



***Diagnóstico sobre la implementación
del modelo de policía comunitaria
en el Área Metropolitana de la Provincia de Buenos Aires***

-Primera etapa-

Equipo de investigación

Carina Solmirano

Gustavo Gavassa

Mirtha Pérez

Francisco Calcagno

Mateo Etchenausse

Alejo Bassani

CABA, marzo de 2021

I. Introducción

Este informe parcial corresponde al proyecto de investigación sobre la implementación del modelo de policía comunitaria o de proximidad en el área metropolitana de la provincia de Buenos Aires. En esta primera etapa se da cuenta de la creciente situación de inseguridad que afecta tanto a la región latinoamericana como a la Argentina en particular y se analizan algunos ejemplos de modelos de policiamiento que han sido evaluados y testeados a nivel internacional. A continuación se examina tanto la historia como los intentos de reforma de la policía de la provincia de Buenos Aires para presentar un diagnóstico de los principales desafíos y obstáculos que se presentan a la hora de delinear un cambio respecto a las prácticas policiales actuales que permita avanzar hacia prácticas policiales más afines a lo que la literatura denomina policía comunitaria. En la última sección se examina el rol que cumplen los municipios en la provisión de seguridad pública y cómo éstos se relacionan con las fuerzas policiales de proximidad bonaerenses.

II. Inseguridad y desconfianza policial

Contexto regional

América Latina y el Caribe (ALC) alberga un poco más del 9% de la población mundial y es responsable por el 37% de los homicidios a nivel mundial (UNODC, 2019). La región es hoy la más violenta del mundo pese a no tener conflictos armados o guerras civiles. En el año 2017, y de acuerdo a la información más reciente disponible de la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), 173.471 personas fueron víctimas de homicidio, lo que lleva a una tasa de 17.2 homicidios por 100.000 habitantes, casi tres veces el promedio global de 6.1. Desafortunadamente el 75% de estos homicidios se cometieron con armas de fuego. En sub-regiones como Centroamérica y Sudamérica se estima que la tasa de homicidios es de 25.9 y 24.2 por 100.000 habitantes, respectivamente, sobrepasando el umbral de *epidemia* de la Organización Mundial de la Salud, que lo sitúa en 10 homicidios por 100.000 habitantes.

Junto a estos niveles epidémicos de violencia, el continuo crecimiento de los delitos contra la vida y la propiedad hacen que la inseguridad figure como una de las principales preocupaciones para los habitantes de ALC. Sin embargo, es importante destacar que en los últimos años el temor al delito ha disminuido del 43% en 2017 al 40% en 2018 (Latinobarómetro, 2018). Esto contrasta con estudios anteriores que mostraban que la percepción de inseguridad había aumentado del 55% en 2011 a 63% en 2015 (Latinobarómetro, 2015). Las tasas de victimización también son altas en la

región: 20% de los encuestados del Barómetro de las Américas fueron víctimas de un delito en los doce meses anteriores a la encuesta (LAPOP, 2017). Existen variaciones regionales respecto a estas tasas. Sudamérica tiene tasas más altas de victimización que Centroamérica.

Frente a este contexto, no sorprende que la confianza en la policía y en el sistema de justicia criminal sea tan baja. En el 2018, América Latina y el Caribe recibieron el puntaje más bajo en el Índice de Ley y Orden de Gallup, que mide la confianza en la policía local y los sentimientos de seguridad personal: 63 puntos (sobre 100). Según las encuestas sólo el 35% de la población latinoamericana confía en la policía y el 24% lo hace en el poder judicial (Latinobarómetro, 2018). El Barómetro de las Américas también indica que “en promedio, el 38% de la población dice que si llaman a la policía para denunciar un delito, la policía tardará más de una hora en responder y el 20% cree que tardará más de tres horas, si es que llega. Más de la mitad de los individuos, en promedio para la región, tiene poca o ninguna confianza en que el sistema judicial acabaría castigando a un criminal hipotético” (LAPOP, 2017: 99).

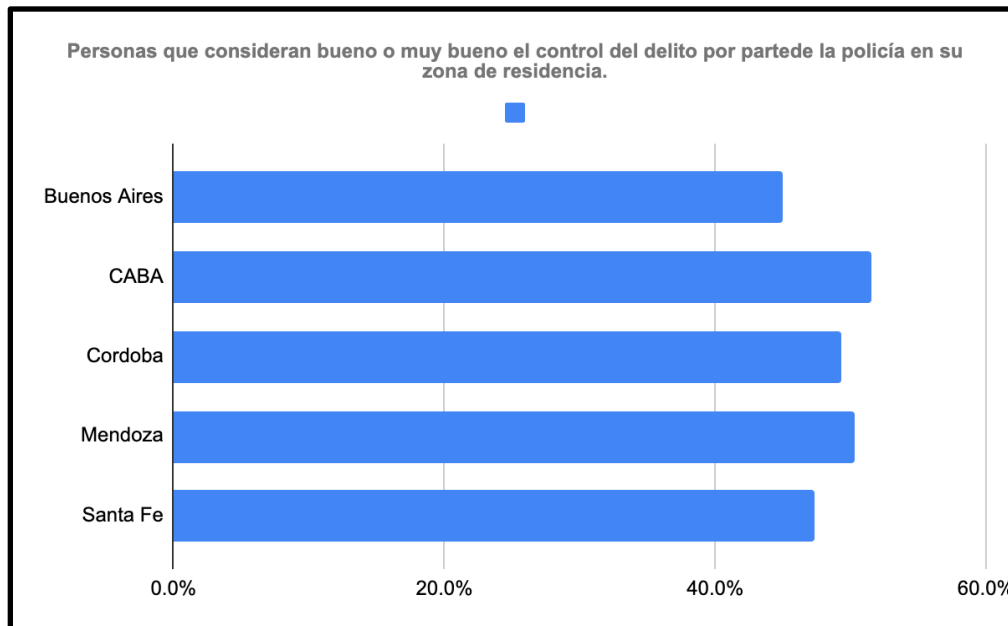
Además de estas cifras y de la creciente dificultad de las policías de proveer mayor seguridad, los costos asociados al delito y la violencia tienen un gran impacto en la vida económica de la región. Jaitman (2017) calculó que el crimen le costó a América Latina un 3.0% de su PBI anual, lo que equivale a US\$300 per cápita o un año de inversión en infraestructura. El estudio de Jaitman cubre el análisis de 17 países de la región en el período 2010-2014, y considera como costos: el gasto público, el gasto de los hogares y las empresas, y los costos para las víctimas y los delincuentes. Uno de los aspectos interesantes que surgen de este estudio es que pese a los aumentos sostenidos en las partidas presupuestarias del gasto asignado al sector de seguridad (Solmirano, 2013; Serrano, 2018) como respuesta a la violencia y criminalidad, los niveles de delincuencia continúan siendo altos.

Contexto local

Al concentrarnos en Argentina, se observa que pese a ser uno de los países con menor tasa de homicidios en la región (5.1 homicidios por 100.000 habitantes), la tasa de victimización se ubica en 25.6% en 2016/2017. La percepción de inseguridad, es decir el temor de una persona a ser víctima de un delito, también aumentó pese a la disminución de los homicidios: entre 2004-2016 el 12.5% de los encuestados dijo sentirse inseguro comparado con el 16.3% que lo hizo en 2016/17 (LAPOP, 2017). La Encuesta Nacional de Victimización (ENV) realizada por el Ministerio de Seguridad y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en 2017 reflejó también los siguientes resultados:

- Durante 2016, 13,6% de los hogares del país sufrió delitos contra el hogar. El robo o hurto en vivienda presenta la mayor prevalencia: afectó a 8% de los hogares argentinos.
- El 19,9% de las personas de 18 años y más fue víctima de al menos un delito contra la persona en 2016. El 7,5% de las personas fueron víctimas del delito de mayor prevalencia: el hurto personal.
- Los delitos violentos afectaron a 12,7% de las mujeres, mientras que los varones presentan una prevalencia del 9,3%.
- 78,1% de los delitos contra la persona tuvieron lugar en la vía pública o el transporte público.
- El 47,5% de los delitos contra el hogar y el 66,3% de los delitos contra las personas ocurridos durante 2016 no fueron denunciados.
- La no denuncia de los delitos contra la persona alcanza el 71,9% de los delitos no violentos y disminuye a 61,2% en el caso de los delitos violentos.
- La desconfianza en las autoridades es el principal motivo de no denuncia de los delitos. El 34,5% de los delitos contra el hogar y el 34,7% de los delitos contra la persona no fueron denunciados por este motivo.
- El 85,4% de los hogares argentinos cuentan actualmente con alguna medida de seguridad, con el objetivo de protegerse de la delincuencia. De estos, un 15,5% instaló al menos una medida de seguridad durante 2016.
- Las rejas en las ventanas son la medida de seguridad de la vivienda más difundida entre la población.
- De las principales instituciones del sistema de seguridad y justicia, la Gendarmería Nacional cuenta con el mayor nivel de reconocimiento y de confiabilidad entre la población: fue identificada por el 85,6% de la población y 66,9% de quienes la identificaron la consideran confiable o muy confiable.
- El 85,1% de la población del país considera la inseguridad en su ciudad de residencia como un problema “bastante o muy grave”.
- Menos de la mitad de la población (47,6%) declaró sentirse segura o muy segura caminando sola cerca de donde vive.

