

Seguridad pública y gobiernos locales en la Argentina. Un análisis de las tensiones entre el marco jurídico y la dinámica política*

Public security and local governments in Argentina. An analysis of the tensions between the legal framework and political dynamics

Andrés H. Escudero**

RESUMEN

El presente artículo analiza la evolución del rol de los gobiernos locales en el campo de la seguridad pública. Nuestro principal foco de interés es la tensión existente entre el marco jurídico vigente y la dinámica política impulsada por la consolidación de la inseguridad como problema público. Argumentamos que la distribución de competencias y la organización del sistema institucional en materia de seguridad se desarrollaron históricamente sin tener en cuenta a los municipios. Esto dio lugar a un esquema legal con gobiernos locales excluidos del sistema de seguridad, y por tanto, con escasas herramientas para intervenir en la materia. Esperamos que el diagnóstico ofrecido en este artículo funcione como una contribución más en el necesario proceso de rediscutir la organización y el funcionamiento del actual sistema de seguridad argentino, en lo que se refiere puntualmente al rol de los gobiernos locales.

PALABRAS CLAVE: seguridad pública, gobiernos locales, municipios, marco jurídico, dinámica política

ABSTRACT

* El presente artículo es resultado del Proyecto “Normatividad y política en la descentralización de la seguridad y el policiamiento en la Provincia de Buenos Aires, 2003-2019”, financiado por la Universidad Católica de Santiago del Estero – UCSE.

** Licenciado en Ciencia Política (UB). Diplomado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO Argentina). Magíster en Administración Pública (ECON-UBA). Docente de las cátedras de Teoría del Estado (UBA) y Derecho Político (carrera de Abogacía, Plan Francoargentino, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador y Université Paris I Panthéon Sorbonne). andres.escudero.ae@gmail.com

This article analyzes the evolution of the role of local governments in the field of public security. Our main focus of interest is the tension between the current legal framework and the political dynamics driven by the consolidation of insecurity as a public problem. We argue that the distribution of competences and the organization of the institutional system in matters of security were historically developed without taking into account the municipalities. This gave rise to a legal scheme with local governments excluded from the security system, and therefore, with few tools to intervene in the matter. We hope that the diagnosis offered in this article will work as another contribution in the necessary process of rediscussing the organization and functioning of the current Argentine security system with regard to the role of local governments.

KEYWORDS: Public safety, local governments, municipalities, legal framework, political dynamics

I. Consideraciones introductorias

Las respuestas locales frente a la inseguridad en la Argentina reciente pueden enmarcarse dentro de transformaciones sociales mucho más amplias ocurridas a nivel global. El proceso de globalización-localización trajo aparejado cambios radicales en las estructuras de la mayor parte de las sociedades del mundo.

Durante el último cuarto del siglo XX, el caso argentino exhibe una serie de grandes tendencias que complejizaron el entorno en que los gobiernos se desenvolvían: crisis de legitimidad en los partidos políticos, achicamiento de las estructuras estatales, incremento de la pobreza, consolidación de la exclusión y segregación urbana, flexibilización del mercado laboral, nuevas formas de violencia, problematización de violencias ocultas, aumento en los delitos contra la propiedad, difusión de nuevas tecnologías, consolidación de demandas ciudadanas vinculadas a la seguridad, complejización de la criminalidad organizada, etc.

En este marco, buena parte de las nuevas demandas derivadas de estos cambios macrosociales empezaron a concentrarse en los gobiernos locales. Por ejemplo, durante la segunda mitad de la década de 1990 y los años de la crisis de 2001-2002, los jefes políticos locales contuvieron parte de las demandas sociales derivadas del proceso de exclusión, y a partir de la recuperación económica empezaron a recibir en forma creciente las demandas vecinales en materia de seguridad.

A través de marchas a las municipalidades, movilizaciones, demandas en los foros, petitorios, reuniones en instituciones barriales, exigencias de entrevistas personales, quejas en redes sociales, etc., los intendentes debieron gerenciar, en muchos casos con recursos críticos, las demandas de sus comunidades locales.

Como explicamos en otra ocasión (Escudero, 2019), los gobiernos locales administraron tanto presiones provenientes desde “arriba” como desde “abajo”. A las demandas vecinales, y a su propia necesidad de legitimación político-electoral, se les sumaron las presiones recibidas por los gobiernos provinciales y por los liderazgos partidarios.

De esta manera, la consolidación de la inseguridad como problema público a partir de la segunda mitad de los años 1990 impulsó una serie de transformaciones en el rol de los gobiernos locales en el campo de la seguridad y la prevención del delito.

Los apartados 2 a 5 están dedicados a un diagnóstico del marco legal e institucional de la seguridad interior, con el objetivo de analizar qué rol tienen los municipios en este esquema. Para ello, analizamos la distribución de competencias en materia penal y de seguridad (apartado 2); el trípode legal compuesto por las leyes de defensa nacional, seguridad interior e inteligencia (apartado 3); y la regulación constitucional y legal de la vida municipal en la argentina (apartado 4) y la provincia de Buenos Aires (apartado 5), enfatizando la cuestión de la seguridad y el policiamiento.

En la segunda mitad del artículo, haciendo foco en el análisis de las tensiones entre el marco legal y la dinámica política, identificamos tres tendencias o dimensiones fundamentales en el proceso de involucramiento de los municipios en la gestión de la seguridad: la securitización en el ejercicio de algunas competencias municipales clásicas (apartado 6); el progresivo reconocimiento del nuevo rol de los municipios en materia de seguridad y prevención del delito a través de un conjunto de normas de distinta jerarquía (apartado 7); y el desarrollo de sistemas locales de seguridad a través de iniciativas de los propios municipios basadas en la explotación de vacíos normativos y zonas grises de la legislación (apartado 8).

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo se fundamenta en un amplio análisis normativo, que incluyó las leyes nacionales vigentes en materia de defensa, seguridad interior, inteligencia y armas de fuego; las constituciones provinciales; la ley orgánica de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires, junto a las leyes, decretos y resoluciones ministeriales de la provincia relacionadas con la seguridad pública y la policía bonaerense; la leyes de presupuesto provincial de los años 2016, 2022 y 2023 en lo relativo a la creación de fondos para financiar las inversiones municipales en seguridad; y un copioso conjunto de convenios de adhesión, cooperación y fortalecimiento logístico, suscriptos entre Nación, provincia y municipios bonaerenses, en materia de policía, financiamiento y logística.

A ello se sumó el estudio de un conjunto de entrevistas en profundidad realizadas con funcionarios municipales de las áreas de seguridad en municipios del conurbano y del interior bonaerense, y el análisis de una extensa base de datos con material periodístico y documentos de gobierno.

II. La distribución de competencias en materia penal y de seguridad: cuestiones constitucionales y organización de los poderes públicos

Al momento de analizar la distribución de competencias en cualquier campo de política pública, el punto de partida obligado es la condición federal de la organización estatal argentina.

La Constitución Nacional (CN), desde su versión sancionada en 1853, reconoce que las provincias son entidades preexistentes a la nación. En tal sentido, el Estado nacional se constituye por la voluntad conjunta de las provincias que lo componen y ostenta, por lo tanto, aquellas facultades que las provincias han decidido expresamente delegarle. Así, el artículo 121 de la CN establece que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”.

Una de esas facultades no delegadas es la seguridad. Vale decir que desde un enfoque basado en el derecho constitucional, el punto de partida para interpretar esta distribución de competencias es que las provincias son, por regla general, las responsables primarias de la seguridad, y que el Estado federal solo adquiere competencias por excepción a esa regla general. Este es el fundamento por el cual las provincias han organizado bajo su mando las agencias básicas de un sistema de *law enforcement* o aplicación de la ley: fuerzas de policía, servicios penitenciarios y justicia penal.

Sin embargo, aunque la seguridad es una competencia originaria de las provincias, no es una facultad exclusiva de ellas, sino *concurrente* entre el Estado federal y los estados provinciales.

El Estado nacional cuenta bajo su órbita con las mismas agencias de cumplimiento de la ley que tienen los estados provinciales. La Nación tiene sus propias cárceles (el Servicio Penitenciario Federal), sus propias fuerzas policiales y de seguridad (la Policía Federal Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, la Gendarmería Nacional Argentina y Prefectura Naval Argentina) y su propia justicia (el Poder Judicial de la Nación). Vale decir

que una parte de la facultad para dirimir conflictos de manera vinculante y hacer cumplir la ley ha sido delegada por las provincias a la Nación durante el pacto constitucional.

Sumado a ello, un aspecto fundamental en materia de seguridad es que el establecimiento de las normas penales sí constituye una facultad delegada. El artículo 75 de la CN establece que

Corresponde al Congreso (...) [inciso 12.] Dictar los códigos Civil, Comercial, **Penal**, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, en cuerpos unificados o separados, sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones (...). (El resaltado me pertenece)

De esta manera, las normas penales son establecidas por un poder federal, mientras que su aplicación corresponde tanto a la Nación como a las provincias según el caso. ¿En qué casos el PJN es competente para intervenir en un conflicto entre partes? Existen tres motivos por los cuales puede surgir frente a un determinado caso la competencia judicial federal: la materia, el sujeto y el lugar.

