipo de iniciativas, la cual consistía básicamente en el traspaso de todos los servicios de seguridad preventiva a los municipios.

Convertir una policía totalmente autónoma desde el punto de vista operativa, orgánica, funcional, con controles cruzados, la idea era una suerte de descentralización como no se había avanzado hasta ese momento en la provincia de Buenos Aires. Eso no se logró, entonces Scioli, en ese momento que estaba comprometido a bancar esta situación, decidió crear esta suerte de unidades de policía local. En este nuevo contexto, a partir de la resolución que yo les mencionaba, la 341 de Berni, hay una suerte de concentración, de reformulación. Se mantuvieron 44 policías de seguridad local, aunque altamente dependientes de las unidades de seguridad regional, que actuaban como estructuras fundamentales para la seguridad preventiva. Un aspecto destacado de la resolución es su capítulo final, que deja abierta la posibilidad de cooperación. Este capítulo permite que, en las jurisdicciones donde operan las policías departamentales de seguridad (las unidades más relevantes), los intendentes interesados puedan firmar convenios de colaboración para fortalecer el sistema provincial de seguridad pública.

Esto genera diversas implicaciones, como que el jefe de la estación de policía de seguridad sea designado por el ministro, pero a propuesta del intendente, quien así participa en la elección del responsable local de seguridad preventiva. Además, el intendente está obligado a presentar al ministerio un plan integral de seguridad local y un plan de gestión integral de riesgos.

Pero dejemos esto un poquito de lado, sí tiene que elevar un plan donde haya, digamos, objetivos, medidas y una serie de acciones que debe ser aprobado por el ministerio de seguridad para que puedan llevarse adelante las políticas coordinadas entre policías, que siguen dependiendo del ministerio de seguridad, y los dispositivos locales que van a depender del intendente. Eso da lugar a la creación de una mesa de coordinación local que básicamente tiene tres grandes cometidos: producir información y hacer una suerte de mapa del delito, diseñar los operativos policiales y evaluar el impacto de esto en el ámbito criminal. Desde el punto de vista conceptual esto la verdad que no está mal, pero no funciona de manera integral, porque acá hay un problema que yo ahora voy a señalar para cerrar en estos minutos, que me parece que es relevante. Hay otro elemento más importante, que es la transferencia de fondos para la seguridad.

El año pasado, en realidad en la época del gobierno de Cambiemos, se había creado un fondo municipal para el fortalecimiento de la seguridad y temas colaterales. La verdad que era una iniciativa muy interesante, les bajaban un dinero muy importante en la provincia a los municipios que adhirieron a este tipo de convenio, exclusivamente para gastar básicamente en infraestructura.

Esto lo llevó adelante Berni con mucho énfasis, inclusive con un monto el año pasado importante de dinero, pero este año eso se diluyó, pese a que hay una resolución. Se diluyó porque el grueso de los intendentes pidieron que en realidad este fondo, que estaba exclusivamente abocado al gasto en materia de seguridad, sea un fondo de ejecución libre por parte de los municipios, que no esté solamente dedicado a temas de seguridad pública, sino a cualquier tema que los intendentes consideran pertinente. Con lo cual el Fondo de Fortalecimiento Municipal de la Seguridad Local, se diluyó. Entonces ahora quedó una partida por ley de presupuesto de asignación de fondos a los municipios, que es un fondo muy importante, donde no están obligados a gastar esto en materia de seguridad pública. Esto es un elemento interesante para que tengamos en cuenta, porque la idea es transferencia de fondos, pero no transferencia de fondos para el compromiso de fortalecimiento de lo que es el esquema de seguridad pública. Esta es la institucionalidad policial que hay en términos generales, no hago ningún tipo de consideración al respecto, simplemente una descripción global.

¿Qué pasa con los municipios? ¿Qué observo yo con los municipios? Hay una enorme disparidad de situaciones institucionales dentro de los municipios. Hay distintos portes de organizaciones, distinto tipo de funcionarios en esta materia, todos de alguna manera tienen algún esquema en la materia. Yo destacaría cuatro grandes rasgos que me parece que de alguna manera están presentes en las gestiones municipales de diverso color político y demás.

Primero, una suerte de ausencia dentro de los municipios, de algo que es fundamental para la gestión de la seguridad pública, que es el conocimiento integral de las problemáticas criminales sobre la que uno tiene que actuar. Acá hay algo que vale la pena aclarar, que es gestionar seguridad pública.