En particular, la ENV también resalta que solo la mitad de los encuestados en las jurisdicciones más pobladas como Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe, realizan una evaluación positiva del desempeño policial (INDEC, 2017: 78).



Fuente: INDEC, Encuesta Nacional de Victimización, 2017.

Modelos de policiamiento

Lo desarrollado hasta el momento da cuenta de una característica prevalente tanto en América Latina como en Argentina: los altos niveles de desconfianza en la policía. Cuando se analiza la cifra negra del delito (es decir, la cifra de casos no denunciados), surge que los ciudadanos en general no confían en que la policía vaya a resolver el delito y por ello prefieren no realizar la denuncia. La misma ENV de 2017 muestra que la mitad de los delitos ocurridos en 2016 no fueron denunciados. Lo cierto es que las fuerzas policiales se ven hoy obligadas a trabajar en un contexto de creciente desigualdad social y económica, conductos sociales disruptivos del orden, grandes cambios demográficos, tecnológicos y políticos. Las nuevas conductas delictivas requieren de fuerzas policiales ágiles y dinámicas para poder responder a estos niveles crecientes de delincuencia. Pero también, se plantea que frente a legislaciones restrictivas del accionar policial, se reduce la capacidad de maniobra que tienen los efectivos en las calles. Esta situación lleva a que se comiencen a debatir qué modelos de policía pueden ser más efectivos para poder atender la creciente demanda de seguridad por parte de la población.

Desde la criminología se ha investigado extensamente qué estrategias o modelos de policiamiento funcionan mejor. En un estudio realizado por el National Research Council (2004) se destaca que de 4 estrategias policiales (estándar, enfocado, comunitario, y de puntos calientes), la estrategia de puntos calientes es la que tiene mayor efectividad. Lawrence Sherman, quien ha investigado y escrito extensamente sobre estos temas, crítica en particular el modelo imperante durante décadas en occidente basado en una *estrategia única para todos* (one-size-fits-all), apoyada en el

patrullamiento aleatorio, la respuesta rápida y las investigaciones reactivas (Sherman, 2013). Como afirma Montbrun, “La comprobación empírica de que el patrullaje preventivo al azar no influía sobre los delitos ni el temor al delito; la constatación de que la presencia policial disuasiva era inoperante, sumada a la circunstancia de que la respuesta rápida sólo resultaba útil en un reducido número de casos, obligó a las policías y a la academia a revisar sus bases de actuación y a cambiarlas profundamente” (2007). Por ello, el modelo tradicional ha sido reemplazado lentamente por una estrategia de *policiamiento basado en la evidencia*, que se construye sobre tres pilares: focalización, comprobación y seguimiento. En definitiva, se busca evaluar qué funciona y que no respecto a la tarea policial. Al respecto, el Centro de Política Criminal Basada en Evidencia de la Universidad George Mason ha identificado una serie de estrategias eficaces e ineficaces en la reducción del crimen, que se presentan a continuación:

Evidencia fuerte de eficacia	Vigilancia de puntos calientes: Pone el énfasis en estrategias de vigilancia en áreas específicas de alta criminalidad.
	Patrullamiento dirigido contra la violencia armada: Estrategia involucra el patrullamiento intensivo en localidades con cifras altas de violencia armada.
	Policía orientada a problemas: Metodología analítica que usando una variedad de puntos de información para identificar los principales problemas de crimen en las comunidades e idear soluciones específicas para atender esos problemas.
	Estrategias de disuasión enfocadas: Políticas de vigilancia que usan la comunicación directa con personas que frecuentemente cometen delitos para incentivar el cumplimiento o impartir certeza de sanciones rápidas o severas por delitos.
	ADN para investigaciones policiales: Método forense que conecta evidencia a una fuente específica con rigurosa consistencia y precisión.
Evidencia promisoría	Interrogatorio de recopilación de información: Interrogatorio de investigación que se basa en una relación con el sospechoso y se centra en recopilar información en lugar de adquirir una confesión.
	Policía comunitaria y justicia procesal: Estrategias de vigilancia que involucran

	relaciones y asociaciones con la comunidad, orientación para la resolución de problemas y comunicación respetuosa.
	CCTV: Vigilancia con cámaras para disuadir los delitos contra la propiedad.
Estrategias ineficaces	Tácticas policiales del modelo estándar: Estrategias policiales tradicionales como patrulla preventiva aleatoria, respuesta rápida a las llamadas al 911, aumento general de arrestos.
Se necesita más evidencia	Vigilancia de ventanas rotas: Estrategia que aborda el desorden como medida preventiva para disuadir delitos más graves.
	Aumentos de departamentos: Aumentar el número de agentes sin alterar las prácticas policiales.

Fuente: Adaptado de George Mason University, Center for Evidence-Based Crime Policy. “Review of the Research Evidence” (acceso: 18 Dic. 2020)

Como se observa de lo anterior, una de las estrategias policiales más difundidas y promisorias en años recientes ha sido la de policía comunitaria, también llamada policía de proximidad. Este modelo policial nació de la corriente modernizadora en los Estados Unidos durante finales de los 70 y principios de los 80. El Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2020) caracteriza al policiamiento comunitario como *“una filosofía que promueve estrategias organizativas que apoyan el uso sistemático de técnicas de resolución de problemas para abordar proactivamente las condiciones inmediatas que dan lugar a problemas de seguridad pública como la delincuencia, el desorden social y el miedo a la delincuencia.”* Tan fuerte ha sido su penetración en la doctrina policial norteamericana que ha sido el modelo policial más aplicado en los últimos 20 años. Lo que propone el modelo policía comunitario es básicamente la descentralización operativa de la agencia policial y una forma de operar caracterizada por efectivos policiales con capacidad de iniciativa y un acento puesto en las relaciones con la comunidad, buscando siempre la solución de los problemas que aquejan a los vecinos, aunque se trate de meras incivildades. Debido al objetivo estratégico perseguido, la relación con la comunidad, es habitual que las agencias policiales que suscriben este modelo de mayor importancia al patrullaje a pie.

En particular, la implementación de un modelo de policía comunitaria debería al menos concebirse en torno a 3 ejes. El primero de ellos es la *asociación con la comunidad*, entendido como “el desarrollo, por parte de la policía, de un proceso previo de mapeo y detección de actores relevantes, líderes sociales, grupos de interés de tipo general o especial y otros elementos de importancia para el relevamiento de la realidad

donde actúa y para la construcción conjunta de relaciones creativas” (Montbrun, 2002: 6). Montbrun destaca que los foros vecinales, por ejemplo, no son necesariamente una forma de policía comunitaria sino simplemente “un aspecto o modalidad del acercamiento de la policía a la comunidad, dentro del modelo tradicional” (2002: 6). El segundo componente es la *resolución de problemas*, enfocada en el trabajo conjunto entre la policía y la comunidad para “identificar las causas del delito y el temor al delito, desarrollando soluciones de largo plazo y “a medida” a través del ejercicio de la imaginación, la inventiva, la creatividad y la capacitación permanente” (2002: 7). Finalmente, el tercer componente es el *cambio organizacional* mediante el cual se define una nueva “reingeniería integral de estructuras y procesos, en busca de generar organizaciones policiales flexibles, con capacidad de adaptación al cambio y con estructuras horizontales y en red” (Montbrun, 2002: 7).