Esta distribución de competencias surge de la CN y de diversas leyes dictadas por el Congreso Nacional (entre ellas la famosa ley 48, dictada en 1863, que regula las ocasiones en las cuales puede acudir a la CSJN bajo la forma del Recurso Extraordinario Federal).

Según la materia, es competente en casos que estén expresamente regidos en la CN; casos regidos especialmente por el Congreso y que no estén en los códigos civil-comercial, penal, minería, trabajo y seguridad social; tratados con otras naciones; almirantazgo y jurisdicción marítima. Según el sujeto, cuando hay una causa en que la Nación es parte; un ciudadano argentino contra uno extranjero; entre habitantes de diferentes provincias; cuando concierne a embajadores, ministros públicos y cónsules extranjeros. Y por el lugar, cuando

existan delitos cometidos en un territorio que esté bajo el mando exclusivo del estado federal (islas, ríos, puertos, propiedades del estado nacional, buques nacionales, etc.).

Si bien esta distinción parece clara, no siempre es fácil determinar si la justicia federal es o no competente. Muchas veces, la competencia debe decidirse *ad hoc*, frente al caso concreto.

Algunos campos de competencia propiamente federal vinculados a la comisión de delitos son los siguientes: el Régimen Penal Tributario; contrabando (fijado en el Código Aduanero); violaciones a la Ley de Marcas; narcotráfico (aunque complementado con la Ley 27502 de “desfederalización”); falsificación de moneda; trata de personas; secuestro extorsivo (aunque hay debates sobre los límites); delitos contra la Administración Pública Nacional (corrupción de funcionarios nacionales, por ejemplo); delitos de lesa humanidad; lavado de activos (aunque no en todos los casos).

A modo de resumen, podemos decir que: (1) las provincias conservan su competencia originaria para proveer seguridad a sus ciudadanos; (2) no obstante lo cual, delegaron en la Nación la facultad de sancionar la ley penal de fondo (es decir, aquella que establece las penas) y de intervenir en forma directa en una serie de delitos específicos que deben estar expresamente regulados en leyes del Congreso Nacional; (3) tanto la Nación como las provincias sancionan leyes procesal-penales y de ejecución penal (aquellas que establecen cómo se aplican las penas antes y después de la condena); (4) de este modo, las provincias ejercen la competencia penal ordinaria (aplican las leyes penales nacionales), mientras que la Nación ejerce la competencia penal extraordinaria (aplican algunas leyes que expresamente se reservan); y (5) por tal motivo, el sistema de seguridad se conforma a partir de la superposición de un sistema federal y un sistema provincial.

III. La estructura básica del marco legal de la seguridad interior: defensa, seguridad e inteligencia

La transición a la democracia y su posterior consolidación como régimen político trajeron aparejados cambios importantes en la organización del sistema de seguridad. El primer movimiento consistió en separar defensa y seguridad, para romper con la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional impuesta al hemisferio por Estados Unidos. El segundo, definió con mayor precisión las funciones y alcances del sistema de seguridad interior. Finalmente, el tercer movimiento estableció los límites del sistema de inteligencia y definió sus actividades específicas.

En abril de 1988, se sancionó la Ley 23554 de Defensa Nacional, la cual es definida como la “integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas (...) para enfrentar agresiones de origen externo” (artículo 2). En junio de 2006, se reglamentó la ley mediante el Decreto 727/06, estableciendo que las agresiones externas frente a las cuales las FF. AA. deberían intervenir eran aquellas “perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otros Estados” (artículo 1)¹.

En julio de 2018 se emitió un decreto que reformó esta reglamentación. Entre otros aspectos, se amplió el rango de agresiones externas frente a las cuales las fuerzas armadas están habilitadas para intervenir:

las Fuerzas Armadas (...) serán empleadas (...) ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la República Argentina; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. (Decreto 683/18, artículo 1)

¹ Debe tenerse en cuenta que esta definición se establecía “sin perjuicio [de] (...) otros escenarios en los que se prevé el empleo del instrumento militar” (p. ej., operaciones de apoyo a la seguridad interior).

Dejando en claro la falta de un consenso estratégico entre los principales actores del sistema en relación con el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior, posteriormente se emitió el decreto 571/2020, que abrogó el decreto mencionado en el párrafo anterior, restableciendo la vigencia de la reglamentación de 2006.

En diciembre de 1991 se sancionó la Ley 24059 de Seguridad Interior. En esta se definió el concepto de “seguridad interior” y se establecieron los límites jurídicos del llamado “sistema de seguridad”. Según el artículo 2, el concepto de seguridad interior se define como la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional.

Por su parte, el artículo 7 enumera como integrantes del sistema de seguridad interior a los siguientes actores: el presidente de la Nación; el Congreso Nacional; los ministros de Interior, Defensa y Justicia²; las fuerzas policiales y de seguridad tanto nacionales como provinciales (si la provincia adhiere a la norma).

Un primer dato relevante para el objeto de este artículo es que la normativa nacional no incorpora a los gobiernos municipales como integrantes del sistema de seguridad, situación que, como veremos, se repite en el marco jurídico local para el caso de la provincia de Buenos Aires. En la realidad de la gestión, el sistema de seguridad ha excedido ampliamente los límites establecidos por la Ley de Seguridad Interior.

Más aún, la incorporación de los municipios a la gestión de la seguridad no solo se ha desarrollado fácticamente. Como veremos más adelante, es posible encontrar una creciente cantidad de antecedentes que fueron reconociendo de manera parcial (pero con una tendencia

² Al momento de sancionarse la norma, no existía el Ministerio de Seguridad. Las fuerzas policiales federales dependían del Ministerio del Interior.

consistente) la pertenencia de los municipios al sistema de seguridad de la Argentina y de la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, en diciembre de 2001, se sancionó la Ley 25520 de Inteligencia Nacional, que completa este trípede jurídico en relación con la distribución de competencias en materia de seguridad. Según esta norma, la Inteligencia Nacional es “la actividad consistente en la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, riesgos y conflictos que afecten la defensa nacional y la seguridad interior de la Nación” (artículo 2). El mismo artículo distingue analíticamente las actividades de contrainteligencia, inteligencia criminal e inteligencia estratégica militar³.

Por su parte, el Sistema de Inteligencia Nacional es “el conjunto de relaciones funcionales de los organismos de inteligencia”, dirigido por la AFI, “a los efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad exterior e interior de la Nación” (artículo 2). Está integrado por tres áreas: 1) La Secretaría de Inteligencia [actual AFI]; 2) la Dirección Nacional de Inteligencia Criminal (orientada hacia las amenazas internas, dependiente del Ministerio de Seguridad); 3) la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar (orientada hacia las amenazas externas, dependiente del Ministerio de Defensa).

Finalmente, en febrero de 2015, se sancionó la Ley 27126 de Creación de la Agencia Federal de Inteligencia. Esta normativa, entre otras reformas, estableció la sujeción del personal de inteligencia de las fuerzas policiales y de seguridad al marco normativo de la Ley de Inteligencia Nacional (artículo 9).

Este trípede normativo configura la arquitectura básica de la seguridad interior y exterior de la Argentina. El eje que atraviesa transversalmente las tres leyes —muy

³ Contrainteligencia: “actividad (...) que se realiza con el propósito de evitar actividades de inteligencia de actores que representan amenazas o riesgos para la seguridad del estado nacional”. Inteligencia Criminal: “se refiere a actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afectan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal”. Inteligencia Estratégica Militar: “referida al conocimiento de las capacidades y debilidades del potencial militar de los países que interesen desde el punto de vista de la defensa nacional, así como el ambiente geográfico de las áreas estratégicas operacionales determinadas por el planeamiento estratégico militar” (artículo 2, Ley de Inteligencia Nacional).

especialmente las dos primeras—, heredado de la transición a la democracia, es la división tajante entre las esferas de seguridad y defensa. Esta separación fue parte de la estrategia de las autoridades políticas democráticas para mantener a las Fuerzas Armadas alejadas de la intervención en la política interna, lo que ocurría en parte a través de la excusa de la seguridad interior.

La Ley de Defensa Nacional y la Ley de Seguridad Interior fueron sancionadas antes de que la inseguridad se consolidara como problema público con el formato que adoptó a partir de la segunda mitad de los años 1990 (Kessler, 2009). En muchos aspectos que no discutiremos en este artículo, estas leyes han envejecido, y desde el punto de vista político, podríamos afirmar que se está resintiendo el consenso que alguna vez existió dentro de la dirigencia política en relación con la separación entre la defensa y la seguridad. El eje de esta nueva discusión no saldada es si las Fuerzas Armadas deben tener algún rol en la seguridad interior, y en ese caso, cuál.