Gestionar seguridad pública es abordar un conjunto de conflictividades y problemáticas delictivas y tratar de organizarlas de alguna manera a través del control, de todo tipo de mecanismos de control. No siempre el control de las problemáticas delictivas supone la extinción de dichas problemáticas. Sabemos que vivimos en sociedades muy complejas, con problemáticas extremadamente disímiles y entonces, en general, las estrategias serias de control en materia de delitos tienen objetivos mucho más acotados. Es decir, que si vos tenes un alto grado de letalidad en determinadas problemáticas criminales, convertir esas problemáticas criminales en, digamos, delitos no letales.

Si uno tiene una magnitud extrema de determinados tipos de delitos graves, tratar de reducirlo lo más posible. Al respecto, digamos, si vos tenes 20, 30 mujeres asesinadas en femicidio, lograr que tengas 10 o 5 es una meta importante y es un elemento, digamos, de alguna manera importante. Si vos tenes un mercado de droga en la región atravesado por hechos de violencia, por la disputa comercial, digamos, de la distribución o del negocio, un buen objetivo político criminal es que haya mercado de drogas pero sin violencia letal.

¿Qué es lo que hacen los países serios en términos generales? La idea es ir definiendo cuáles son los rasgos más gravosos socialmente de esa problemática delictiva y tratar de ir reduciéndola, atenuándola, circunscribiéndola desde el punto de vista territorial, gestionándola de alguna manera. Ahora, si vos no conoces cuál es el cúmulo de problemáticas locales en materia criminal, no podés gestionar seguridad pública, y esto es un déficit enorme por parte de los municipios.

Los municipios no han construido ni han conveniado, porque vamos a poner, hay municipios que dicen la verdad no tengo capacidades como para hacer encuestas de victimización, como para trabajar este mapeo criminal, pero lo pueden tercerizar. Se pueden hacer convenios con universidades, se puede trabajar de alguna manera. Lo importante es que haya un seguimiento de cuál es la problemática criminal del territorio. Porque sin eso el intendente no se puede sentar con nadie a discutir seriamente. Porque ahí empieza la manipulación de la información con sentido político. Las oposiciones intentan magnificar los delitos y la gravedad de los mismos, los oficialismos intentan atenuarlos, pero la verdad que se habla sobre un contexto, digamos, que además está muy atravesado por la mediatización de la seguridad pública.

Entonces también juegan los medios al respecto. No sé si ustedes han notado que en determinadas coyunturas hay mucha información sobre crímenes y en determinadas otras coyunturas hay poca información sobre crímenes a nivel mediático. Y eso de alguna manera incide al respecto.

Ahora, hay un elemento fundamental en cualquier nivel. Esto es a nivel federal, esto es a nivel provincial, esto es a nivel local. Si vos no sabes cuánto delito hay, dónde se cometen esos delitos, de qué estamos hablando, el impacto que tienen sobre la vida colectiva, dónde se producen y de qué manera se producen, uno no puede desarrollar políticas de control de eso que se desconoce.

Entonces, un primer elemento fundamental del ABC, de la gestión de la seguridad pública en cualquier nivel, es conocer el delito que uno tiene que atender y abordar de alguna manera. Los municipios no cuentan en general con este conjunto de destrezas. No estamos hablando de estadística para la transparencia, ni para que hagan los académicos algún paper.

Estamos hablando de un conocimiento corriente, estandarizado, con evidencias concretas de las problemáticas que tiene que atender un municipio, tiene que atender la provincia al respecto. Segunda cuestión, hay una visión, esto no es condenable para nada, digo estoy haciendo una descripción del fenómeno, no estoy hablando de las razones de esto, pero es una mirada muy policialista de la seguridad pública. Acá hay un contraste histórico en la clase política argentina de delito-policía.

Hay una suerte de significación de sentido común que indica que el delito aumenta cuando hay poca policía, lo digo brutalmente, por una cuestión de tiempo, y el delito se reduce cuando hay menos policía. Algunos plantean que el delito aumenta cuando hay una policía que tiene las manos atadas, el delito digamos se reduce cuando la policía se le desata la mano, en términos generales. No importa las miradas ideológicas que hay, la impresión que yo tengo es que en esta interpretación de envergadura de aparato policial contra delitos, me da la impresión a mí que es el sentido común de la clase política.

De hecho, ustedes fíjense que por derecha o por izquierda, los gobiernos locales, los gobiernos provinciales, tienen un parecido de familia muy importante. Está todo el mundo pensando cuántas policías colocan en la calle, cuánta videovigilancia desarrolla y cuántos policías de dotación hay en el territorio. Vale decir que si estos son los valores con los cuales se controla la seguridad pública en el ámbito local, lo que están diciendo con ese conjunto de medidas es cuanto más policía tengo, cuanto más vigilancia tengo y mayor respuesta policial tengo a los eventos que se van produciendo, en términos generales tengo por lo menos alguna estrategia de control del mundo criminal.