La policía comunitaria o de proximidad no elimina la necesidad de una vigilancia reactiva, aunque la prevención exitosa puede reducir la necesidad de esta última. Muchas fuerzas policiales tienen equipos que se centran específicamente en la policía comunitaria, como los equipos de policía barrial en Chile o Reino Unido, que están separados de las unidades más centralizadas que responden a las emergencias. Desde mediados de los años 2000, Argentina ha desarrollado experiencias basadas en el modelo de policiamiento comunitario en diversas provincias. Todas ellas han tenido o tienen elementos considerados fundamentales para la efectiva implementación de policías comunitarias, aunque muchas veces se trata de modelos policiales incompletos ya que o bien no han permanecido en el tiempo o el modelo policial no se ha implementado en su totalidad.

En un estudio realizado a partir de 4 experiencias de policías comunitarias en América Latina, Frühling observa que “La estrategia de policía comunitaria podría contribuir a la reducción de la violencia policial, siempre y cuando penetre hasta el fondo de la cultura de la organización, de tal forma que todos los agentes estén conscientes de la necesidad de mantener relaciones estrechas con la comunidad. Se requiere, además, que la policía se aleje de una perspectiva enfocada exclusivamente en la supresión de la delincuencia para concebirse como una organización que presta servicios a los vecinos” (2004: 5). Dammert (2019), sin embargo, es escéptica de este modelo, afirmando que pese a que el modelo de policía comunitaria se pensó en la región como una estrategia para enfrentar la inseguridad, los resultados no han sido positivos. De hecho, afirma, “si bien se consolidaron iniciativas focalizadas de policía comunitaria, las mismas respondían principalmente a pilotos de patrullaje en zonas turísticas o de baja intensidad del crimen. Así, mucho de lo que se llamó policía comunitaria dista significativamente de su conceptualización en Estados Unidos o Europa” (2019:108).

Ya sea que este modelo ha funcionado de modo más o menos exitoso en algunos casos en nuestra región, como los analizados por Frühling, es importante destacar las oportunidades que presenta esta estrategia en un contexto como el descrito de altas tasas de inseguridad combinadas con alta desconfianza a las policías. En la siguiente

sección se analiza un caso en particular en la Argentina -el de la policía de la provincia de Buenos- que combina el viejo modelo policial descrito en esta sección con intentos de modernización y reforma institucional que, pese a no haber funcionado, sientan las bases para avanzar en la aplicación paulatina de policiamiento comunitario.

III. La Policía Bonaerense y la necesidad de una reforma

Esta sección sintetiza la historia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (PBA), sus más recientes intentos de reforma y cómo todo ello se enmarca en la problemática de la inseguridad que afecta a los bonaerenses. Como se verá, la policía de la PBA se encuadra dentro de un modelo de policiamiento más tradicional de acuerdo a la literatura analizada en la sección anterior. Esto de antemano indica una serie de desafíos para avanzar en prácticas policiales más afines al modelo de policía comunitaria.

Antecedentes

La historia de la policía de la Provincia de Buenos Aires, así como la de las organizaciones que la precedieron, ha estado marcada por los acontecimientos políticos e institucionales de la Provincia y ha acompañado su transformación demográfica así como su complejidad económica, social y política de su vasto extenso territorio. Durante la mayor parte del Siglo XIX, se establecieron los primeros cimientos de lo que se convertiría luego en la policía más numerosa de la Argentina. Para 1920, la multiplicidad de funciones policiales, el insuficiente número de personal, la extensión del territorio y las bajas remuneraciones eran situaciones conflictivas. A ello se sumaba, por un lado, los salarios y oportunidades que ofrecía el mercado de trabajo en el ámbito rural que eran mejores a los de la policía y, por otro, las partidas presupuestarias asignadas que no resultaban suficientes para hacer frente a estos desafíos.

Según Barreneche (2010), la policía fue transitando diferentes instancias de reorganización institucional y en 1926, la rama de Investigaciones de la policía provincial quedó consolidada, junto a la Judicial, la Administrativa y la Central, que incluía a toda la policía de seguridad como Inspección General, Cuerpos y Comisarías. Un hito importante durante la década de 1930, fue la creación de un nuevo organigrama policial con una *tendencia muy centralizada en la figura del Jefe de Policía* a quien reportarían directamente las cuatro ramas policiales: División Judicial, de Investigaciones, Administrativa y de Seguridad, que entre otras cuestiones supervisaba las comisarías. En 1938 se sanciona la ley provincial 4.646 creándose la carrera administrativa del personal policial. Entre otras cuestiones esta norma buscaba poner fin a la gran influencia de las autoridades locales sobre la policía, situación que finalmente no prosperó dada la oposición legislativa.

Durante el período peronista (1946-1952) se profundizó la centralización, el reforzamiento de la autoridad jerárquica y el afianzamiento del sistema de escalafones, todo ello conforme a los lineamientos del orden y la doctrina militar con la intención de cortar los lazos entre las autoridades policiales locales y los dirigentes políticos, fundamentalmente conservadores y radicales. Según Barreneche (2010), durante el gobierno peronista los altos cargos jerárquicos de la policía fueron ocupados por militares y la policía continuó siendo un instrumento útil para el seguimiento y vigilancia de los sectores populares dado que mediante ella se realizó la compilación sistemática de información sobre actividades políticas, sindicales y estudiantiles.¹

La estructura de jefaturas policiales a manos de militares perduró a partir de 1956, en consonancia con el contexto político de Argentina de alta inestabilidad institucional y una pronunciada conflictividad socio política. A medida que la violencia política se recrudeció en los años setenta, el gobierno justicialista dictó los decretos 2770/75, el 2771/75 y 2772/75 con el fin de organizar las fuerzas militares y de seguridad para combatir a las organizaciones guerrilleras que actuaban en el país. En dos de dichos decretos se establece expresamente la orden de *aniquilar el accionar de los elementos subversivos*. Los decretos de aniquilamiento y la manera en que fueron aplicados se consideran un antecedente inmediato y directo del golpe de Estado de 1976.

Policía militarizada y seguridad interior

En esta situación convulsionada el 24 de marzo de 1976 tiene lugar una nueva interrupción del orden constitucional, donde asume el gobierno de la Nación Argentina la Junta Militar integrada por los titulares de las tres Fuerzas Armadas dando inicio al denominado Proceso de Reorganización Nacional. En cuanto al rol de la policía de la provincia de Buenos Aires, éste se enmarca dentro de lo definido en muchos estudios, entre ellos los de Dammert y Bailey (2005), como proceso de militarización de las policías, es decir la tendencia a involucrar de modo intenso a las fuerzas militares en funciones policiales e integrar a éstas al entrenamiento y la disciplina de tipo militar.

Las FFAA de esa época asumieron un rol más preponderante en la seguridad interior, a la vez que las policías se subordinaron a las estrategias y actividades represivas militares mediante una estructura mucho más jerarquizada y rígidos proceso de obediencia y cumplimiento de órdenes. Para consolidar todo ello, se producen nombramientos de militares en servicio activo al frente de las instituciones policiales, como por ejemplo el Coronel Ramón Camps que se desempeñó como Jefe de la policía

¹ Ejemplo de ello son la Orden del Día N° 16.932 del 29 de enero de 1947 para la erradicación de la mendicidad y la Orden del Día N° 17.055 del 7 de julio del mismo año llamada *División Orden Público* donde se propone la creación de ficheros regionales en los que se registran los gremios obreros de la jurisdicción y los archivos conteniendo legajos con los antecedentes de cada conflicto. Cabe destacar, la similitud de la policía con las instituciones militares, situación que se observaba no sólo en la procedencia del Jefe de la institución, sino también en las sanciones que se imponían al personal policial que se fundamentaban en base al Código de Justicia Militar.

bonaerense entre los años 1977 y 1979. Aún así, como nota Águila (2018), existió una cierta autonomía de algunas policías, así como la presencia de tensiones entre ellas y las FFAA, en particular en el contexto de mayor intensidad represiva.

La autora agrega que resulta importante notar que la función principal de la policía era el mantenimiento del orden y la seguridad interna y, por ende, el control, la vigilancia y eventualmente la represión de los sujetos *peligrosos*. En tal sentido, esto no sería una novedad que se hizo presente en los años '60 y '70 de la mano del proceso de militarización o de la adopción de estrategias represivas diseñadas por los militares, sino que remite a una larga historia de persecución político-ideológica realizada por la policía y al amparo de los diferentes gobiernos, como ya se ha mencionado en el texto. Las prácticas policiales de represión política y social a lo largo del siglo XX presentes en la provincia de Buenos Aires muestran una continuidad que no puede obviarse al momento de analizar su involucramiento en la *lucha antisubversiva*.