Una de las dimensiones que ha quedado perimida es la ausencia de los municipios en este trípode básico. Es claro que en materia de defensa exterior y de inteligencia estratégica los gobiernos locales no tienen ningún rol relevante. Sin embargo, como veremos, los municipios sí han desarrollado un papel importante en el sistema de seguridad interior que estas tres leyes contribuyen a delimitar.

La agenda pública ha cambiado significativamente desde el momento en que se sancionaron estas leyes. El sistema de seguridad, en la práctica, se ha ensanchado. Hoy hablamos de políticas de seguridad “multiagenciales”, porque sabemos que la policía no puede ser el único actor responsable de construir un clima social de paz, convivencia y tranquilidad, sino que es necesaria la incorporación de otros actores vinculados a los campos de la educación, la salud mental y el desarrollo urbano, entre otros.

Al mismo tiempo, el sistema de seguridad interior tiende a ensancharse en las fronteras que lo separaban, por un lado, de la defensa (porque se discute cada vez con más fuerza qué contribución deberían hacer las Fuerzas Armadas), y por otro, de la gestión local (porque el rol de los municipios en la seguridad ya constituye una realidad ineludible para cualquier observador). En este artículo nos concentramos en estudiar este segundo aspecto del ensanchamiento del sistema de seguridad.

IV. La regulación constitucional de la vida municipal en la Argentina y las competencias de los gobiernos locales en materia de seguridad

Al igual que en el caso de la competencia penal y de seguridad, es conveniente comenzar con el análisis del rol de los municipios partiendo de la Constitución Nacional. En tal sentido, esta establece dos grandes principios: 1) son las provincias las que regulan el funcionamiento de sus municipios (artículo 5, CN); aunque 2) esta regulación debe respetar obligatoriamente el principio de la autonomía municipal (artículo 123, CN).

Vale decir que la regulación municipal es, desde 1853, una competencia de las provincias, no obstante lo cual, a partir de la reforma de 1994 la Nación obligó a las provincias a que sus órdenes jurídicos respeten la autonomía de los municipios.

Más específicamente la CN estableció en 1853 que

Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su *régimen municipal*, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. (Artículo 5)

Asimismo, en 1994, agregó que “Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la **autonomía municipal** y reglando su

alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Artículo 5, el resaltado me pertenece).

No todas las constituciones provinciales recogieron el principio de autonomía municipal luego de la reforma constitucional de 1994. De hecho, este ni siquiera fue replicado por algunas constituciones provinciales que fueron reformadas al mismo tiempo que la nacional, como es el caso de la provincia de Buenos Aires.

Los alcances del principio de autonomía, como toda regulación constitucional, requieren ser interpretados. ¿La autonomía de los municipios alcanza a la política de seguridad? ¿Un municipio “autónomo” en el sentido constitucional del término, debería estar autorizado, por ejemplo, a tener su propia fuerza de policía?

Siendo que la regulación de la vida de los municipios es una competencia provincial, y que no todas las constituciones provinciales han recogido el principio de la autonomía, podemos empezar preguntándonos qué ocurre en las distintas provincias con las facultades municipales en materia policial.

De acuerdo con un relevamiento de Rodríguez Gámez, Fernández y Sain (2016), de las 24 constituciones provinciales, cuatro contienen artículos que prevén la creación de cuerpos municipales de policía (Jujuy, Neuquén, San Juan y Tierra del Fuego); quince prevén para los municipios la posibilidad de solicitar al gobernador el auxilio de la fuerza pública policial, el que no puede ser negado; y cinco (entre ellas la carta magna de la provincia de Buenos Aires) no tienen ningún tipo de referencia al respecto.

Esta ausencia de regulaciones de rango constitucional en relación con rol de los municipios en materia de seguridad pública es el primer botón de muestra de un panorama que el resto del ordenamiento normativo confirma ampliamente. La complejidad de la distribución de competencias propia de un estado federal se combina con una marcada debilidad jurídica de los estados locales en el campo de la seguridad.

Cravacuore (2007) ofrece una clasificación de las atribuciones de cada instancia estatal en función de su concurrencia (si corresponden a más de una instancia) y su exclusividad (si corresponden solo a una instancia). Los siguientes cuadros presentan estos resultados:

Cuadro 1. *Competencias concurrentes: Nación, provincias y municipios*

Concurrentes Nación-Provincia	Concurrentes Provincia-Municipio	Concurrentes Nación-Provincia-Municipios
<ul style="list-style-type: none"> • Educación Superior • Justicia • Servicio Penitenciario • Seguridad Pública o Ciudadana • Seguridad Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciertos servicios públicos • Servicio de agua y saneamiento (caso complejo, AySA) • Protección contra incendios • Atención de Salud (caso complejo: hay atención nacional, algunos municipios tienen APS delegada) 	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura • Asistencia a grupos vulnerables • Defensa del consumidor • Promoción de desarrollo económico • Salud preventiva • Regulación de transporte automotor • Turismo • Gestión del patrimonio cultural y natural

Elaboración propia sobre la base de Cravacuore (2008).

Cuadro 2. *Competencias exclusivas Nación, provincias y municipios*

Exclusivas del Estado Nacional	Exclusivas del Estado Provincial	Exclusivas de las Municipalidades
<ul style="list-style-type: none"> • Defensa Nacional • Relaciones Exteriores • Regulación de asuntos y diferendos inter-provinciales • Correo • Telecomunicaciones • Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Educación • Distribución de energía eléctrica (excepto AMBA y La Plata) 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción y mantenimiento de infraestructura urbana (alumbrado, limpieza, residuos, caminos, cementerios, parques) • Regulación: habilitaciones comerciales, permisos de construcción y tránsito) • Asistencia a población en riesgo: salud primaria y defensa civil

Elaboración propia sobre la base de Cravacuore (2008).

A diferencia de lo que ocurre en otros estados federales, como México y Estados Unidos, los gobiernos locales argentinos no tienen a cargo funciones de seguridad. Esto se ve reforzado por el hecho de que las constituciones provinciales —como mencionamos— prácticamente no contemplan facultades policiales para los municipios.

Mientras que la defensa nacional es una función exclusiva de la Nación, la competencia sobre la provisión de seguridad (reflejada en la organización de agencias judicial-penales, policiales y penitenciarias) se distribuye concurrentemente entre la Nación y las provincias, sin participación de los municipios. De esta manera, los gobiernos locales solo tienen en la Argentina algunas competencias que indirectamente se relacionan con la seguridad, y que muchos municipios se han ocupado de resignificar recientemente a partir de una forma novedosa de ejercerlas en la práctica de la gestión pública, una forma que las vincula con estrategias de prevención del delito. Describimos este proceso en el apartado 6.

V. La realidad de los municipios en la provincia de Buenos Aires: escasa autonomía y ausencia de competencias en seguridad

En la provincia de Buenos Aires, los municipios están regulados, en el nivel más general, por la Constitución provincial y por el Decreto Ley 6769/58 Orgánica de las Municipalidades (LOM). La provincia adoptó un “régimen de municipios”, que se diferencia del “régimen de ejidos” por el hecho de que el 100 % del territorio provincial está bajo la jurisdicción de algún municipio. En contraste, el sistema de ejidos construye la jurisdicción municipal tomando como eje a las urbanizaciones, de tal manera que los municipios tienen competencia sobre una porción del territorio circundante a la ciudad.

Buenos Aires tampoco clasifica sus gobiernos locales en categorías, como sí lo hacen otras provincias: todos ellos tienen la condición jurídica de “municipios”, con las mismas

competencias legales, independientemente de su tamaño poblacional o territorial. De esta manera, municipios como La Matanza, con 1,8 millones de habitantes, tienen el mismo estatus jurídico que muchos distritos de perfil rural con menos de 30 mil habitantes.

La constitución y la ley orgánica se complementan con una gran cantidad de leyes y decretos que regulan aspectos específicos de las competencias municipales.

La constitución provincial no recoge el principio nacional de autonomía de los municipios. Por este motivo, los gobiernos locales bonaerenses tienen serias restricciones en materia fiscal y administrativa. Sus ingresos se conforman con recursos provenientes de la coparticipación provincial y de las tasas que recaudan directamente, especialmente las tasas por Servicios Generales (TSG) y por Inspección de Seguridad e Higiene (TSH). Esta última no se refiere a la seguridad pública, sino a la que se deriva de las condiciones de salubridad y edilicias en locales sujetos a la habilitación municipal. Sin embargo, a diferencia de los impuestos, las tasas tienen finalidades específicas y no pueden ser utilizadas libremente por los gobiernos locales.