Esta visión es una visión policialista. La mala noticia que uno debe darles, aunque sea en estos foros, en voz baja, yo con cuidado señalo esto, es cuando uno se pone a estudiar seriamente cuánto tiempo le dedica la policía a la problemática criminal y qué efectividad tiene la policía en materia de control policial cuando desarrolla estrategias de ocupación territorial y no de policiamiento focalizado, es prácticamente exiguo. Pero esto está largamente estudiado hace 50 años en el mundo.

¿De acuerdo? No estamos inventando nada con esto que estamos diciendo. Entonces es complicado que vos le digas a un dirigente político, a un legislador, a un intendente, maestro no se mate tanto, no gaste tanto esfuerzo en esto porque es muy poco lo que se va a terminar controlando al respecto. Si usted quiere pagar un montón de patrulleros, un montón de vigilancia para generar una sensación de seguridad, yo le digo invierta mucho más en pauta publicitaria que por ese lado es mucho mejor.

¿De acuerdo? Total, como no vamos a gestionar crimen ni vamos a hacer estrategias de control del crimen, pongamos el dinero en algo mucho más útil que es apagar el fenómeno criminal tapándolo mediáticamente.

Tercer rasgo que yo veo que tienen los municipios importantes es en general, en cualquier esquema institucional, más allá de lo que yo describí, lo que terminan haciendo los gobiernos locales es, con lo que tienen, hacen lo que pueden en materia de coordinación. En general, los intendentes no han formado cuadros políticos.

Esto es un rasgo que me parece que es importantísimo. Ya hace 20 años que estamos discutiendo esto y perdimos una oportunidad fenomenal de hacer lo más importante que es la formación de cuadros políticos especializados en esta materia.

Cuando digo cuadros políticos no son académicos, hay una confusión, digo cuadros políticos y funcionarios que estén dispuestos a gestionar estas cosas en el ámbito local y a formarse y especializarse en lo que es este campo de la gestión pública que es un campo como cualquier otro de la gestión pública que tiene sus especificidades.

Esta ausencia de unidades organizativas, de cuadros políticos de gestión, con la visión que sea en términos generales, pero que entiendan la lógica de la política aplicada a lo que es la gestión de la seguridad pública, me parece que es un tema fundamental porque vos lo que tenes que hacer acá es planificar. Hagamos un raconte de los gobiernos locales, lo que tenes que hacer es conocer la problemática delictiva, saber cuáles son los instrumentos con los que contes, o propios o en coordinación con la provincia, lo que sea. Entender cuáles son los focos sobre los que vas a actuar, porque a veces en el marco de las políticas públicas no podemos desarrollar determinadas estrategias en función de un rasgo importante.

Conocemos el problema pero no tenemos el instrumento de intervención. Como dirigentes políticos, como gobernantes, no vas a agendar un tema en la opinión pública que vos no podes atender de alguna manera. Cuando vos tenes en materia de seguridad pública un desfase tan grande entre problema e institucionalidad y tenes que abocarte a construir esta institucionalidad, los tiempos se van al diablo.

Te agarra el calendario electoral, perdiste estos dos años de renovación del Consejo Deliberante, la cosa se complica. El timing del calendario electoral de los gobiernos locales de alguna manera vulnera la posibilidad de un abordaje de reforma institucional. Además, esta reforma institucional implica inversión, un flujo de dinero, un esfuerzo institucional, mientras yo tengo el problema. Esto desalienta a los gobiernos locales a atender este tema.

Bien, ya para terminar, tenemos acá un problema fenomenal, un problema que yo quiero destacar en este punto, la lógica de la policía. Tenemos una policía hiper centralizada.

Vamos a la foto final. Tenemos 310 000 kilómetros cuadrados y más o menos unas 30 ciudades de porte complejo y elevado con ciudades urbanizadas, inclusive dentro del conurbano. Pero además, tenemos cerca, además de las ciudades que hacen a los égidios fundamentales, los conglomerados urbanos fundamentales. En el Gran Buenos Aires tenemos unas 15 ciudades, más el interior de la provincia de Buenos Aires, que tienen un porte de 100 000 habitantes para arriba, y que tienen problemas complejísimos. Hoy estamos en un volcán que estalló el mundo criminal.

Vamos a ver esto en los próximos meses de una manera absolutamente desmadrada y teniendo una policía que, de algún modo pretende tener un control de esto pero no lo puede hacer porque es una policía corta, pese a la numérica que tiene, porque es una policía que está pensando en una lógica distinta. Está mirando al cliente más importante, el cliente más importante no es el ciudadano, el cliente más importante es la cúpula.