Los intentos de reforma en democracia

Con el advenimiento de la democracia en diciembre de 1983, se observa que la reflexión acerca del rol de la policía tiene un lugar secundario con respecto al análisis del rol de las FFAA, no sólo por su actuación durante la última dictadura sino fundamentalmente por su lugar en la transición democrática. La policía, sin embargo, con el correr de los años fue encontrando un lugar en la agenda democrática dada la necesidad de desarticular el modelo militarizado en el que se encontraba inmersa, a la vez que cortar la continuidad de prácticas consolidadas durante los años de la dictadura con la finalidad de reducir la violencia institucional y los numerosos hechos de corrupción. Esta conceptualización aplica a la Policía de la Provincia de Buenos Aires situación que generó diferentes intentos de reforma que, dados los resultados, continúa siendo una deuda pendiente del sistema institucional bonaerense. Las enormes dificultades de conducción política de la fuerza policial bonaerense se reflejan, entre otros aspectos, en el registro de los cambios de jefes policiales dado que desde el '83 a la fecha estuvieron al frente de la institución 22 jefes.

Avanzando la democracia, la policía de la Provincia de Buenos Aires ocupa cada vez más espacio en las noticias dada la vinculación de algunos de sus agentes en secuestros, tráfico de drogas y uso excesivo de las armas de fuego situación conocida popularmente como *gatillo fácil* y a mitad de los '90 surge el mote de *maldita Policía* para denominar a la bonaerense. En este marco, Dammert y Malone (2002) analizan la información brindada por el Servicio Nacional de información Criminal –SNIC– donde se muestra un aumento sostenido de las tasas delictivas en el período 1993-1995 con fuertes procesos de crisis económica y altas tasas de desempleo producto de las políticas implementadas por el gobierno del Presidente Carlos Menem. Los principales delitos son contra la propiedad y los delitos contra las personas comienzan un leve pero persistente aumento.

Un punto de inflexión en la policía de la Provincia de Buenos Aires es la detención de miembros de esta organización en la investigación por el ataque terrorista a la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina –AMIA– producida el 18 de julio de 1994. En esta coyuntura y con las sospechas de que la policía liberaba zonas para el accionar delictivo el gobernador Duhalde separa de sus cargos al Secretario de Seguridad y al Jefe de la Policía Bonaerense y en noviembre de 1996 se sanciona la Ley provincial 11.880 que declaraba a la institución en estado de emergencia por un año, comenzando un proceso de purgas de altos jefes y de desmilitarización de la policía. Las reformas propuestas generaron múltiples rechazos en la organización policial y también en sectores políticos locales tales como intendentes y punteros, fundamentalmente del Gran Buenos Aires. El asesinato en Pinamar del periodista José Luis Cabezas en enero de 1997 profundiza aún más la crisis de la policía y pese a que las purgas continúan, el entonces Secretario de Seguridad De Lázari afirma que la policía bonaerense sigue manteniendo una profusa estructura de recaudación ilegal a la que no pudo ponerle fin a pesar de las diferentes purgas.

¿Hacia una policía comunitaria?

En 1999, el entonces Gobernador Duhalde promulga dos decretos, el 45061/97 donde se dispone la intervención de la Policía Bonaerense por un plazo de 90 días para su reorganización y el 45081/97 donde se designa a un jefe civil como interventor de la Policía: el Dr. Lugones. Todas estas acciones tienen por finalidad conformar una nueva organización del sistema policial provincial y decide implementar el *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires* elaborado por Arslanián y Binder que tiene los siguientes elementos destacables:

- a. La creación de una Policía de Investigaciones, encargada de la investigación criminal en colaboración con la Policía Judicial;
- b. El fortalecimiento de la Policía Judicial mediante el traspaso de los cuerpos técnicos y periciales de la policía;
- c. La creación de un conjunto de *Policías de Seguridad* de base Departamental, estructurada en cada uno de los 18 departamentos judiciales existentes en la provincia de Buenos Aires y encargadas de la prevención del delito y del mantenimiento de la seguridad pública;
- d. La creación de un nuevo cuerpo de seguridad encargado del *traslado de detenidos y de su custodia preventiva*; y
- e. La creación de una *Policía de Tránsito Autónoma* encargada de la seguridad vial.

Un elemento central de este plan era cambiar la estructura vertical de la fuerza, por una descentralizada, con mayor capacidad de gestión en cada una de sus unidades regionales. Además se desagregaba a la policía en varias especialidad como por

ejemplo: Judicial, Tránsito, Comunitaria, etc. y se dotaba a cada departamento de un mayor grado de especialización encaminándose a un proceso, que según Saín (2001), consistía en una diferenciación funcional, desagregación organizacional y descentralización del mando. El plan sugería un alto nivel de control por parte de las autoridades políticas y producto de ello se crea el Ministerio de Seguridad provincial quedando en manos del Dr. Arslanián.

Otros elementos fundamentales de esta reforma fueron la promulgación en el año 1998 de las leyes provinciales 12.154 de Seguridad Pública y 12.155 de Organización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires donde se regulaba el ámbito de actuación de la policía, las funciones, la nueva organización, la dependencia jerárquica, la disposición territorial, la relación con la comunidad, la instrucción y formación y el reequipamiento. También se crearon diversos Foros de Seguridad con el fin de incluir a la ciudadanía con la esperanza de generar mecanismos de control de la policía y de los sectores relacionados con la seguridad. Cabe destacar, que el ministro Arslanián inició su gestión con un retiro masivo de 4.000 jefes de policía a modo de dar cuenta de la lucha que estaba dispuesto a librar contra la corrupción. Y si bien contó con apoyo político para llevar adelante su plan no logró mejorar los indicadores de seguridad. Según Gorgal (2015), de 1998 a 1999, la tasa de criminalidad aumentó un 26% y los homicidios un 20%. En ese contexto y en medio de la campaña electoral, tanto en la nación como en la provincia, el candidato a gobernador del Partido Justicialista Carlos Ruckauf se manifestó a favor de las políticas denominadas de *mano dura* cuestionando la reforma. Esta situación va a precipitar la renuncia de Arslanián. Con el triunfo electoral en la provincia de Buenos Aires del candidato Ruckauf se pone fin al proceso de reforma generando un cambio de tal magnitud que puede sintetizarse en la figura de nuevo ministro de seguridad, Aldo Rico, ex líder *carapintada* del Ejército que protagonizó un alzamiento contra el gobierno de Raúl Alfonsín. Según Gorgal (2015), en el año 2000 la tasa general de delitos así como los homicidios tuvieron un ligero descenso, pero al año siguiente la tasa de homicidios aumentó el 22%.

El segundo intento de reforma se produce en el 2006, cuando se promulga la Ley 13.842, mediante la cual se unifican las normas de organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires en las siguientes áreas:

1. Área de Policías de seguridad que comprende las áreas de Seguridad de Distrito, Seguridad Comunal, Seguridad Vial, Seguridad Buenos Aires 2, Seguridad de Servicios y Operaciones Aéreas.
2. Área de Policías de Investigaciones
3. Área de Policías de la Información
4. Área de Policías de Emergencias y Comunicaciones
5. Área de Formación y Capacitación

Esta norma, que rigió hasta Marzo de 2020, ratificó todas las Superintendencias y demás organismos existentes que dependían de cada una de las áreas arriba descritas. Esta norma define 32 Jefaturas departamentales, respecto de las 18 existentes hasta ese momento, establece su asiento y las ciudades que abarca cada una de ellas. Se plantea como un avance y continuidad de la *Reforma Policial* iniciada en 1998 avanzando con este proceso de descentralización para romper con el verticalismo extremo, la conducción discrecional y la conformación de camarillas que conforman un *caudillismo policial*.

Pese a esta reforma, la situación de inseguridad en el Gran Buenos Aires no logra mejorar y por ello en el año 2014 se declara la emergencia en materia de seguridad pública en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires por el término de un año. La emergencia incluía medidas como convocar al personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires en situación de retiro activo y al personal del Servicio Penitenciario de la Provincia en situación de retiro para prestar servicios; también se facultó a los municipios a adoptar en sus respectivas jurisdicciones restricciones al uso de los moto vehículos fijando horarios y zonas de circulación según las particularidades de cada región. Por otro lado, mediante la resolución 835/14 se propone crear las Unidades de Policía de Prevención Local en aquellos municipios con más de 70 mil habitantes, otorgándole rango orgánico de División y siendo coordinadas por una Superintendencia de Seguridad Local. Más allá de todas las reformas y contrarreformas la Policía de la provincia de Buenos Aires carece de un sistema confiable de estadísticas, no goza de una profesionalización adecuada y está organizada con criterios anacrónicos. Además, las denuncias por violaciones a los derechos humanos y actos de corrupción no disminuyeron a lo largo del período.