Casi todos los municipios tienen estructuras de gastos difíciles de modificar, en tanto la mayor parte se destina al pago de salarios, recolección de residuos y hospitales municipales. En este sentido, la capacidad para financiar el desarrollo de sistemas locales de seguridad —estructuras que no existían hasta hace poco más de una década— está muy limitada y depende mucho de la capacidad de recaudación y de la estructura de gastos de cada municipalidad.

En tal sentido, muchos gobiernos locales han construido sus sistemas de seguridad, y en especial sus centros de monitoreo —de los que hablaremos en el apartado siguiente— con recursos provenientes del estado provincial o nacional. Solo los municipios que gozan de una gran recaudación propia, con ciudadanías de alta capacidad contributiva y una menor demanda de los servicios estatales de salud, educación y asistencia social, han logrado

desarrollar sistemas amplios de seguridad local y videovigilancia con recursos propios, lo que ha profundizado la desigualdad en el acceso al servicio de seguridad.

Los municipios bonaerenses no tienen ninguna facultad en materia penitenciaria ni judicial penal. En principio, como analizamos en el apartado anterior, tampoco tienen competencias en materia policial, en tanto la constitución no los autoriza a organizar fuerzas de policía propia.

La Ley Orgánica de las Municipalidades contiene algunas referencias a lo policial. En algunas ocasiones, los enunciados se refieren efectivamente a las autoridades de la policía provincial, mientras que en otros casos se refieren a lo que el derecho llama “poder de policía”, es decir, la atribución para dictar normas generales que limiten las libertades y derechos individuales, y el poder estatal de hacerlas cumplir.

La LOM establece que las “autoridades policiales establecidas en la jurisdicción de la municipalidad” se consideran “auxiliares del intendente” para el cumplimiento de sus “deberes y atribuciones” (artículo 178, inciso 4, capítulo 4 del Departamento Ejecutivo).

Asimismo, establece el llamado “poder de policía municipal”:

Las ordenanzas y reglamentaciones municipales podrán prever inspecciones, vigilancias, clausuras preventivas, desocupaciones, demoliciones, reparaciones, adaptaciones, restricciones, remociones, traslados, secuestros, allanamientos según lo previsto en el artículo 24 de la Constitución, ejecuciones subsidiarias, caducidades y cuantas más medidas fueren menester para asegurar el cumplimiento de sus normas. (artículo 26)

Por su parte, al Honorable Concejo Deliberante (HCD) le corresponde reglamentar “el tránsito de personas y vehículos” (artículo 27, inciso 15), lo que debe hacerse en el marco del Código de Tránsito sancionado por la legislatura provincial.

Asimismo, al HCD le corresponde disponer “la prestación de los servicios públicos de barrido, riego, limpieza, alumbrado” y otros vinculados a la provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales cuando estos no estén a cargo de la provincia o la nación (artículo 52); reglamentar “las condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los baldíos” (artículo 27, inciso 8); reglamentar “la radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales” (artículo 27, inciso 1), en la medida que no se oponga a la normativa provincial.

También es competencia del HCD reglamentar “la habilitación y funcionamiento de espectáculos públicos” y prohibir su acceso, en especial “cuando creen riesgos para la seguridad psíquica y física” (artículo 27, inciso 16). Finalmente, el Departamento Ejecutivo —a cargo del Intendente Municipal— tiene la atribución de “expedir órdenes para practicar inspecciones” (artículo 108, inciso 2.4.).

Como puede verse, los municipios bonaerenses no poseen ninguna competencia en materia de seguridad, definida en sentido estricto. Los gobiernos locales carecen de órganos judiciales, policiales y penitenciarios. Sus competencias siguen siendo básicamente las mismas que la Constitución original y la LOM les atribuyeron en su momento, lo que se remonta a mediados del siglo XIX en el primer caso, y a mediados del siglo XX en el segundo. Estas competencias se refieren, esencialmente, a la regulación y control de los aspectos fundamentales de la vida urbana moderna, como la circulación, los eventos en el espacio público, la higiene y el comercio. La competencia más fuerte que contempla esta normativa en relación con el vínculo entre el intendente y el trabajo policial es que la Policía puede funcionar como auxiliar de la municipalidad en el cumplimiento de las funciones enumeradas.

Este conjunto de funciones se encuentran en la órbita municipal desde los inicios de nuestra organización constitucional, e incluso desde tiempos coloniales, pero se han tornado relevantes para la seguridad —mejor dicho, han sido resignificadas en términos securitarios—

como consecuencia de la consolidación de la inseguridad como problema público. Explicamos este proceso en el siguiente apartado.

VI. La securitización de las competencias municipales en la provincia de Buenos Aires

Nuestro argumento es que las competencias municipales clásicas se han resignificado en términos securitarios. Los poderes municipales pensados originalmente para el gobierno de la ciudad, que incluían la gestión del tránsito, de la higiene urbana, del arbolado, la iluminación y la infraestructura pública, así como la habilitación de comercios, industrias y eventos, sufrieron un proceso de securitización, producto de la necesidad de los gobiernos locales de dar respuesta a la creciente demanda ciudadana desde la consolidación de la inseguridad como problema público en adelante.

Este fenómeno no es exclusivo del contexto argentino. Selmini y Crawford (2017) han dado cuenta de la forma en que los municipios europeos han emitido normas administrativas y de faltas tendientes a regular el uso del espacio público y las “incivildades” en el contexto de una mayor demanda de seguridad. Concretamente, en muchos municipios de nuestro país, ciertas competencias específicas de los municipios han sido utilizadas como herramientas para la implementación de políticas (pretendidamente) de seguridad.

Uno de los factores que influyó considerablemente en este movimiento, ha sido el discurso criminológico de la prevención situacional del delito⁴. De acuerdo con esta teoría, el crimen se relaciona con determinada estructura de oportunidades. Dado que el delincuente es (suponen) un ser racional, busca delinquir en la mejor situación posible, esto es, maximizando el botín y minimizando los riesgos de ser repelido o atrapado. Por tal motivo, si el gobierno municipal opera sobre la estructura de oportunidad del delincuente, puede obtener una reducción en la tasa de delitos. Si un lugar está limpio e iluminado, y su infraestructura está

⁴ Existe una copiosa literatura en la criminología sobre prevención situacional del delito. Solo a título de ejemplo, remitimos al trabajo de Sozzo (2000).

dispuesta de tal manera que las personas que quieran delinquir no tengan dónde ocultarse, las oportunidades para que un delito ocurra decrecen.

En este sentido, ciertas facultades municipales tradicionales (iluminación, arbolado, tránsito, asfaltado) fueron fuertemente resignificadas en el contexto de la consolidación de la inseguridad: de ser atribuciones para el embellecimiento de la ciudad, el desarrollo del espacio público o la higiene urbana, se convirtieron en estrategias de prevención situacional del delito.

La creciente demanda ciudadana sobre los gobiernos locales también se ha planteado en estos términos. Es usual que los vecinos, ya sea de manera aislada o en forma organizada, pidan a las autoridades municipales —tanto por canales formales como informales— la reparación de luminarias, la poda correctiva de los árboles —para no tapar las luces ni las cámaras públicas y privadas de seguridad— y la puesta en valor de áreas urbanas, no por lo que estas acciones significan para el desarrollo urbano, sino por su supuesto impacto directo en la seguridad y en la prevención del delito.

Otras atribuciones han sido empleadas por los municipios como atajos jurídicos para promover intervenciones que tienen que ver con estrategias y tácticas de seguridad pública, y que se orientan a impactar sobre ciertos delitos, inclusive crímenes complejos de orden federal. Por ejemplo, las funciones en materia de ordenamiento y regulación del tránsito, así como las facultades municipales sobre inspección y habilitaciones, han sido utilizadas con este sentido.

En muchos municipios, especialmente en el conurbano bonaerense, los operativos de tránsito se planifican y se ejecutan con un criterio íntimamente vinculado a la seguridad. Los agentes de tránsito, con apoyo de efectivos policiales, se ubican en lugares estratégicos para la circulación de vehículos en términos de prevención del delito, como límites jurisdiccionales, accesos y vías de ingreso a calles de rápida circulación. En muchos distritos, el área de

tránsito pasó a depender directamente de las nuevas secretarías de seguridad, abandonando su pertenencia histórica a las secretarías de gobierno.

Algo similar ha ocurrido con las áreas de inspección general. En la práctica, un acto de inspección o de habilitación por parte del municipio puede ser la puerta de entrada para la judicialización de un delito grave. Muchos crímenes complejos, vinculados al funcionamiento de mercados criminales muy lucrativos, funcionan detrás de la fachada que ofrece un comercio legal.

Por solo citar algunos ejemplos, podemos mencionar la compraventa de autopartes robadas en comercios o talleres que también venden los mismos artículos de forma lícita; el proxenetismo o la trata de personas detrás de ciertos boliches, locales bailables, o comercios habilitados por el municipio bajo los rubros de cafés, bares o whiskerías; la compraventa de celulares robados en negocios de artículos electrónicos o accesorios para celulares; o la venta irregular de alcohol —a menores o fuera de los horarios permitidos— en quioscos legalmente habilitados. Algo similar ocurre con la venta ambulante irregular en el espacio público, sobre la cual los municipios también están habilitados a intervenir a través de sus órganos de control.