Pero el valor que nosotros tenemos en el fondo no es el control del crimen. Es que somos la institución estatal más importante de control de poblaciones. Esto es, la policía bonaerense. Es una gran policía de gestión de frontera social, una gran gendarmería fronteriza. La frontera social que gestiona la policía en la provincia de Buenos Aires, es la frontera de los integrados respecto de los no integrados.

Gran parte de las ciudades de la provincia de Buenos Aires tienen un tercio o la mitad de la población que están fuera de las regulaciones que viven en periferias, y esa gente, de alguna manera sobrevive dentro de la ciudad. Circula por los espacios de las clases y de los estratos sociales protegidos, las zonas comerciales, la zona financiera, las zonas industriales, y ustedes saben muy bien que la policía, es decir, la provincial, hace control de la circulación de las personas en esas zonas.

¿Y eso es Control del crimen? Bajo ningún punto de vista, eso es control poblacional.

El control poblacional excluye a ciertos sectores de los espacios protegidos, es decir, aquellos de alta sensibilidad política como los centros financieros, comerciales y residenciales. En este contexto, la policía tiene una lógica distinta a la de la política. A la política le preocupa lo que sucede en estas zonas protegidas, pero no lo que ocurre en los barrios populares, donde los niveles de victimización son extremadamente altos.

Como alguna vez me dijo un intendente: "Allá en el fondo, se arreglan. Vos quedate tranquilo. El problema lo tengo acá en el centro" . Es decir, las problemáticas en la periferia se perciben como autogestionadas, mientras que en el centro se sienten como urgencias políticas.

Esta lógica política es la que explica por qué no se busca reformar la policía: porque es eficaz en el control poblacional. Su efectividad se debe, entre otras razones, a que sus integrantes provienen de los mismos sectores sociales que deben vigilar, compartir idioma, gestos y hasta el color de piel. En términos generales, el mejor funcionario estatal para este tipo de control es el pobre que controla al pobre, el marginal que controla al marginal.

En la Policía de la Provincia de Buenos Aires, el ingreso a la fuerza se ha convertido en un mecanismo de inclusión social. Quien antes estaba fuera del sistema, al convertirse en policía accede a un salario, obra social y pertenencia institucional. Esto genera un fuerte sentido de integración, que defiende con determinación. Por eso, la policía es tan eficaz y, al mismo tiempo, tan brutal en el control de la población.

Sin embargo, esta lógica no tiene un impacto real en el control del crimen. Su función principal es proteger ciertas áreas reguladas de aquellos que circulan por fuera del sistema. No estamos hablando solo de seguridad, sino también de recaudación ilegal de fondos y su distribución hacia niveles superiores. Pero de ese punto de lado por ahora.

La gran pregunta es: ¿Qué hacer con esto? Sinceramente, no tengo la más mínima idea. Hay intereses cruzados: la lógica municipal por un lado, la lógica provincial por otro, y las dinámicas internas de una policía que responden tanto a la política como a su propia jerarquía. Hasta ahora, los problemas de inseguridad no han derribado ningún gobierno, lo que explica la falta de voluntad política para abordarlos en profundidad.

Si estuviera en el gobierno local, comenzaría a crear capacidades institucionales. Es fundamental conocer el delito en el distrito: cuántos delitos hay, de qué tipo, dónde y cómo se desarrollan. Esto es soberanía política. También formaría cuadros especializados para analizar el funcionamiento de la policía y gestionar la seguridad pública en la medida de lo posible.

Además, muchas intervenciones necesarias no dependen solo de la policía, sino de acciones sociales que solo pueden implementarse a nivel local. La prevención del delito siempre es local, incluso a nivel barrial. Cada barrio tiene una dinámica diferente y requiere respuestas específicas. En este sentido, los municipios pueden y deben intervenir en temas como violencia de género y adicciones, más allá de la actuación policial.

A largo plazo, creo que avanzamos hacia un proceso de descentralización de la seguridad pública en los grandes municipios. Lo mismo pensaba hace 10 años cuando debatíamos la ley de policía municipal en la legislatura provincial. Pasó una década y no cambió nada. Quizás en 20 años sigamos diciendo lo mismo, pero con más canas.

El sistema de seguridad pública en la Provincia de Buenos Aires es inmanejable desde La Plata. Necesitamos comprender que la policía municipal, cuando realmente lo sea, tendrá un nivel de legitimidad diferente. La comunidad sabrá qué hace su policía y el costo o beneficio de sus acciones recaerá directamente sobre el intendente en las elecciones.

Hoy, cuando hay problemas, la gente reclama al intendente, pero este se desliga diciendo que la seguridad es responsabilidad del gobernador. Así, se generan dinámicas de irresponsabilidad mutua en la gestión de la seguridad pública, lo que perpetúa un problema estructural sin resolver.