Reformas inconclusas

En diciembre de 2015 asume la gobernación de la provincia de Buenos Aires María Eugenia Vidal perteneciente a la coalición Cambiemos y nombra como Ministro de Seguridad a Cristian Ritondo. Al inicio de su gestión no se formuló un plan integral que contuviese modificaciones estructurales y territoriales para la policía, pero sí se planteó como objetivo tener una fuerza policial moderna, eficaz y confiable. Para ello, se definió que era necesario:

- a. Optimizar la estructura: mediante la restitución de las Juntas de Calificación, la implementación las declaraciones juradas obligatorias del personal jerárquico y la transferencia progresiva de las policías locales a los municipios;
- b. Formar y capacitar: mediante la modernización de los centros de formación para los nuevos agentes, mayores exigencias para el ingreso a la fuerza y capacitación especializada y permanente para quienes ya forman parte de la institución; y
- c. Mejorar el equipamiento y la infraestructura, incorporando tecnología, modernizando la comunicación, contando con mejor equipamiento para los

laboratorios de la policía científica, scanners para el control del contrabando y tráfico de drogas en rutas y chalecos antibalas para el cuidado de los agentes.

Entre los principales logros al finalizar la gestión de Cambiemos se puede considerar: a) un marcado descenso de la tasa de homicidios en relación al 2015, con una baja del 21%; b) la obligatoriedad de presentar declaraciones juradas para el personal de la Policía y del Servicio Penitenciario Bonaerense con categoría igual o superior a subcomisario, o personal de categoría inferior pero a cargo de una comisaría, o que intervenga en el manejo de fondos públicos, administre patrimonio público, integre comisiones de adjudicaciones, compra y recepción de bienes y/o servicios o participe en licitaciones y concursos; y a jefes de personal o recursos humanos; c) la implementación de una auditoría civil sobre la policía. Según la Auditoría de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense, durante el gobierno de Vidal se apartó a 12.955 policías y entre diciembre de 2015 y julio de 2019 fueron cesanteados y exonerados cerca de 1.900 policías. Casi la mitad están clasificados por corrupción, como motivo de la exoneración o cesantía.

Si bien en el gobierno de Vidal se pueden marcar logros importantes en cuanto a la lucha contra el delito y control de la corrupción al interior de la fuerza policial queda pendiente, al igual que gobiernos anteriores, la definición de una política de estado con ejes claros y medidas concretas que permitan mejorar los estándares de funcionamiento y transparencia de una organización que cuenta con 100.000 agentes, que debe actuar en territorio complejo por la diversidad demográfica, social y económica así como por la variedad de delitos que debe enfrentar. Todo ello implica pensar en el mediano y largo plazo, más allá de los cuatro años que dura un gobierno.

Finalmente en Mayo de 2020, se lleva a cabo una nueva modificación, a través de la Resolución 341/2020 sobre la estructura de la Policía Bonaerense suprimiéndose las Jefaturas departamentales de Seguridad las cuales se reemplazan por Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad con distintas categorías “A”, “B” y “C” de acuerdo con la población que abarque cada área de responsabilidad operacional. Esta modificación implicó la transferencia, por cuestiones operativas, a la Estación de Policía de la unidad de la Policía de Prevención Local (eliminando la Superintendencia de Seguridad Local), de los Comandos de Patrulla, los Comandos de Patrulla Rural, las Comisarías de la Mujer y la Familia y las Oficinas de Atención a las Víctimas de Violencia de Género. Finalmente esta norma crea en el ámbito de la Jefatura de Policía, Superintendencia de Institutos de Formación Policial, la “Escuela Policial de Formación Profesional de Artes y Oficios” a fin de garantizar la formación profesional, en cuanto a los oficios que demanda la actividad policial en el ámbito de cada especialidad.

IV. El rol de los municipios y las policías de proximidad

En la sección anterior se examinaron no sólo los antecedentes de la estructura de la policía bonaerense desde su creación sino también los distintos intentos de reforma

que se sucedieron desde el retorno a la vida democrática en Argentina en 1983. Uno de los aspectos importantes de estas reformas fue la creación en 2014 de las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) en aquellos municipios con más de 70.000 habitantes, como contrapartida al proyecto de crear “policías locales o municipales,” una propuesta que nunca logró apoyo político. Las UPPL constituyen el modelo más cercano a la policía comunitaria o de proximidad.² A mayo de 2020, 25 partidos de la provincia de Buenos Aires cuentan con UPPL.³

En esta sección se examina el rol de los municipios en la provisión de la seguridad pública y cómo éstos han adquirido mayores responsabilidades en contextos de fuertes restricciones presupuestarias. Además, se analiza la relación de los municipios con las policías de proximidad creadas en 2014 y los desafíos para generar mejoras visibles en la seguridad de los municipios elegidos para esta investigación.

Municipios como actores de la seguridad

La seguridad pública es un derecho universal, garantizado para todos los individuos sin ningún tipo de distinción. Ella deja de ser concebida en el marco de la defensa del Estado para centrarse en la seguridad y la libertad individuales. Este esquema se debe basar en dos cuestiones importantes: controlar la criminalidad y la violencia, con la consecuente mejora de las agencias de seguridad y justicia penal y la dimensión preventiva. Como se mencionó anteriormente, la situación en materia de seguridad es de extrema emergencia. En los últimos años el problema se ha agravado y alcanza no sólo a las grandes ciudades del país, sino también a los municipios del interior de la provincia de Buenos Aires. En consecuencia, los municipios se convierten por cercanía y contacto directo con el ciudadano en actores fundamentales para la implementación de las políticas públicas de seguridad.

Existe una relación entre los gobiernos locales en nuestro país y las iniciativas que éstas implementan en el marco de la prevención del delito y la construcción de seguridad. Los gobiernos locales tienen un espacio que les brinda la Ley de Seguridad Pública. De hecho, la seguridad es una competencia concurrente entre la Nación, las provincias y los gobiernos locales. Los Intendentes Municipales integran el Consejo Provincial de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires, tal cual lo previsto en el artículo 8 de la Ley 12.154 y sus modificatorias.

Tras la creciente descentralización de responsabilidades, sin recursos y con el achicamiento de los estados nacionales, son los municipios quienes se convierten en los mayores receptores de las demandas de los ciudadanos, ellos reciben y canalizan todas sus demandas, viéndose forzados a actuar con rapidez. La demanda en materia de

² Véase https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/seguridadlocal_superintendencia/index.html

³ Véase https://www.gba.gob.ar/sites/default/files/empleopublico/archivos/Anexo_V_1.pdf

seguridad en los últimos años se ha vuelto más frecuente frente a los graves problemas en seguridad que tienen los municipios de la Provincia. Estos deben estar en constante desarrollo implementando políticas y programas de prevención ciudadana para convertirse en municipios más seguros para los ciudadanos. Como sostiene Rodríguez Games:

Dicha descomposición institucional también impactó fuertemente en la relación del municipio con sus habitantes y las demandas que estos le hacen a su gobierno local. En este sentido, sería imposible pensar en intendentes o concejales que no hayan recibido la demanda de “más seguridad” y en particular de “más policía”. Ello también nos obliga a reflexionar en torno a otra situación paradójica: mientras que la deficiente labor policial provocó que las demandas comenzaran a ser canalizadas hacia las intendencias más que hacia las comisarías, los intendentes proclaman la necesidad de contar con policías locales (2016:23-24).

La creciente existencia de planes municipales en materia de seguridad ciudadana que incorporan a la seguridad cómo un elemento fundamental para el desarrollo de una comunidad no solo tiene que ver con la realidad preventiva o defensiva ante el delito y la violencia, sino con un sentimiento que hace a la plenitud del individuo en su vida y a las posibilidades ciertas de desarrollo personal y municipal. El desafío que tienen los municipios es lograr que los ciudadanos encuentren formas para poder desarrollarse sin el creciente temor a vivir en una constante inseguridad. Para ello, es necesario que el Estado Nacional asuma la responsabilidad de otorgarles a los ciudadanos la seguridad y no poner todo el peso en los municipios ya que esta descentralización en las responsabilidades, recae en los individuos.