Este tipo de situaciones, que implican la comisión de delitos, pueden iniciarse a partir de una actuación de los órganos municipales de control comunal, como inspecciones o habilitaciones, para luego dar lugar a la intervención judicial y policial, por haberse detectado, justamente, violaciones de la ley penal, las cuales en algunas oportunidades configuran incluso delitos federales, como la violación a la Ley de Marcas de la venta ambulante o la trata de personas con fines de explotación sexual en cafés, bares o whiskerías.

Como puede verse, es posible afirmar que los municipios resignificaron en términos de seguridad algunas de sus competencias básicas, tanto las vinculadas al desarrollo de la

infraestructura pública de la ciudad (iluminación, plazas, arbolado), como aquellas más asociadas al control urbano (tránsito, inspección, habilitaciones).

VII. El progresivo reconocimiento del rol de los municipios en materia de seguridad: reconstrucción de antecedentes

No obstante las limitaciones del marco legal, a lo largo de los últimos años, y al compás de la consolidación de la inseguridad como tema de agenda, el derecho público fue acumulando una serie de cambios normativos de diversas jerarquías —desde leyes, decretos y resoluciones ministeriales hasta convenios— que incorporaron a los municipios a la gestión de la seguridad.

Estas nuevas regulaciones fueron dictadas de manera aislada, no planificada y más bien reactiva y coyuntural, impulsadas por la necesidad de dar respuesta a las expectativas ciudadanas en contextos de fuertes protestas o de contiendas electorales (Escudero, 2019). Por este motivo, brindar un panorama de estos cambios —el objetivo que se propone este apartado— requirió de un paciente trabajo de arqueología jurídica orientado a sistematizar las reformas y presentarlas en forma coherente.

Uno de los primeros antecedentes se vincula con el involucramiento de los municipios en la participación comunitaria en materia de seguridad. La Ley 12154 de Seguridad Pública creó toda una institucionalidad en materia de participación que tenía como eje organizador al gobierno local. La ley creó a los foros vecinales y municipales como instancia de participación ciudadana, con el objeto de controlar la labor policial y cooperar en las estrategias de prevención del delito.

El intendente municipal pasó a tener la obligación de “confeccionar un registro de organizaciones y entidades comunitarias no gubernamentales por ámbito de actuación territorial de cada comisaría (...) mediante convocatoria pública” (artículo 15). Más aún, el

artículo 23 estableció que “no constituir el Foro Municipal de Seguridad en la forma fijada en la presente Ley, constituirá falta grave del titular del departamento ejecutivo municipal”.

Otra forma típica de participación de los municipios en la gestión de la seguridad es la que se dio a través de múltiples convenios vinculados a la gestión de los móviles policiales y su mantenimiento. Entre los municipios y el Ministerio de Seguridad, se firmaron en distintas ocasiones los llamados Convenios de Fortalecimiento Logístico. Este tipo de acuerdos se suscribieron en diversas oportunidades a lo largo de los últimos 20 años. En general, estipulaban la asignación de un crédito presupuestario provincial para que el municipio gestione la adquisición de patrulleros, que luego serían asignados a la policía de su jurisdicción.

El estado local, además de la responsabilidad de gestionar la ejecución presupuestaria, adquiriría algunas competencias menores para auditar el uso de los móviles y la carga de combustible. Lo que generalmente ocurrió en la práctica es que los municipios gestionaron la compra de los patrulleros, los que rápidamente sufrían un deterioro por el uso. Los gobiernos locales terminaron financiando reparaciones con fondos propios o bien los móviles quedaron fuera de circulación.

La figura del Convenio de Comodato también fue utilizada en múltiples ocasiones. En este sentido, los municipios adquirirían los patrulleros con fondos propios, o con financiamientos específicos de la Nación o la provincia, y luego los otorgaban al Ministerio de Seguridad bajo la figura del comodato para su uso con fines policiales. Este tipo de figura no solo alcanzó a los patrulleros, sino que se utilizó frecuentemente para poner distintos inmuebles a disposición de la policía, en los que funcionan dependencias policiales.

Las comisarías más antiguas —recuérdese que la Policía de la Provincia de Buenos Aires es una institución bicentenaria— funcionan generalmente en edificios que pertenecen al estado provincial. Pero las dependencias más recientes han sido ubicadas en muchos casos en

propiedades municipales o alquiladas por el municipio. Es el caso típico de las Comisarías de la Mujer, establecidas en noviembre de 1990 a través del Decreto 4570/90, las cuales no han dejado de expandirse desde su creación, y que en muchos casos funcionan en propiedades aportadas por las municipalidades.

Un ejemplo temprano de reconocimiento del rol de los municipios por parte del Estado nacional fue el Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) impulsado en el año 2009 por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (JGM)⁵. Este programa se implementó en una serie de zonas identificadas como “críticas”, que incluyeron el conurbano bonaerense, el municipio de General Pueyrredón (Mar del Plata) y el Gran Mendoza. La implementación del programa incluyó la firma de un conjunto de convenios entre la JGM, el Ministerio de Seguridad de la provincia y las Municipalidades.

En el Convenio de Adhesión suscripto entre la JGM y los gobiernos locales, estos últimos se comprometían a invertir el presupuesto asignado en un sistema de videovigilancia, el sistema de monitoreo satelital de patrulleros, la creación de redes de alerta vecinal y la creación de patrullas municipales. Más tarde, en el año 2013, la Secretaria de Seguridad de la Nación implementó el Programa Centinela, a partir del cual se desplegaron alrededor de seis mil efectivos federales en municipios del conurbano de la provincia de Buenos Aires, pertenecientes a la Gendarmería, la Prefectura, la Policía Aeroportuaria y la Policía Federal.

Durante la implementación del operativo, los municipios desarrollaron un rol importante en lo referido a la logística del despliegue, especialmente en el aporte de lugares de acantonamiento y bases de operaciones para los efectivos. En muchos municipios, los jefes de las fuerzas federales a cargo del despliegue desarrollaban un diálogo fluido con las autoridades municipales para establecer prioridades operativas, participando de mesas de

⁵ Para un análisis integral del PIPC, remitimos al texto de Galvani, Ríos y Cañaveral (2015).

coordinación que incluían a la policía provincial y las autoridades municipales del área de seguridad.

Otro conjunto de normas que establecieron antecedentes importantes en la incorporación de los municipios a la gestión de la seguridad son las referidas al financiamiento. Esto incluyó, por un lado, la creación de tasas municipales específicas, generalmente orientadas a recaudar recursos destinados a la compra de combustible para el patrullaje o al mantenimiento de los móviles policiales (porque las tasas, a diferencia de los impuestos, requieren una afectación específica), y por otro, la creación de varios fondos específicos, conformados con recursos del presupuesto nacional o provincial (o ambos) asignados directamente a los municipios para su ejecución.

La Ley 14807 de Presupuesto General para el Ejercicio 2016 de la provincia de Buenos Aires creó en su artículo 34 el “Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados”, integrado por la suma de tres mil millones de pesos. De acuerdo con el mismo artículo, la distribución de ese presupuesto se realizó a partir de un criterio técnico, basado en el Coeficiente Único de Distribución de la Ley 10559 (Régimen de Coparticipación Municipal de Impuestos). Las leyes de presupuesto de los años 2022 y 2023 establecieron la creación de un fondo del mismo nombre, conformado por la suma de 7 mil millones de pesos en 2022 y 11 mil millones de pesos en 2023.

La arquitectura jurídica de los tres fondos fue muy similar. A diferencia del antecedente de 2016, en 2022 y 2023, el Ministerio de Seguridad reglamentó la ejecución del fondo estableciendo una serie de requisitos a las municipalidades para el acceso a los fondos, lo que se hizo a través de las Resoluciones Ministeriales 317/22 y 488/23.

Los más importantes fueron la obligatoriedad de presentar un plan de inversiones, elaborado por el gobierno municipal, ante las autoridades del Ministerio, quienes debían evaluar su pertinencia y aprobación, y el establecimiento de los rubros habilitados para la

inversión, entre los que se encontraban la adquisición y reparación de patrulleros, la reparación de infraestructura y las tecnologías aplicadas a la seguridad. Esta reglamentación vino a recoger dos aspectos centrales en el proceso de involucramiento de los municipios: primero, la necesidad de dotar de una planificación estratégica al desarrollo de los sistemas locales de seguridad; y segundo, el reconocimiento de las principales dimensiones de inversión en la materia: logística, infraestructura y tecnología. Ambos aspectos serán abordados en el apartado siguiente.