¿La descentralización de la policía? El caso de las policías locales en la Provincia de Buenos Aires

Santiago Fernández - Licenciado en ciencias políticas por la Universidad Buenos Aires y Magister de la Universidad de Barcelona. Docente e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Umet.

Voy a enfocarme en las posibles acepciones de las policías locales y sus distintos formatos. Pero para abordar este punto, quiero comenzar por una reflexión contextual: los tres factores que, desde mi punto de vista, explican por qué los gobiernos locales han asumido un rol central en la gestión de la seguridad pública.

El primer factor es general y trasciende la seguridad: se trata del creciente involucramiento de los municipios en diversas áreas de gobierno y la ampliación de sus competencias. Hace décadas, los gobiernos locales han pasado de gestionar cuestiones tradicionales, como infraestructura urbana, control de actividades, permisos, tránsito y asistencia social, a intervenir en temas como el medioambiente y la promoción económica. En este contexto, la seguridad pública también se ha integrado en la agenda municipal.

El segundo factor, ya específico del ámbito de la seguridad, es el colapso del sistema tradicional de gestión de la seguridad pública. Frente a la crisis de legitimidad de los actores tradicionales del sistema penal, los gobiernos locales han asumido un papel clave como contrapartida de esa deslegitimación. Por ejemplo, la creación de policías locales ha surgido como respuesta a este deterioro, particularmente en el caso de la Policía Bonaerense.

El tercer factor es el aumento de los problemas de seguridad y su urbanización. Las ciudades no sólo concentran los delitos y la violencia, sino que también son el escenario donde la inseguridad se instala como una de las principales preocupaciones sociales. Diversos estudios han demostrado que, aunque el tamaño de una ciudad influye en la incidencia del delito, la percepción de inseguridad no siempre está directamente relacionada con los niveles objetivos de criminalidad. Municipios pequeños pueden registrar altos niveles de temor al delito, por ejemplo, hace ya unos años en una encuesta de victimización realizada en Rafaela, provincia de Santa Fe, se observó que la preocupación por la seguridad superaba incluso a la de ciudades con mayores índices delictivos de esa provincia, como Rosario.

Estos tres factores—la expansión de las competencias municipales, el colapso del sistema tradicional de seguridad y el crecimiento del crimen y su impacto en las ciudades—explican la creciente participación de los gobiernos locales en las políticas de seguridad. Los municipios, en consecuencia, han implementado diversas estrategias, desde la inversión en prevención situacional y ambiental hasta la creación de centros de monitoreo y guardias urbanas.

En este marco, quiero centrarme en un punto específico: el grado de competencia que los gobiernos locales han asumido en materia policial. En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL), denominadas habitualmente como policías locales, surgieron como una alternativa ante el fracaso de un proyecto de ley que buscaba crear verdaderas policías municipales bajo la órbita y dependiendo directamente de los Intendentes.

Es importante aclarar que el término "policía local" puede referirse a distintos modelos:

1. Guardias urbanas, que no constituyen policías en sentido estricto.
2. Dispositivos de la policía provincial sobre los cuales se asigna cierto grado de injerencia municipal, como por ejemplo las Unidades de Policía de Prevención Local, en la provincia de Buenos Aires.
3. Policías municipales propiamente dichas, entendidas como un tercer nivel policial, junto con las policías federales y provinciales, bajo la dependencia directa de los intendentes.

Si se pretende avanzar en este tercer tipo de dispositivo institucional, es decir, en la conformación de policías municipales, es clave definir algunos aspectos. En primer lugar, si se establecerá un límite poblacional para la creación o no. En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, el proyecto de ley contemplaba la posibilidad de conformación de policías municipales solo en grandes municipios y se debatía si el piso sería 70.000 o 100.000 habitantes.

Es importante considerar la experiencia internacional. En España, por ejemplo, existen policías locales en numerosos municipios, lo que ha generado un amplio debate sobre la coordinación y el financiamiento, especialmente por la existencia de policías dependientes de localidades pequeñas. La cuestión central en este sentido radica en si la creación de policías municipales debería aplicarse a todos los municipios o solo a algunos, criterio que en la Provincia de Buenos Aires se abordó estableciendo un umbral poblacional cuando se intentó legislar sobre el tema.

Un segundo aspecto clave es la definición de funciones. ¿Estas fuerzas se limitarán a la prevención del delito o también tendrán facultades investigativas? En el proyecto de ley que se discutió en provincia de Buenos Aires las policías municipales estaban concebidas exclusivamente para la prevención. Sin embargo, en España, las policías locales también investigan. Desde nuestra perspectiva, la especialización de las policías

municipales en tareas preventivas permitiría que la policía provincial se concentrara en la investigación y, en ese sentido, permitiría un proceso beneficioso de especialización de funciones entre distintas policías.

El tercer eje a tener en cuenta es la cuestión territorial. ¿Las policías municipales coexistirán con la policía provincial o su despliegue implicará un repliegue de esta última? Esta discusión ya se presentó en la Ciudad de Buenos Aires con la creación de la Policía Metropolitana, ahora convertida en Policía de la Ciudad, y su convivencia inicial con la Policía Federal. En España, por ejemplo, los Mossos d'Esquadra coexisten con las policías locales sin que su despliegue signifique la retirada de la policía de la Comunidad Autónoma. En el proyecto mencionado, se proponía que la creación de policías municipales dedicadas a la prevención llevara a la reorientación de la Policía Bonaerense hacia tareas investigativas y dejara de desarrollar funciones preventivas en los territorios en los que se conformaran policías municipales.

Un cuarto aspecto es el régimen profesional. ¿Estas fuerzas tendrán las mismas condiciones laborales que la policía provincial o seguirán un esquema distinto? Si es diferente, ¿será uniforme en todos los municipios o cada uno establecerá su propio modelo? En este marco, es fundamental definir mecanismos de control, capacitación, ascensos e ingresos.

Por último, está la cuestión del financiamiento. Si la provincia deja de asumir las tareas preventivas, ¿transferirá esos recursos a los municipios? En ese caso, ¿cómo se implementaría dicha transferencia? ¿Se crearía un fondo específico? ¿Se destinarían estos recursos únicamente al personal o también a la infraestructura? Este debate es clave para determinar la viabilidad del modelo.

En síntesis, la definición de estos cinco puntos será determinante para la conformación de un esquema de seguridad local que disponga de policía dependiente y al servicio de los municipios en Argentina. Ahora bien, más allá del diseño institucional, hay tres problemas estructurales que este debate pone en evidencia sobre la gestión de la seguridad en Argentina.

Primero, la tendencia a quedarse a mitad de camino en las reformas. La experiencia de las policías locales en la Provincia de Buenos Aires es un claro ejemplo: nunca se consolidaron completamente y terminaron en un híbrido inestable que luego fue revertido. Esto refleja una dificultad más amplia en la política de seguridad argentina: la falta de continuidad intertemporal en las decisiones. Se avanza en una dirección, pero rápidamente se produce una contrarreforma que deshace lo construido.

En segundo lugar, la coexistencia de un sistema policial centralizado con intentos de descentralización informal ha generado distorsiones. Mientras algunos modelos buscan delegar responsabilidades en los municipios, el esquema centralizado de la Policía Bonaerense sigue predominando. Esta ambigüedad dificulta la implementación de una descentralización formal y efectiva.

Por último, la necesidad de una gestión con mayor audacia. Los cambios estructurales en el sistema policial en Argentina y, en particular, en el de la provincia de Buenos Aires serán imposibles si los gestores de la seguridad siguen actuando con temor al conflicto. Si la prioridad es evitar "hacer olas" en lugar de impulsar transformaciones necesarias, difícilmente se logre superar la coyuntura actual.

En definitiva, el debate sobre las policías municipales no es solo una discusión técnica, sino un reflejo de problemas más profundos en la política de seguridad en Argentina. No existe una gestión de seguridad verdaderamente transformadora sin que sea necesario asumir cierto grado de incertidumbre y conflicto. Cualquier cambio significativo implicará tensiones. Es fácil mantenerse en el cargo sin hacer nada; lo difícil es sostenerse mientras se impulsa una transformación real.

La imposibilidad de superar estos tres problemas estructurales desde hace años no tiene atrapados en una dinámica repetitiva. En su momento, la descentralización de las políticas de seguridad y la creciente participación de los gobiernos locales permitieron abrir el debate sobre la posibilidad de descentralizar la policía. Hoy el protagonismo municipal en la seguridad ya no es solo un contexto favorable para la descentralización policial, sino que atribuir competencias en materia policial a los municipios se ha convertido en un factor clave para profundizar este proceso que, sin ese impulso, parece estancado.

Si esta descentralización policial no se concreta, seguiremos repitiendo el mismo esquema: instalación de cámaras, creación de centros de monitoreo y distribución de botones antipánico, sin un verdadero cambio estructural. Llevamos una década aplicando las mismas estrategias sin alterar la lógica centralizada del sistema.

Por ello, el debate sobre la descentralización policial seguirá vigente. Mientras persista la fuerte centralización de las policías provinciales en Argentina, este será un tema recurrente y, a su vez, la clave para avanzar hacia una gestión de la seguridad pública más eficiente y eficaz.

Preguntas

¿Cómo consideras que debería configurarse una policía municipal en términos funcionales y orgánicos? Teniendo en cuenta nuestro sistema federal, ¿cómo se evitarían solapamientos con las funciones de la policía provincial y la federal? ¿Cuáles serían, en tu opinión, las competencias específicas de una policía municipal?

Marcelo Saín: He sido cauteloso al plantear la necesidad de crear policías municipales, ya que, como mencionó Santiago, sin un fuerte consenso político sería prácticamente inviable. Esto implicaría un cambio significativo en el sistema político en su conjunto.

En la provincia de Buenos Aires, la presencia de numerosos intendentes de distintos partidos —radicales, peronistas y de Cambiemos— ha generado una comprensión compartida sobre las deficiencias y necesidades en la gestión local de la seguridad. Por ejemplo, si le preguntamos al intendente de Mar del Plata si estaría dispuesto a gestionar una policía de seguridad preventiva, estoy seguro de que diría que sí.

Estoy convencido de que los intendentes e intendentas del conurbano bonaerense y de las grandes ciudades tienen mayores destrezas y capacidades que un ministro de Seguridad para gestionar los sistemas de seguridad en sus territorios. Además, el hecho de que su legitimidad política esté vinculada a la seguridad pública los obliga a ser más eficientes en esta materia.

Ahora bien, si se decide transferir la seguridad preventiva a los municipios, debe hacerse bajo ciertos principios fundamentales:

1. Reversibilidad: Si la situación se descontrola, la provincia debe retomar el control de la seguridad preventiva.
2. Sustitución y delimitación de funciones: La policía municipal no debe coexistir con la policía provincial en tareas de seguridad preventiva, sino reemplazarla en ese ámbito. Además, sus funciones deben estar estrictamente limitadas al patrullaje y la prevención del delito, sin involucrarse en investigaciones, mantenimiento del orden público ni tareas administrativas o de tránsito.

El problema es que, en muchas ocasiones, las policías se convierten en un "kiosco polirrubro" que resuelve cualquier necesidad del municipio, desde dirigir el tránsito hasta notificar citaciones judiciales. Esto diluye su función principal: el control del crimen.

Hoy en día, muchos municipios ya están invirtiendo fuertemente en seguridad sin contar con una estructura orgánica definida. En un estudio realizado en San Martín, demostramos que el intendente Katopodis destinaba el 23% del presupuesto municipal a seguridad, pero de manera fragmentada en distintos programas y áreas sin una política clara. Esto ocurre en numerosos municipios y demuestra que, sin una estrategia definida, los recursos se dispersan sin generar un impacto real.

Si los intendentes pueden gestionar sistemas de salud con eficiencia, ¿por qué no podrían hacer lo mismo con la seguridad preventiva? Al final, se trata de contar con herramientas como el mapeo del delito, planificación operativa, patrullaje focalizado y evaluación de impacto.

El problema de fondo es que el sistema político e institucional empuja a la policía a realizar tareas ajenas al crimen, lo que desvía su propósito central. No se trata solo de descentralizar, sino de cambiar la lógica de funcionamiento. Crear policías municipales sin una reconfiguración real del rol policial sería simplemente cambiar el collar sin modificar el perro.

Hay que discutir para qué está la policía en la sociedad. En Argentina, esta conversación no se ha dado de manera profunda. En otros países, como Holanda, la policía ha desarrollado protocolos específicos para atender casos de violencia de género en coordinación con universidades y servicios sociales. En esos casos, la policía cumple una función clara: intervenir en situaciones de emergencia, no resolver el problema estructural.

En definitiva, si no se avanza en la creación de policías municipales, los municipios igualmente deben fortalecer su capacidad de gestión en seguridad. Esto requiere personal capacitado y un mayor poder de decisión sobre las políticas de seguridad pública en sus territorios. Incluso sin una policía propia, pueden asumir un rol más activo en la planificación y supervisión de estrategias de seguridad.

Dado que en la gestión pública es clave evaluar el impacto de las políticas implementadas, ¿Qué indicadores consideran más relevantes para medir el éxito de las estrategias de seguridad a nivel municipal?

Santiago Fernández: En primer lugar, hay que señalar que en Argentina existe un problema generalizado de evaluación de políticas públicas, y la seguridad no es la excepción. Cada política debe ser vista como una hipótesis de intervención: se implementa con la presunción de que tendrá un impacto sobre un problema específico, pero esto debe medirse.

El problema es que en el país no hay una cultura consolidada de evaluación. Por ejemplo, los municipios invierten gran parte de su presupuesto en centros de videovigilancia, pero no existen estudios serios que analicen su impacto real. En otros países, sí hay evaluaciones sobre la efectividad de estas tecnologías, lo que permite tomar decisiones basadas en evidencia.