Desafíos al diseño de estrategias municipales de seguridad

La situación en seguridad varía según cada lugar. En las grandes ciudades y en el conurbano bonaerense, los niveles de delitos tienden a ser más altos. Por lo tanto, para diseñar un diagnóstico propio en materia de seguridad, es necesario tener en claro los recursos que tiene cada Municipio para poder combatir las problemáticas diarias de los ciudadanos. Es fundamental contar con información clara y actualizada para llevar a cabo un programa exitoso en seguridad. La información objetiva es sumamente necesaria, mientras más datos y estadísticas se puedan encontrar sobre cada municipio, mejor será el procedimiento de elaboración de estrategias para solucionar el problema.

Para diseñar una estrategia local en seguridad se requiere de un diagnóstico propio situacional e institucional, porque solo una política localmente puede optimizar el uso de los recursos existentes del municipio, ya que son ellos quienes reciben todas las demandas en materia de seguridad por parte de los vecinos. Un tipo de política implementada en años recientes fue la creación de mecanismos que implican la participación vecinal mediante juntas vecinales municipales el cual se utiliza para poder atender a las necesidades y demandas que tengan los vecinos de los municipios para

poder tener un contacto más estrecho con el vecino y poder llevar a la marcha las soluciones en materia de seguridad que puedan llegar a plantear.

Es necesario contar con programas para que los jóvenes se involucren, contar con organizaciones vecinales puestas para la seguridad del municipio, programas de reinserción a la educación y el trabajo, contar con sistemas de monitoreo y paquetes de inversión para mejoras en los equipamientos y capacitaciones para, proveer información a la policía de manera regular sobre la situación delictiva. Como sostienen Carrasco y Schleider, “Se asume que las [...] políticas de seguridad empleadas para ocuparse de los delitos y las violencias repercutirán en el temor al crimen. Y eso, como se indicó, no es necesariamente así [...] se requieren políticas específicas para disminuir la sensación de inseguridad” (2017: 24).

En este marco, la incertidumbre y la escasez de información de todo tipo, los gobiernos locales se enfrentan a la necesidad de contar con una visión de liderazgo para poder modernizar y profesionalizar el aparato municipal a cargo de las cuestiones en seguridad, desarrollando nuevas habilidades y estrategias, establecer alianzas en sectores claves como pueden ser las universidades para que los jóvenes puedan participar e informarse sobre el conocimiento en materia de seguridad. En conclusión, los municipios deben fortalecer a las instituciones de seguridad y justicia con planes claros para la prevención ciudadana, es necesario contar con información delictiva detallada y transparente para que no se dificulte la elaboración de las tareas diarias, poder utilizar el presupuesto que se les asigna a los municipios en seguridad para llevar a cabo estos programas y poder brindar seguridad a los ciudadanos.

En este contexto, sin embargo, se presenta un obstáculo no menos importante. La intervención de los municipios en la provisión de la seguridad requiere de financiamiento. Como se menciona en un informe preparado por el Bloque Frente Amplio Progresista / Partido Socialista, al carecer de competencia para cobrar impuestos, los municipios sólo pueden financiarse a través de tasas municipales y de la coparticipación provincial. “La disparidad de la capacidad recaudatoria de los distintos municipios es muy amplia, y aún cuando existieran fuentes de recaudación, éstas son muy limitadas. A tal punto ha llegado este problema que algunos municipios crearon tasas especiales para financiar las iniciativas en materia de seguridad. Vicente López fue uno de los primeros en crear esta carga específica.”⁴

Financiando la seguridad en los municipios

A la hora de realizar este informe encontramos que en muchos municipios de la Provincia de Buenos Aires no se cuenta con suficiente información, no es de fácil acceso o no está disponible para el acceso público de los ciudadanos. Contar con esta información es de suma importancia ya que el presupuesto constituye una herramienta

⁴ Véase

<http://dipricardovago.com.ar/sites/default/files/adjuntos/EI%20Sistema%20de%20Seguridad%20en%20la%20Argentina.%20Nacion%20provincia%20y%20municipios.%20Primera%20Parte..pdf>

de confianza ciudadana; la sociedad tiene derecho a conocer cómo y en qué programas y proyectos serán destinados los fondos que reciben, en particular en lo que atañe a la seguridad.

El presupuesto municipal permite conocer cuál es el esquema de los recursos disponibles para que el municipio pueda llevar a cabo las acciones planificadas, las inversiones, y gastos. El presupuesto es un instrumento de planificación anual, el cual pone en la mesa, cuales son las prioridades que tiene la gestión municipal, entre ellas las obras y servicios.

El presupuesto municipal se compone de:

- Los ingresos propios por recaudación y aquellos que son provenientes de una coparticipación provincial (Ley 13.010) y otras transferencias recibidas por la Provincia o la Nación.
- Los recursos con los que espera contar durante el ejercicio y su origen.
- Las erogaciones que se proyecta realizar en un mismo periodo y destino.

Un ejemplo en materia de seguridad permite ilustrar lo antedicho. Para mantener los servicios de monitoreo y seguridad que estos ofrecen, los municipios tienen al menos dos desafíos. El primero es generar mayores recursos, lo cual conlleva a un fuerte costo político ya que implica aumentar las tasas de recaudación en base a mayores impuestos a los ciudadanos y estos tendrán que redefinir la calidad de vida que quieren llevar por lo tanto su salario real disminuiría. El segundo desafío es que en contextos de restricciones fiscales en los que no se puede aumentar el gasto público, los intendentes se enfrentan a la difícil decisión de tener que recortar fondos de ciertas áreas o servicios, redefiniendo así prioridades que ya habían sido establecidas.

Por ello, frente a la dificultad de generar recursos propios que permitan a los municipios responder a las situaciones de inseguridad, se creó en el año 2009 el Programa Convivencia Ciudadana o Plan Integral de Protección Ciudadana que abarcó “el financiamiento a municipios para la incorporación de recursos y tecnología aplicables a la prevención y esclarecimiento de delitos [...] y la conformación de redes sociales para la prevención de delitos mediante la articulación de Redes de Alerta Vecinal” (Decisión Administrativa 112/2009). *De esta manera, el PIPC “optimiza el plan de seguridad pública, mediante aportes logísticos e implementación tecnológica en articulación con los municipios de la Provincia de Buenos Aires.”*⁵ A través de este plan, se crearon a lo largo de los años mayores centros de monitoreo que fueron sumamente necesarios para la prevención contra el delito cada vez más violentos y más frecuentes sobre todo en los municipios.

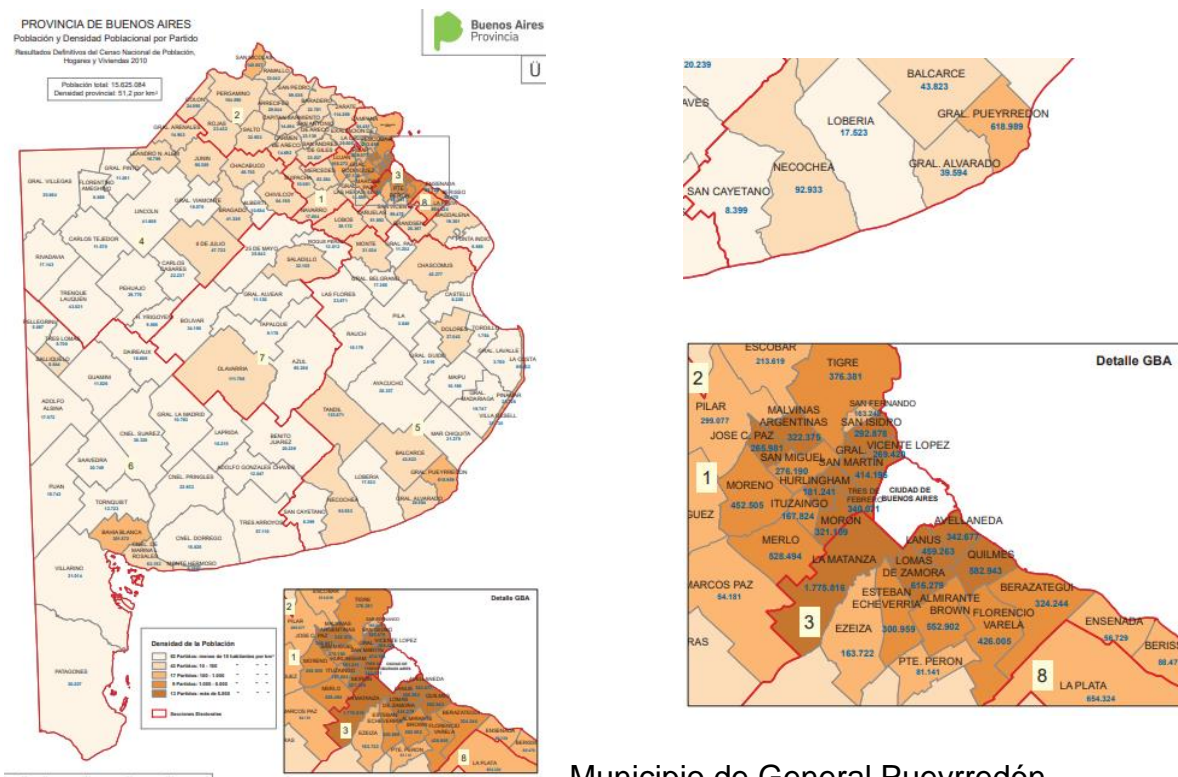
⁵ Véase

https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/proteccion_ciudadana_dp/ProteccionCiudadana.html#:~:text=El%20Programa%20Integral%20de%20Protecci%C3%B3n,la%20Provincia%20de%20Buenos%20Aires.

Análisis de casos

Los casos que hemos seleccionado para realizar el informe, en función a las limitaciones arriba señaladas, son los municipios de General Pueyrredón, La Matanza, San Isidro, Tres de Febrero y Pilar. Estos municipios forman parte de los 135 partidos que conforman a la Provincia de Buenos Aires y entre todos comprenden el 22.5 % de la Población de la Provincia de Buenos Aires.

Mapa Provincia de Buenos Aires



Municipio de General Pueyrredón

El municipio de General Pueyrredón está ubicado en la costa atlántica de la provincia de Buenos Aires, a unos 421.6 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. General Pueyrredón cuenta con una superficie de 1460 km². General Pueyrredón cuenta con una población de 614.350 habitantes, por lo que su densidad es de 420,79 habitantes por km². Respecto a la situación presupuestaria del municipio, el presupuesto total que fue asignado para el año 2019 fue de un total de unos \$ 10.867 millones y lo que se destinó para el presupuesto total en seguridad fue de \$ 145,62 millones (1,3 %). En base al presupuesto total destinado en seguridad y la población total, podemos derivar que el presupuesto en seguridad por habitante es de \$ 237,02 lo cual es un poco más de la

mitad para cada individuo si tenemos en cuenta la densidad de población en base a la superficie por km².

A la hora de desglosar el presupuesto en seguridad, podemos señalar que el gasto en personal para el año 2019 fue de \$ 98,7 millones (67.77%); el gasto en bienes de consumo para combustibles de \$2,9 millones (15.71%) y el resto fue destinado a gastos de equipamiento por un total de \$ 11,1 millones (7.65%) sobre el el total del presupuesto en seguridad. La Provincia de Buenos Aires transfiere al municipio un total de \$1.820 millones, para los gastos en personal unos \$1.748 millones (PBA 2017). En cuanto a los combustibles le transfiere un total de \$7,7 millones y al Centro de Atención Telefónica de Emergencia Mar del Plata un total de \$4,2 millones.

Municipio de Tres de Febrero

El Municipio de Tres de Febrero se ubica en la zona oeste del Gran Buenos Aires y limita con los municipios de General San Martín, Hurlingham, Morón, La Matanza y la Ciudad de Buenos Aires. Tres de Febrero cuenta con una superficie de 45,36 km² y una población de 343.071 habitantes, por lo que su densidad es de 7.563,29 habitantes por km². En cuanto al análisis presupuestario del municipio, se le asignó al municipio un presupuesto total para el año 2019 de \$ 4.001 millones y de ese presupuesto se le designó al presupuesto en seguridad un total de \$311 millones (7.7 %). En base al presupuesto total destinado en seguridad y la población total, podemos derivar que el presupuesto en seguridad por habitante es de \$ 906,08.

A la hora de desglosar el presupuesto en seguridad, podemos señalar que el gasto en personal para el año 2019 fue de \$146,500 millones representando el 47.12% del total del presupuesto. En gastos de bienes de consumo para combustibles se asignaron \$ 666.900 (0.21%), una suma insignificante en comparación al gasto en personal. Del mismo modo, el gasto en inversiones en equipamientos para la seguridad fue relativamente bajo, con un total de \$9,2 millones (2.95%).⁶

El Municipio de Tres de Febrero cuenta con un total de 1.134 efectivos entre la Policía Local y la Policía Bonaerense. La bonaerense es la que aporta la mayor cantidad de efectivos en comparación con la local que aporta tan solo 326 efectivos de ese total. Sabiendo que la población de Tres de Febrero es de 343.071 habitantes, podemos decir que por cada 100.000 habitantes hay un total de 333 efectivos.

Municipio de San Isidro

⁶ Presupuesto Tres de Febrero año 2019 <https://drive.google.com/file/d/1tfZNXDUWhdnBfc9IsPev2YPwD2GjvTHV/view>

San Isidro es un municipio de la localidad bonaerense, ubicado al norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con una capital que lleva como nombre su homónimo. Cuenta con una población de 292.520 habitantes, distribuidos en 48 km² de superficie por lo que su densidad poblacional es de 6.094 personas por metro cuadrado.

El presupuesto aprobado en el año 2019 para el municipio fue de \$8.579 millones, destinando un \$1.146 millones (13,35%) a la seguridad municipal. Cabe destacar que el municipio cuenta con un presupuesto anual de \$29.328 por persona, donde \$3.916,30 son destinados a su seguridad.

Continuando con la diferenciación anterior, analizaremos el presupuesto total desglosado en tres grandes rubros. En primer lugar, el 41,65% del presupuesto total en seguridad es destinado a los gastos de sueldos y jornales del personal. En segundo lugar, la financiación del combustible utilizado se eleva a \$52,8 millones, representando un 4,61% del total en seguridad. Por último, el equipamiento de las fuerzas de seguridad que se traduce en un 0,54% del presupuesto asignado a la seguridad. El municipio cuenta con un policía cada 303 habitantes.

Si prorratamos el total de combustible y equipamiento por los 963 policías que brindan servicios en San Isidro (uniendo la policía local con la policía bonaerense), concluimos que por cada policía se destina anualmente \$54.839 para combustible y \$6.425 para equipamiento.

Por otra parte, la Provincia de Buenos Aires según informes realizados en 2017 destina \$1,3 millones para los gastos en personal de este municipio.

En conclusión, comparando con los demás municipios en cuestión, en el año 2019 San Isidro fue el que porcentualmente más presupuesto le asignó a la seguridad y el que más distribuyó bajo el mismo concepto por habitante. En contraparte, fue de los municipios que menos asignó dentro de su presupuesto, a personal, equipamiento y combustible.

Municipio de Pilar

El municipio de Pilar está ubicado en el partido homónimo, al norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cuenta con una población de 370.798 habitantes personas distribuidas en 355 km² de superficie, principalmente en su capital, un centro urbano muy importante también llamado Pilar. Su densidad poblacional es de 1.044 personas por km².

El presupuesto utilizado para el año 2019 fue de \$6.999 millones donde se destinaron \$502 millones (7.17%) al presupuesto total en seguridad. Por habitante, se presupuesta un total de \$18.876 al año, donde \$1.354 es destinado para su seguridad.

Desglosando el presupuesto asignado a la seguridad, y siguiendo la misma línea que los municipios anteriores, abordaremos tres grandes rubros. Del total, un 48,87% se destinó a los gastos en personal de seguridad, 12,23% en combustibles y 12,26% en equipamiento.

El caso de La Matanza

La presente investigación nos ha permitido echar luz sobre una cuestión muy importante en la información presupuestaria de los municipios de la Provincia de Buenos Aires. Los municipios gastan la mayor parte de su presupuesto en personal invirtiendo muy poco en mejoras en equipamientos.

Al momento de analizar los municipios, notamos que debíamos dejar un apartado especial para el municipio de La Matanza. Dicho municipio tuvo un presupuesto total de \$12.560 millones, de los cuales \$156 millones fueron destinados a la seguridad. El partido de La Matanza es uno de los más extensos del conurbano bonaerense, contando con una superficie de 325.7 km². Es además el partido más poblado de la provincia de Buenos Aires, con una población de 2.233.860 habitantes, y una densidad poblacional de 6.858,64 habitantes por km². Observando estas cifras, se deduce que en La Matanza se asigna \$69.96 por persona en materia de seguridad, un número sorprendentemente bajo comparado con los otros municipios analizados.

Al desglosar el presupuesto destinado en seguridad, se observa que el gasto en personal alcanzó los \$249.631 del presupuesto total (0,16%) de los \$156 millones. Otro dato llamativo es que el gasto en equipamiento en 2019 fue de \$5,12 millones o un 3.28% del presupuesto y el de combustibles \$436,932, lo que representó el 0.28% del presupuesto. Esta información es sorprendente dados los niveles de inseguridad que afectan a la población de ese partido.

En octubre de 2020, se anunció que La Matanza recibiría \$1.518 millones por parte del gobierno nacional para ser “destinados a la adquisición de equipamiento de seguridad y gastos operativos para las fuerzas de seguridad con asiento en los diferentes municipios bonaerenses”.⁷ La Matanza se convirtió en el municipio bonaerense que más fondos nacionales recibió para poder enfrentar la ola de inseguridad.

Las policías de proximidad

En la sección anterior, se mencionó que una de las reformas introducidas en 2014 en la provincia de Buenos Aires fue la creación de las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) en aquellos municipios con más de 70.000 habitantes. La Resolución que las crea establece en su Art. 7 que: las *Unidades de Policía de Prevención Local* tendrán

⁷ Véase <https://www.matanzadigital.com.ar/el-municipio-recibira-1-518-millones-de-pesos-para-combatir-la-inseguridad/>

como misión esencial la prevención de delitos y contravenciones, actuando con características de policía de proximidad, coordinando su actuación con los municipios y demás unidades policiales. Entre las funciones que se le asignan figuran:

- Realizar actividades de observación, patrullaje y vigilancia
- Efectuar la prevención primaria, con un conocimiento cabal del sector barrial sobre el cual trabaja.
- Implementar mecanismos de disuasión frente a las actitudes y los hechos delictivos o contravencionales.
- Hacer cesar la comisión de delitos y contravenciones e impedir sus consecuencias
- Intervenir en los conflictos relacionados con la violencia de género
- Establecer una relación estrecha con la comunidad en la labor preventiva.
- Colaborar con las tareas de análisis preventivo, en base a mapas delictivos que se deberán confeccionar y mantener actualizados.
- Prestar auxilio u orientación, en la medida de lo necesario, a todo vecino que así lo requiera

Las UPPL se convierten, entonces, en el nexo entre las estructuras centralizadas y verticales de la seguridad provincial y los habitantes de los municipios donde éstas operan. Actualmente, 25 municipios de la provincia cuentan con *Convenios Específicos de Conformación y Cooperación*, los cuales son necesarios para formalizar el despliegue de las UPPL en sus territorios. Son financiadas por el presupuesto provincial, pero con apoyo de los municipios. Un aspecto notable en relación a los intendentes es que son ellos quienes pueden diseñar los programas operativos de seguridad, los cuales contienen “las políticas preventivas y las acciones estratégicas propuestas para su distrito, cuya implementación y ejecución estará a cargo del Jefe de la *Unidad de Policía de Prevención Local*, con la finalidad de delinear y aplicar políticas homogéneas de prevención, generales y particulares en todos los municipios.”⁸

V. Comentarios finales

Frente a la creciente situación de inseguridad en Argentina, manifestada en particular por altas tasas de victimización, se hace necesario replantear la manera en que las policías han dado respuestas a las preocupaciones de los ciudadanos respecto al impacto que tiene la delincuencia en su vida diaria. La evidencia empírica demuestra que los modelos tradicionales de policiamiento no necesariamente han logrado disminuir el delito y proveer mayor seguridad a la comunidad. La experiencia de modelos de policía comunitaria o de proximidad tienen el potencial de revertir esta situación, siempre y cuando se logre la coordinación institucional necesaria. En este informe se observa que son los municipios quienes tienen el mayor desafío en el día a día para resolver las

⁸ Res. 835/2014



demandas de los ciudadanos al tiempo que son quienes están mejor posicionados para coordinar con las policías de proximidad.

Fuentes consultadas

Aguila, Gabriela (2018). "Policías, represión y "lucha antisubversiva": exploraciones sobre el rol de las policías en el accionar represivo de los años 70 en Argentina." *Folia Histórica del Nordeste* 32, Mayo-Agosto.

Barreneche, Osvaldo (2010). "De brava a dura: La policía de la provincia de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX." *Cuadernos de antropología social*. 31-56.

Baudino, A.; Cassano, D.; Gómez, A.; Martignago, M.; Rey, J.; Rivarola Benítez, M.; Rodríguez, L. N. (2020). Gestión de la seguridad y emergencia sanitaria en el Conurbano Bonaerense: aportes preliminares. "Prevención y monitoreo del COVID-19 en municipios del Conurbano Bonaerense desde una perspectiva multidimensional". Proyecto de investigación apoyado por la Agencia I+D+i. Universidad Nacional General Sarmiento.

CAF (2019). *Seguridad ciudadana. Lecturas fundamentales*. Caracas. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1433/Seguridad%20ciudadana-lecciones%20fundamentales.pdf>

Cohen, M; Lupu, N; y Zechmeister, E. (2018). Cultura política de la democracia en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. Tennessee: LAPOP, Vanderbilt University. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2016/AB2016-17 Comparative Report Spanish V7 W 04.15.19.pdf>

Corporación Latinobarómetro (2015). *Informe 2015*. Santiago de Chile.

Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile.

Dammert, Lucía (2019). "¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina." *REVISTA IUS*, 13: 89-120. Disponible en: <https://revistaius.com/index.php/ius/article/view/444>

Dammert, Lucia y Bailey, John (2005). "Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina." *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 133-152.

Dammert, Lucia y Malone, Mary (2002). "Inseguridad y temor en la Argentina: el impacto de la confianza en la policía y la corrupción sobre la percepción ciudadana del crimen." *Desarrollo Económico*, 42, 285. DOI: 10.2307/3455944.

Frühling, Hugo, ed (2004). *Calles más seguras : estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en:

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Calles-m%C3%A1s-seguras-Estudios-de-polic%C3%ADa-comunitaria-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Gorgal, Diego (2015). *Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013*. Disponible en: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c3a1616c-0814-2962-950b-7a0928351833&groupId=287460

INDEC (2018). *Encuesta Nacional de Victimización 2017*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Jaitman, Laura (2017). *Los costos del crimen y la violencia*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Montbrun, Alberto (2007). *El recurso humano de la policía y su capacitación en el contexto de la complejidad*. Disponible en:

http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/el_recurso_humano_de_la_policia_en_la_complejidad.pdf

Policía y Seguridad Pública (2002): Modelos en Marcha. Disponible en:

http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/policia_y_seguridad_modelos_en_marcha.pdf

National Research Council (2004). *Fairness and Effectiveness in Policing: The Evidence*. Washington, DC: The National Academies Press. DOI: 10.17226/10419.

Rodríguez Games, Nicolas (2016). "Gobiernos locales y seguridad pública." En Rodríguez Games, N., Fernández, S., y Sain, M., *Seguridad y gobierno locales en Argentina*, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Colección "Gobierno y Seguridad", Documento de Trabajo N° 3, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Saín, Marcelo (2001). "Las 'nuevas amenazas' y las Fuerzas Armadas en la Argentina de los '90." Ponencia presentada en la sesión Democracia, militares y nuevas amenazas: Argentina y Brasil en el XXIII Congreso Internacional organizado por Latin American Studies Association, 6-8 septiembre, Washington . Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SainMarcelo.pdf>

Schleider, T. y Carrasco, E., ed (2017). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ILSED.

Serrano, Rodrigo (2018). "El gasto inteligente en seguridad ciudadana: más allá del crimen y el castigo" en Izquierdo, A; Pessino, C; y Vuletin, G (eds). *Mejor gasto para mejores vidas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.



Sherman, Lawrence. (2013). "The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking." *Crime and Justice* 42: 377-451. DOI: 10.1086/670819.

Solmirano, Carina (2013). "Security spending in the context of organized violent crime in Central America." *SIPRI Yearbook*. Oxford: Oxford University Press.

United States Department of Justice (2020). *Community Policing Defined*. Disponible en: <https://cops.usdoj.gov/RIC/Publications/cops-p157-pub.pdf> [Consultado 28 de Junio de 2020]

UNODC (2019). *Global Study on Homicide 2019*. Vienna.

Zechmeister, Elizabeth (2016). *Cultura política de la democracia en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Tennessee: LAPOP, Vanderbilt University, disponible en: https://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2014/AB2014_Comparative_Report_Spanish_V1_Rev_111417_W.pdf