En octubre de 2021, se creó el Fondo de Fortalecimiento de la Seguridad Bonaerense (Decreto Provincial 877/20), con financiamiento conjunto de Nación y provincia. Se firmó entre la JGM y el gobierno de la provincia un Convenio de Cooperación y Asistencia Financiera, según el cual el Estado nacional aportó la suma de 10 mil millones de pesos “para ser destinados a la adquisición de equipamiento y gastos operativos (...) para las fuerzas de seguridad con asiento en los diferentes municipios bonaerenses”. Los distritos beneficiados eran los 24 que conforman el conurbano bonaerense en sentido estricto. El 75 % de esos fondos serían ejecutados directamente por los municipios involucrados. La provincia, por su parte, aportó una suma adicional para llegar a otros municipios no alcanzados por el convenio. Finalmente, los dos episodios más significativos en relación con el vínculo entre policía y municipios sin duda fueron la creación de las Policías Comunes de Seguridad (PCS o Policías Comunes) y las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL o Policías Locales). En ambos casos, la provincia delegó mediante una norma específica la facultad de conducir operativamente a la policía de prevención. Las policías comunes y locales fueron las únicas dos experiencias en las cuales la provincia delegó formalmente en las municipalidades una parte del mando policial, que hasta el momento, como vimos en el primer apartado, había sido siempre y en todo momento una facultad exclusivamente provincial.

El gobierno provincial envió a la legislatura bonaerense un paquete de proyectos de ley que consideraba medulares para el desarrollo de su plan de gestión. Uno de estos proyectos proponía la creación de las Policías Comunales de Seguridad en los municipios con menos de 70 000 habitantes, casi todos ellos situados en el interior rural de la PBA.

El resultado de la fuerte discusión parlamentaria que tuvo lugar fue la sanción de la Ley 13210 de creación de las PCS, luego reglamentada por el Decreto 2419/04 y la Resolución Ministerial 1546/04. La innovación más importante de la ley fue la distinción entre el mando policial “operativo” y el “orgánico”. El artículo 6 establecía que las PCS “*dependerán funcionalmente* del Sr. intendente de cada municipio involucrado, pero mantendrán dependencia orgánica con la autoridad de aplicación”, es decir, con el Ministerio de Seguridad.

El artículo 7 definía el contenido de esta nueva relación de autoridad administrativa que los intendentes tendrían sobre la policía de su jurisdicción:

cada intendente diseñará las políticas preventivas y las acciones estratégicas de las PCS, que impartirá al jefe de dicho cuerpo para el desempeño de la fuerza policial, a través del funcionario que él podrá designar. El jefe de la PCS deberá cumplir las directivas e informar a requerimiento del señor Intendente sobre las acciones realizadas.

El “mando funcional” estaría a cargo de los intendentes y consistiría en un conjunto de atribuciones destinadas a conducir la operatividad policial (planes de patrullaje, despliegue táctico, objetivos a proteger, etc.). El “mando orgánico” seguiría en cabeza del Ministerio de Seguridad e implicaría todas aquellas funciones atinentes a la regulación del ingreso, la formación, la capacitación, la carrera, las licencias, las sanciones, los salarios y la administración del capital humano en general.

La norma estableció que podrían contar con el nuevo régimen de policía comunal los municipios bonaerenses de menos de 70 000, casi todos situados en el interior rural de la provincia, que suscribieron un convenio de adhesión con el Ministerio de Seguridad de la provincia. Se habilitó la adhesión por excepción expresa de los municipios “del interior” con más de 70 000 habitantes. Más tarde, interpretando esta disposición, la reglamentación prohibió explícitamente la adhesión de los 24 partidos del conurbano.

Las UPPL, por su parte, fueron creadas a partir del Decreto 373/14 y la Resolución Ministerial 835/14, ambos emitidos a mediados de 2014. El artículo 3 de la resolución establecía que las nuevas UPPL funcionarían como “policías de seguridad” en los municipios con más de 70 000 habitantes que adhirieran mediante un “convenio específico de conformación y cooperación” suscripto por el intendente y el Ministerio de Seguridad. Por excepción, se habilitó la adhesión de municipios que se encontraran por debajo de ese umbral poblacional. El decreto y la resolución transfirieron a los municipios un conjunto de competencias formales que les permitieron a los intendentes accionar como jefes operativos de las policías locales.

Según la RM 835/14, los titulares de los departamentos ejecutivos municipales quedaron facultados para desarrollar las gestiones de difusión y reclutamiento de los aspirantes a integrar la policía local (artículo 11). Los jefes de las UPPL serían designados por el Ministerio a propuesta del intendente (artículo 7).

El artículo 9 estableció que “el diseño y la ejecución de las políticas y/o estrategias de seguridad local serán concertados y programados en el ámbito de la Mesa de Coordinación Operativa Local”. Dicha mesa, funcionaría en cada municipio integrada por el intendente, el jefe de la UPPL y el coordinador operativo (artículo 17). Este último funcionario, al igual que el jefe policial, sería designado por el Ministro de Seguridad a propuesta del intendente (artículo 20). El mecanismo para su designación, en la práctica, siguió el mismo criterio que

el del nombramiento del jefe de la policía local. Así, los intendentes integraban una mesa de coordinación con otros dos actores designados indirectamente por él.

Sumado a ello, el artículo 19 facultó a cada intendente para diseñar un “Plan Operativo de Seguridad” que contendría las “políticas preventivas y las acciones estratégicas propuestas para su distrito”, el cual debería ser implementado en forma obligatoria por el jefe de la UPPL.

VIII. El desarrollo de sistemas locales de seguridad: vacíos legales y zonas grises

Además de resignificar las facultades municipales ya existentes en la legislación, y de acompañar el establecimiento de diferentes hitos que fueron reconociendo progresivamente su nuevo rol, los municipios se convirtieron en “emprendedores de políticas” (Montero & Samuels, 2004) en materia de seguridad, adoptando por propia iniciativa un conjunto de acciones que no tenían antecedentes ni marco legal que las amparase.

En primer lugar, muchos municipios crearon a lo largo de los últimos años áreas orgánicas vinculadas explícitamente a las políticas de seguridad, a pesar de la distribución de competencias expuesta más arriba.

La literatura sobre políticas públicas sostiene que la jerarquía administrativa de un órgano es un indicador de la magnitud del problema público y de la prioridad política que los gobiernos le asignan al tema. Cuando los problemas públicos son nuevos, como es el caso de la inseguridad a partir de los años noventa, la decisión de adoptar una política pública suele estar seguida por la creación de una burocracia implementadora. El establecimiento de Ministerios de Seguridad a nivel provincial en 1997, y más tarde la creación de Secretarías y Subsecretarías de Seguridad en los municipios constituyen ejemplos elocuentes.

Por tal motivo, el análisis de los organigramas municipales ofrece pistas para evaluar qué es lo que está ocurriendo con la seguridad a nivel local y cómo los gobiernos municipales han procesado el problema en sus dinámicas de toma de decisión.

Un relevamiento propio correspondiente a junio de 2018 sobre los 74 municipios argentinos con más de 90 000 habitantes arrojó las siguientes observaciones: 1) sobre 74 municipios argentinos con más de 90 mil habitantes, 37 corresponden a la provincia de Buenos Aires, 8 a Mendoza, 3 a Santa Fe y 1 o 2 al resto de las provincias; 2) en 35 de 37 municipios bonaerenses, incluyendo varias ciudades grandes tanto del conurbano como del interior, existe un área de seguridad con rango de Secretaría o Subsecretaría; 3) en 13 de 37 municipios con más de 90 000 habitantes correspondientes a las demás provincias (todas excepto Buenos Aires), hay un área de seguridad con rango de Secretaría o Subsecretaría. Entre los restantes: en 17 de 37 no hay área específica; y en 7 de 37 hay versiones intermedias, como áreas con rango de dirección o coordinación, entes descentralizados, etc.

Este relevamiento permite concluir en que el fenómeno de involucramiento de los municipios en la seguridad alcanza a todo el país, aunque tiene particular relevancia en las provincias con grandes áreas metropolitanas. Sumado a ello, en la provincia de Buenos Aires el fenómeno de la creación de burocracias locales dedicadas a la seguridad, con especial énfasis en la gestión del patrullaje y la videovigilancia, se desarrolló con mayor fuerza que en el resto de las provincias. Este proceso no solo alcanzó al conurbano, sino también a las grandes ciudades del interior.

En líneas generales, los grandes municipios argentinos, particularmente los municipios bonaerenses, y más especialmente aún los del conurbano, respondieron a la inseguridad a partir de una suerte de apelación selectiva, heterogénea y por momentos improvisada de acciones de política pública tomadas de una “caja de herramientas” común que se fue constituyendo a lo largo de los años, nutriéndose de diversas fuentes (teorías criminológicas,

experiencias de ciudades extranjeras, propuestas de organismos internacionales de crédito, programas de expertos de *think tanks* nacionales e internacionales, etc.).