La medición de resultados en seguridad es crucial, y sin ella, las políticas públicas pueden terminar reproduciendo prácticas ineficaces sin corregir errores ni optimizar recursos. Por ejemplo, Londres es una de las ciudades más vigiladas del mundo y existen estudios sobre el impacto de esta vigilancia y sobre los mitos que la rodean.

Planteo el tema de la evaluación de políticas de videovigilancia sólo a modo de ejemplo porque es una de las políticas más extendidas a nivel local. Uno de los mitos más comunes es que la videovigilancia es mayormente pública, cuando en realidad el componente privado es el más significativo. Otro mito es que ante un incidente se puede rastrear toda su trayectoria y evolución, pero en la práctica no siempre existe esa capacidad de seguimiento. También se suele afirmar que la videovigilancia reduce el crimen, cuando la evidencia sugiere que resulta más útil en la investigación de delitos. Sin embargo, a nivel local no existen estudios sobre el impacto de estas políticas.

Para responder concretamente a la pregunta, lo fundamental sería medir las diferentes intervenciones locales en seguridad. Para prevenir hay que conocer. Y del mismo modo, no se pueden evaluar políticas e intervenciones si no se dispone de información sobre ellas.

No se puede evaluar un problema ni sus soluciones sin datos. Recuerdo que al ingresar al Ministerio de Seguridad en Santa Fe, Marcelo preguntó a tres áreas distintas cuántos policías había en la provincia. Recibió tres respuestas diferentes. Si ni siquiera se conoce la cantidad de policías, mucho menos se sabe cuántas armas hay, qué recursos están disponibles y muchísimo menos sobre la dinámica del crimen. Sin esta información, es imposible medir el resultado e impacto de las políticas de seguridad.

Desde un enfoque conceptual, es clave poder evaluar las distintas intervenciones en función de hipótesis sobre problemas públicos. Los indicadores deben construirse sobre los problemas prioritarios, pero esto es inviable sin información adecuada. Por eso, es fundamental discutir la creación de observatorios y centros de análisis a nivel local. Esta información no solo debe abarcar los problemas y las intervenciones, sino también los dispositivos institucionales disponibles para actuar. En definitiva, los indicadores para medir las estrategias municipales deben ser acordes a los problemas que se quiere abordar, pero antes de eso debe disponerse necesariamente de información sin la cual ningún tipo de evaluación es posible.

Marcelo tiene una amplia experiencia en la gestión de seguridad a nivel provincial, tanto en Buenos Aires como en Santa Fe. Desde su perspectiva, ¿Qué capacidades deberían desarrollarse para formar funcionarios municipales en el área de seguridad? ¿Qué características tiene el panorama actual y hacia dónde deberíamos avanzar?

Marcelo Saín: En cuanto a la capacitación de funcionarios municipales en seguridad, las experiencias en Buenos Aires y Santa Fe son dispares. En Buenos Aires, esta discusión lleva tiempo y las responsabilidades están más entrelazadas entre los distintos niveles de gobierno. Santa Fe, en cambio, tiene un Estado más débil, con menor desarrollo institucional y recursos limitados. La primera gestión ministerial que incluyó a los gobiernos locales en la seguridad pública fue la nuestra. Aunque tuvo buena recepción, en momentos de crisis los municipios suelen desentenderse y dejar el problema en manos del gobernador y el ministro.

La provincia de Buenos Aires, en cambio, tiene un Estado más estructurado, con una relación más densa entre gobiernos locales, el sistema policial y los conflictos en el territorio. Su institucionalidad es más robusta, con características más cercanas a un Estado europeo que a la situación de Santa Fe.

Independientemente del origen de los funcionarios (académico, policial o político), lo esencial es que cuentan con tres capacidades clave:

1. Producción y gestión del conocimiento: Se necesitan al menos dos o tres personas capacitadas en la recolección y análisis de datos en seguridad pública, para desarrollar herramientas accesibles y efectivas a nivel local.
2. Planificación en seguridad pública: Es clave establecer objetivos realistas, basados en la medición del problema delictivo y la capacidad institucional disponible. Las políticas deben abordar el problema con criterios claros y metas concretas, evitando discursos vacíos como "combatir el narcotráfico", que carecen de sustento real.
3. Coordinación con las fuerzas de seguridad: Es fundamental entender cómo funciona la policía, mantener comunicación con sus miembros y trabajar en conjunto sin perder la perspectiva política. Un funcionario de seguridad no debe convertirse en "comisario", sino mantener su rol como articulador del intendente ante la fuerza policial.

En este sentido, no hay un perfil único ideal para un funcionario de seguridad. Se han visto académicos sin experiencia práctica tomar malas decisiones, y comisarios retirados con gran capacidad de gestión. Lo importante no es su origen, sino su capacidad para comprender, coordinar y ejecutar políticas de seguridad efectivas.