En este conjunto de medidas pueden destacarse ocho grandes líneas de acción: 1) la transferencia directa e indirecta de recursos a la fuerza policial; 2) la creación de cuerpos municipales de patrullaje del espacio público; 3) el montaje de sistemas de videovigilancia; 4) asignación de dispositivos tecnológicos, como botones antipánico, alarmas vecinales en la calle y alarmas monitoreadas en instituciones; 5) intervenciones en el entorno urbano; 6) participación comunitaria; 7) estrategias de prevención social del delito; y 8) creación de órganos para la gestión de la información delictual.

A pesar de las diferencias partidarias e ideológicas, es posible identificar similitudes y diferencias entre los cursos de acción adoptados por los distintos municipios. La mayor parte de estos esfuerzos se concentraron en estrategias disuasorias (los puntos 1, 2 y 3) que muestran diferencias de grado, y fueron adoptadas en el marco de vacíos legales e interpretaciones y usos flexibles de las normas vigentes.

El primero punto consistió en una creciente transferencia de recursos municipales hacia a la policía, especialmente bajo el formato de aportes de combustible; compra, mantenimiento y reparación de patrulleros; y compra, alquiler y mantenimiento de infraestructura para dependencias policiales. La cantidad de recursos aportados por los municipios para estos rubros ha ido *in crescendo* en los últimos años.

Sumado a ello, casi todos los municipios crearon patrullas locales apelando a un empleo “creativo” o novedoso de las normas legales vigentes. Como vimos en los apartados cuatro y cinco, los municipios no están autorizados a contar con una fuerza policial propia. Sin embargo, en principio, nada prohíbe que la municipalidad adquiriera un automóvil tipo camioneta, lo equipe con baliza, sirena y equipos de comunicación (como los que tienen otros organismos municipales, por ejemplo, defensa civil) y eventualmente lo blinde.

Tampoco habría impedimento para que contrate como personal municipal a un ciudadano retirado de alguna fuerza armada o de seguridad y le asigne la responsabilidad de manejar ese vehículo en una zona delimitada de la jurisdicción municipal. Este ciudadano, ahora empleado del municipio, podría desarrollar su tarea pertrechado con un arma de fuego, puesto que los retirados de las fuerzas de seguridad conservan su permiso de portación, atribución que resulta muy difícil de obtener para cualquier otro ciudadano, puesto que la legislación argentina sobre armas contempla la posibilidad de la tenencia (figura que no permite a las personas llevar encima un arma de fuego lista para su empleo), pero restringe fuertemente la portación (Ley 20429 de Armas y Explosivos).

Asimismo, si durante el desempeño de sus labores observase alguna situación conflictiva, pongamos un delito, nada impediría que este chofer municipal intervenga amparándose en la legítima defensa propia o de terceros, o más aún, en su “estado policial”: la situación legal en la que se encuentran los efectivos retirados de las fuerzas de seguridad y que les impone deberes y obligaciones aún después de su retiro del servicio activo (Ley 13982 de Personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires). La primera figura legal, la referida a la legítima defensa, permitiría intervenir incluso a un ciudadano común que no haya pasado por ninguna fuerza de seguridad y que no tenga ningún entrenamiento relativo a la represión de un delito en curso de ejecución.

La Ley 13942 establece el régimen jurídico de funcionamiento del sistema de “Policía Adicional”. La POLAD es la “función de seguridad que ejerza el personal de las policías de la PBA, con carácter de prestación de servicio especial convenio con organismos oficiales o entidades privadas” (artículo 1). El personal afectado deberá inscribirse voluntariamente para realizar estos adicionales y deberá encontrarse en franco de servicio (artículo 2).

Dado que las municipalidades no estaban incluidas explícitamente en la reglamentación, la decisión acerca de qué tipo de servicio abonar quedaba en manos del

municipio. De esta manera, algunos distritos de mayor capacidad contributiva concentran una enorme cantidad de adicionales en sus móviles municipales, teniendo por tanto un mayor servicio policial para sus ciudadanos.

Esto ha generado que algunos municipios cuenten con verdaderas estructuras pseudopoliciales, con personal policial retirado contratado por el municipio y personal policial en actividad bajo horas POLAD, ambos armados, y por tanto, con capacidad de intervenir con fuerza letal frente a un delito en curso de ejecución, patrullando el territorio municipal con móviles y equipos de comunicación provistos por el estado local.

Las patrullas municipales de este estilo han participado asiduamente en persecuciones y han desplegado acciones de control poblacional, lo que a un ciudadano de a pie o a un agente municipal cualquiera le está vedado. Incluso en algunos casos la comunicación de gobierno utilizó el nombre de “policía municipal” para referirse a estos nuevos organismos.

Estas patrullas municipales no son organismos policiales. No cuentan con escalafones, ni ley de personal, ni entrenamiento policial. No tienen un régimen profesional de ingreso y carrera. Ni poseen, sobre todo, el estatus legal de policías. Sin embargo, desde un punto de vista fáctico se parecen a una típica policía de prevención. La vía para lograr este parecido —teniendo en cuenta que la normativa no contempla la facultad municipal de crear su propia policía— ha sido la explotación de zonas grises de la legislación, tal cual se describió en los párrafos anteriores. Hasta el día de hoy, las patrullas municipales no han sido reguladas por una ley provincial, y en la mayor parte de los distritos ni siquiera cuentan con una ordenanza municipal que establezca sus funciones.

En segundo lugar, los municipios crearon los llamados COM. No existe una denominación oficial para esta sigla. Se los suele llamar Centros de Operaciones Municipales, o simplemente Centros de Monitoreo. Junto con las patrullas municipales, los COM han sido las más visibles de las innovaciones en materia de seguridad a nivel local.

Se trata de espacios en los cuales se monitorean las imágenes que transmiten las cámaras de videovigilancia instaladas en el espacio público por las municipalidades. Los COM constituyen desarrollos completamente municipales. Las decisiones estratégicas acerca de dónde instalar las cámaras, qué tecnología adquirir y cómo organizar los procesos internos del organismo han dependido enteramente de cada municipio. Como adelantamos en otro apartado, el financiamiento ha sido variado. Muchos municipios recibieron fondos nacionales y provinciales que fueron invertidos en los COM, no obstante lo cual, aquellos municipios con mayor capacidad presupuestaria han realizado inversiones significativas para montar los nuevos centros de monitoreo.

Con el tiempo, los COM dejaron de ser centros de monitoreo y se convirtieron en verdaderos centros de operaciones. A medida que sus recursos se fueron ampliando, ya no solo se dedicaron a monitorear las imágenes de las cámaras de video, sino que además incorporaron otros sistemas de alerta, como botones antipánico para poblaciones específicas (típicamente, mujeres en situación de violencia de género), alarmas comunitarias y alarmas monitoreadas en instituciones como escuelas, clubes, sociedades de fomento y entidades intermedias en general.

La policía provincial comenzó a permitir la instalación de efectivos propios que hacen las veces de enlace con los operadores municipales. Se fue incorporando el monitoreo de los patrulleros, y también de otros servicios municipales, como tránsito y defensa civil. Luego se sumó en muchos distritos el servicio de emergencias médicas SAME. Incluso se instalaron en los COM efectivos de fuerzas federales con asiento en el municipio.

El montaje de sistemas de videovigilancia tampoco cuenta con regulación específica. Si bien han existido proyectos, no hay regulación acerca de cuándo corresponde a las fiscalías y las áreas policiales de investigación o seguridad acceder a esos datos. Tampoco existen regulaciones en cuanto a la preservación de la privacidad de datos e imágenes personales

captadas por las cámaras. Se han desarrollado programas de televisión completamente a partir del suministro de imágenes de cámaras de seguridad municipales.

Tampoco hay normativa que regule la integración, o cuando menos la cooperación, de las cámaras públicas y privadas, ni tampoco hay convenios ni protocolos tipo que permitan el uso de las imágenes municipales por parte de fuerzas provinciales y federales sin que estas sean explícitamente solicitadas. Algunos municipios, como General Pueyrredón y Pinamar, han sancionado recientemente ordenanzas o decretos regulando la incorporación de las cámaras privadas al sistema público, pero se trata de iniciativas aisladas.

Las intervenciones en el entorno urbano, como vimos en el apartado 6, se han realizado bajo la influencia de las ideas vinculadas a la prevención situacional del delito, y a partir de la resignificación de las clásicas competencias municipales. La recuperación de espacios públicos, como plazas, estaciones y lugares de esparcimiento, en numerosas ocasiones fue presentada por la comunicación de gobierno como una política orientada a prevenir delitos.

La participación comunitaria tuvo como marco la Ley 12154, que ya abordamos como antecedente en el apartado 7. No obstante, merece la pena agregar algo. La participación ciudadana en materia de seguridad desbordó ampliamente los estrechos límites de esta ley. Según esta, la instancia legal para organizar la participación son los foros vecinales y municipales de seguridad, en los cuales solo pueden participar instituciones reconocidas, que deben inscribirse previamente en un registro para luego elegir un representante y enviarlo a participar del foro.

En la práctica, los foros reciben participantes de muy diverso perfil, los que no necesariamente son representantes de instituciones intermedias, sino vecinos que participan de manera sostenida o intermitente de estos espacios. Es habitual que los foros de seguridad se politicen. Los partidos políticos que compiten a nivel local perciben los foros como un

espacio más para la discusión política y sus cuadros y militantes participan con el objetivo de criticar o defender gestiones municipales, construir consensos o promover propuestas.

Pero lo más relevante es que los funcionarios municipales de las áreas de seguridad atienden múltiples canales informales de participación. Esta actividad suele llevarse buena parte de su tiempo. Los funcionarios se reúnen con asociaciones de comerciantes, comisiones directivas de clubes, autoridades de sociedades de fomento y vecinos sin organización, en todo tipo de escenarios, que van desde los propios COM, hasta casas particulares de vecinos y sedes de entidades comunitarias.

Las estrategias de prevención social del delito apuntan a interrumpir las trayectorias delictivas de ciertas poblaciones vulnerables, operando sobre aquellas dimensiones de la vida social que parte de la literatura criminológica llama “factores criminógenos”, es decir, situaciones asociadas al riesgo de que una persona termine cometiendo un delito o ingresando en una trayectoria delictiva. Este tipo de políticas, lamentablemente, han sido las de menor grado de consolidación. No ha resultado sencillo articular el sistema de políticas sociales existente con la lógica de prevención del delito proveniente del campo de la seguridad.

Además, son altamente demandantes de capital humano especializado. Requiere modificar lógicas de funcionamiento de las burocracias públicas (desde el horario de trabajo hasta la forma en que las poblaciones vulnerables son percibidas por los trabajadores de la educación y la salud, por solo citar algunos ejemplos).

El reclamo de la sociedad sobre los políticos está estructurado en términos de más policía, más cámaras y más prevención situacional, no en términos de más prevención social, por lo que también son altamente demandantes de capital político. No obstante todas estas dificultades, la evidencia disponible da cuenta de la importancia de este tipo de estrategias para disminuir los niveles de violencia y delito en los espacios urbanos.

Finalmente, algunos municipios han creado sistemas de gestión de la información bajo el formato de departamentos de estadísticas u observatorios de seguridad, con el fin de procesar y mapear datos que permitan implementar estrategias de policiamiento de puntos calientes.

Estas iniciativas han funcionado con distinto éxito. El marco normativo para el procesamiento de información criminal por parte de los municipios es inexistente. No hay normas provinciales que regulen su publicidad, acceso ni protocolos de intercambio con los organismos públicos que son primariamente generadores de esos datos (en particular fiscalías y policías).

9. Reflexiones finales

A lo largo del presente artículo hemos dado cuenta del nuevo rol de los municipios en materia de seguridad pública, focalizando nuestra atención en analizar las tensiones existentes entre el marco jurídico vigente y la dinámica política desatada por la consolidación de la inseguridad como problema público.

Para cumplir con este objetivo, analizamos la distribución de competencias en materia penal y de seguridad entre el estado nacional, los estados provinciales y los municipios, así como la arquitectura básica del sistema argentino de seguridad interior. Concluimos en que la distribución de competencias y la organización del sistema institucional en materia de seguridad fueron históricamente diseñadas sin los municipios. Por este motivo, los gobiernos locales se encuentran, desde el punto de vista legal, en una situación de exclusión y falta de reconocimiento, lo que limita sus herramientas institucionales.

No obstante, desde que la inseguridad ingresó con fuerza a la agenda pública a partir de la seguridad a mitad de los años 1990, la realidad política se impuso por sobre las

limitaciones del marco legal. En este sentido, los gobiernos locales recogieron la creciente demanda ciudadana de seguridad y justicia, dando impulso a un proceso de involucramiento progresivo en materia de seguridad que avanzó en dos direcciones: 1) la securitización de competencias municipales clásicas asociadas a la gestión del espacio público y al ordenamiento urbano; y 2) el desarrollo de verdaderos sistemas locales de seguridad y prevención del delito, que fueron crecientes en el marco de evidentes vacíos legales o de la explotación de las zonas grises de la legislación.

El diagnóstico desarrollado en este artículo aspira a ser una contribución más que permita enriquecer el necesario debate acerca de una reorganización del sistema de seguridad interior, que defina un nuevo rol para los gobiernos locales.

Consideramos que los siguientes ejes podrían constituir algunas de las dimensiones fundamentales de ese debate: 1) establecer una ley marco para los sistemas locales de videovigilancia; 2) incorporar las patrullas municipales al sistema de policiamiento como entidades de apoyo al trabajo policial y regular sus funciones; 3) consolidar una fuente de financiamiento anual y permanente para que los gobiernos locales puedan planificar estratégicamente el desarrollo de sus sistemas locales de seguridad; 4) otorgar a los municipios mayores responsabilidades —y por tanto mayores recursos— en relación con la gestión de ciertos aspectos de la logística y la infraestructura policial; 5) establecer métodos de trabajo unificados y doctrinas compartidas para integrar el esfuerzo operativo de la policía y de los organismos municipales de tránsito, defensa civil y emergencias médicas, mejorando la capacidad de respuesta estatal en el territorio; y 6) consolidar intervenciones focalizadas vinculadas al desarrollo urbano y a la prevención social del delito conducidas por los gobiernos municipales.

Referencias

- CRAVACUORE, D. (2007). *Los municipios argentinos (1990-2005)*. En D. Cravacuore & R. Israel (comp.). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*, Editorial UNQUI y Univ. Autónoma de Chile, pp. 25-49.
- ESCUADERO, A. (2019). *Descentralización policial en la Provincia de Buenos Aires: un estudio comparado de las policías comunales y locales*. Ponencia presentada en XIV Congreso Nacional de Ciencia Política: La política en incertidumbre. Reordenamientos globales, realineamientos domésticos y la cuestión de la transparencia, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional de San Martín, 17-20 de julio de 2019.
- GALVANI, M.; RÍOS A. & CAÑAVERAL, L. (2015). *Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana*. CLACSO.
- KESSLER, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo XXI editores.
- MONTERO, A. & SAMUELS, D. (2004). *The Political Determinants of Decentralization in Latin America. Causes and Consequences*. University of Notre Dame Press.
- RODRÍGUEZ GÁMEZ, N., FERNÁNDEZ, S. & SAIN, M. (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Serie Documentos de Trabajo. UMET.
- SELMINI, R. & CRAWFORD, A. (2017). The renaissance of administrative orders and the changing face of urban social control. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(1), 1-7.
- SOZZO, M. (2000). Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito. *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina penal*. Ad. Hoc., Nro. 10.

Apartado de normativa

Constituciones

Constitución Nacional

Constituciones provinciales

Normas nacionales

Decreto 727/2006 (reglamentando ley de defensa nacional)

Decreto 683/2018 (reglamentando ley de defensa nacional)

Decreto 571/2020 (reglamentando ley de defensa nacional)

Ley 48 (jurisdicción y competencia de los tribunales nacionales)

Ley 24059 (de seguridad interior)

Ley 20429 (de armas y explosivos)

Ley 22326 (de marcas y designaciones)

Ley 22415 (Código Aduanero)

Ley 23554 (de defensa nacional)

Ley 23737 (de “drogas” y su modificatoria Ley 27502 de “desfederalización”)

Ley 24769 (Régimen Penal Tributario)

Ley 25520 (de inteligencia nacional)

Normas de la provincia de Buenos Aires

Convenio de Adhesión al Programa Integral de Protección Ciudadana de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (año 2009)

Convenio de Cooperación y Asistencia Financiera entre la JGM de la Nación y el PE de la provincia de Buenos Aires, Fondo de Fortalecimiento de la Seguridad Bonaerense (año 2020)

Decreto Ley 6769/58 (Orgánica de las Municipalidades, LOM)

Decreto 4570/1990 (creación de las Comisarías de la Mujer)

Decreto 2419/2004 reglamentarios de las Policías Comunes de Seguridad

Decreto 373/2014 (de creación de las Unidades de Policía de Prevención Local)

Decreto 877/2020 (de conformación Fondo de Fortalecimiento de la Seguridad Bonaerense)

Leyes de presupuesto general para los ejercicios 2016, 2022 y 2023

Ley 10559 (Régimen de Coparticipación Municipal de Impuestos)

Ley 12154 (de Seguridad Pública)

Ley 13210 (de creación de las Policías Comunes de Seguridad)

Ley 13982 (de Personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires)

Resolución Ministerial 1546/2004 (reglamentario de las policías comunes de seguridad)

Resolución Ministerial 835/2014 (de creación de las Unidades de Policía de Prevención Local)

Resoluciones Ministeriales 317/2022 y 488/2023 (reglamentarias del Fondo de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados)