



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Ciencias Sociales**

**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

**La economía política de la descentralización desde abajo: la asunción de  
funciones de seguridad ciudadana en municipios del Conurbano  
Bonaerense 2004-2017.**

**Autor: Leandro A. Gorgal**

**Legajo: 31.684.541**

**Mentor: Carlos H. Acuña**

**Buenos Aires, 2018**



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

## **Tesis de Maestría**

### **XIII Promoción**

**La economía política de la *descentralización desde abajo*: la asunción de  
funciones de seguridad ciudadana en municipios del Conurbano  
Bonaerense 2004-2017.**

**Leandro A. Gorgal - N° de legajo 31.684.541**

**Buenos Aires, Junio de 2018**

---

**Carlos H. Acuña**

## **Agradecimientos**

A lo mejor que me ha dado la MAPP, Samanta Bonelli. Su amor incondicional, su constante apoyo y sus consejos han sido fundamentales para llevar adelante este trabajo.

A mi director de tesis, Carlos H. Acuña, por su extraordinaria generosidad y sabiduría. Los aciertos del trabajo son gracias a él, los errores son míos.

A mi hermano, Diego Gorgal, por sus consejos a partir de su conocimiento y experiencia sobre la política de seguridad ciudadana de la Provincia de Buenos Aires.

A las personas que amablemente accedieron a ser entrevistadas, en especial, a los ex Intendentes Lucas Ghi y Hugo Curto.

A mis colegas y amigos que desinteresadamente ofrecieron su conocimiento, consejos y ayuda para contactar a los entrevistados. También a quienes hicieron comentarios, observaciones y críticas constructivas para enriquecer la investigación. Especialmente, quiero agradecer a Jorge Srur, Gabriela Agosto y Gabriel Fidel.

Universidad de  
**San Andrés**

## Resumen

El presente estudio pretende aportar elementos al debate sobre los procesos en donde los gobiernos locales asumen nuevas funciones y desarrollan ciertas capacidades a pesar de no haberse producido una transferencia formal de competencias, recursos y autoridad desde niveles superiores de gobierno.

La bibliografía incipiente en esta materia denomina este tipo de fenómenos como *descentralización desde abajo*, en donde no sólo se altera el sentido de lo que comúnmente se conoce como procesos de descentralización sino que también se evidencian profundas transformaciones en la gobernanza local: municipios que deben enfrentar una multiplicación de funciones y demandas sociales, sin contar con las competencias, recursos y atributos organizacionales necesarios.

Mediante la metodología del estudio de caso, el trabajo analiza la evolución de la política municipal de seguridad ciudadana entre 2004 y 2017 en los municipios de Tigre, Morón y Tres de Febrero, perteneciente al área del Conurbano Bonaerense -una de las zonas con mayor nivel de delito y violencia del país-, en donde la responsabilidad primaria de la función de seguridad ciudadana recae sobre el Estado de la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional. El objetivo es determinar el grado de involucramiento y desarrollo de capacidad estatal de cada municipio en el área de seguridad ciudadana, y analizar las razones que explican la variabilidad en dicho involucramiento entre los casos.

El argumento que sostiene este trabajo indica que si bien el nivel de delito y la percepción de inseguridad son causas “profundas” que motivan el involucramiento del gobierno municipal en un área ajena a su competencia como la seguridad ciudadana, no son causas “próximas”. Precisamente, son los atributos organizaciones preexistentes del aparato estatal municipal (variable político-institucional) y una visión del intendente municipal del tipo *Reformista-Progresista* que reconoce la multicausalidad de la cuestión

y un abordaje integral de la inseguridad (variable ideológica) lo que termina influyendo en el nivel de desarrollo de capacidades estatales específicas en seguridad ciudadana a nivel municipal, impulsando de esta manera un proceso de *descentralización desde abajo*.



Universidad de  
**San Andrés**

## ÍNDICE

1. Introducción.....	7
2. Estado del arte .....	16
2.1 Descentralización y autonomía municipal .....	16
2.2 Capacidad del Estado, diversos enfoques y conceptualizaciones.....	21
2.3 La cuestión de la <i>seguridad ciudadana</i> : conceptualizaciones y abordajes a nivel local.....	26
3. Marco analítico y teórico.....	34
3.1 Matriz política.....	35
3.1.1 Actores.....	35
3.1.2 Instituciones.....	40
3.1.3 Articulando instituciones y actores: la economía política de la <i>descentralización desde abajo</i> .....	43
4. Metodología.....	49
4.1 Operacionalización de variables .....	49
4.2 Selección de casos .....	54
4.3 Fuentes de datos.....	55
4.4 Estrategia de análisis.....	56
5. Contexto empírico .....	57
5.1 La cuestión de la inseguridad en la agenda del Conurbano Bonaerense .....	57
5.2 El rol de los Municipios en el Sistema de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires: 20 años de reformas.....	63
6. Análisis de casos .....	70
6.1 Municipio de Tigre .....	72
6.1.1 Consideraciones generales y políticas del municipio .....	72
6.1.2 Etapa 2004-2007.....	74
6.1.3 Etapa 2008-2015.....	77
6.1.4 Etapa 2016-2017.....	83
6.1.5 Tabla resumen.....	85
6.2 Municipio de Morón .....	86
6.2.1 Consideraciones generales y políticas del municipio .....	86
6.2.2 Etapa 2004-2007.....	89
6.2.3 Etapa 2008-2015.....	93
6.2.4 Etapa 2016-2017.....	98
6.2.5 Tabla resumen.....	101
6.3 Municipio de Tres de Febrero.....	102
6.3.1 Consideraciones generales y políticas del municipio .....	102
6.3.2 Etapa 2004-2007.....	104
6.3.3 Etapa 2008-2015.....	106
6.3.4 Etapa 2016-2017.....	109
6.3.5 Tabla resumen.....	114
6.4 Análisis comparativo de casos .....	114
7. Conclusión.....	119

8. Apéndice: La evolución de institucionalidad municipal (con foco en la Provincia de Buenos Aires).....	124
9. Bibliografía.....	127
10. Anexo I: Listado de Entrevistas .....	135
11. Anexo II: Guía de preguntas semi-estructurada .....	136



Universidad de  
**San Andrés**

## 1. Introducción

América Latina se ha constituido en la región más urbanizada del planeta pero caracterizada por un patrón de desarrollo de baja intensidad. La emergencia de una *nueva agenda urbana* -ciudades con altos niveles de pobreza, desempleo, informalidad, delincuencia, precariedad, violencia, segregación y desigualdad social-, ha reconfigurado el rol de los gobiernos locales y las relaciones interjurisdiccionales en las grandes metrópolis de nuestra región.

Asimismo, luego de las reformas neoliberales y la transición democrática en la región, se observa un fenómeno de *territorialización de la política*, entendida como la disputa por el control del espacio físico (municipio, provincia o porción de tierra) dentro de una o más entidades políticamente constituidas. Así, el *territorio* reemerge como un nuevo clivaje en la región, en donde las diferencias entre los actores políticos no son ideológicas o de clase, sino basadas en su ubicación geográfica (Rossi, 2018).

En este contexto, una de las tendencias observadas es el creciente avance de los gobiernos locales en la adopción de nuevos roles y funciones sobre cuestiones socialmente problematizadas, a pesar de no tener las competencias formales establecidas por el régimen legal vigente. Este fenómeno ha dado lugar a procesos de descentralización en sentido inverso –*desde abajo*–, donde los municipios asumen *de facto* nuevas funciones, y reclaman para sí el traspaso de responsabilidades, recursos y autoridad desde niveles superiores de gobierno (Díaz de Landa & Mazzalay, 2001; Altschuler, 2006; Cabrero Mendoza, 2007; Carmona & Anzoategui, 2010; Iturburu, 2014).

Si acercamos el lente en este tipo de fenómenos, observaremos que existen derivaciones en otros campos del análisis político, lo cual nos brinda algunos indicios de la relevancia de la cuestión. Por un lado, tiene implicancias en la comprensión de la lógica político-institucional de la producción de políticas públicas, dado que los resultados de



los procesos en los que ciertos actores estatales asumen nuevas funciones en áreas temáticas y ámbitos territoriales dominados hasta el momento por otros actores, no son neutros en términos de su impacto en la coordinación e integralidad de las intervenciones del Estado. Por otro lado, estos fenómenos bajo análisis nos llevan también a la discusión de la capacidad de los actores para resolver sus problemas de acción colectiva y emprender acciones estratégicas en orden a modificar un cierto esquema institucional que *-a priori-* le es desfavorable.

Para el entendimiento de este fenómeno es posible adoptar diversos abordajes y herramientas metodológicas, sin embargo, es necesario una aproximación a través de un área de política pública específica. Es decir, no podemos asumir las mismas reglas de funcionamiento, actores, intereses y capacidades –en definitiva, las mismas lógicas políticas- para cualquier dominio temático (Acuña & Chudnovsky, 2013).

Por tanto, el presente trabajo de investigación se centrará en el fenómeno del delito y la violencia ya que ha sido un área de política pública que se ha complejizado en los últimos años, afectando negativamente no sólo a las víctimas sino también al conjunto de la sociedad en términos políticos, sociales y económicos. En este sentido, en América Latina, el nivel de criminalidad alcanzado ha erosionado los vínculos sociales, la concordia y el capital social de las comunidades. Asimismo, los servicios policiales y de justicia deficitarios han provocado el deterioro de los niveles de confianza ciudadana en las organizaciones estatales, la actividad política y -en algunos casos- hasta el mismo régimen democrático. Finalmente, por el efecto desproporcionadamente mayor que tiene sobre los sectores de menores ingresos, la inseguridad es una de las principales fuentes de pobreza y desigualdad y, por tanto, en uno de los más serios obstáculos al desarrollo humano de la región (PNUD, 2013; CAF, 2014).

Por su parte, la política de seguridad ciudadana es en donde más nítidamente se ha visto la incorporación de una multiplicidad de nuevos actores, dejando de ser una cuestión únicamente de dominio del sistema de justicia criminal<sup>1</sup>. En este sentido, en la República de Argentina, en un contexto de aumento de las tasas del delito y la violencia, y del nivel de percepción de inseguridad en la población de los grandes centros urbanos, se observa un creciente involucramiento de gobiernos locales en materia de seguridad ciudadana a pesar que dicha función es una responsabilidad excluyente de los Estados provinciales y federal (Rodríguez Games, 2016).

En el caso del *Conurbano Bonaerense*<sup>2</sup>, conglomerado urbano de casi 10 millones de habitantes, la dinámica del problema de la inseguridad ha adquirido una complejidad tal que se ha transformado en uno de los principales problemas públicos, afectando negativamente las condiciones de gobernabilidad de los tres niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional). Tal es así que en 2016 cerca del 84% de la población de dicha área había manifestado sentirse inseguro y el 69% percibía cierta probabilidad de sufrir un hecho delictivo (ODSA, 2017). Asimismo, según un estudio de la consultora privada de opinión pública Poliarquía (2017) en ese mismo año, en 17 de 25 municipios relevados del conurbano<sup>3</sup>, la inseguridad fue el problema municipal más señalado por los encuestados<sup>4</sup>. El informe también resalta que la *seguridad* es identificada por los vecinos

---

<sup>1</sup> La escala, evolución y complejidad del problema criminal ha tenido un efecto doble sobre el sistema de seguridad interior. Por un lado, lo ha obligado a una reforma *horizontal*, incorporando al sistema agencias estatales distintas a las policías y la justicia (protección social, urbanismo, etc.). Por otro lado, una reforma *vertical*, pues ha incorporar a los municipios, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado a la discusión de la política de seguridad.

<sup>2</sup> Se consideran los siguientes 24 municipios como pertenecientes al área Conurbano Bonaerense: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

<sup>3</sup> Los 24 municipios del Conurbano Bonaerense más el municipio de Pilar.

<sup>4</sup> El 27 % de los vecinos ubicó la seguridad como su principal preocupación, triplicando en proporción a los tres temas siguientes: el mal estado de calles y veredas (13%), las tarifas de los servicios de agua, gas y electricidad (11%) y la corrupción de los funcionarios (11%). Más atrás quedaron otros temas que se

como una asignatura vinculada al ámbito municipal, a pesar que -como se ha dicho- constituye una responsabilidad legal primaria del nivel provincial y federal.

Esta preeminencia de la cuestión de la inseguridad en la agenda pública coincide con el desarrollo de ciertas capacidades municipales dirigidas al control del delito en los 24 municipios del Conurbano Bonaerense. Asimismo, se ha visto un reclamo creciente de numerosos intendentes para avanzar en la transferencia de competencias para la creación de fuerzas de seguridad municipales, medida que hasta el momento no se ha podido llevar a cabo por ser una competencia retenida a nivel provincial<sup>5</sup>. Este reclamo, como toda discusión sobre el reparto de competencias entre niveles de gobierno, es una disputa por el reparto del poder. Sin embargo, en el caso puntual de las funciones policiales, la cuestión adquiere una importancia mayor ya que se trata de la disputa por el meollo de la función del Estado moderno: el monopolio del uso de la coacción física legítima. En el fondo, lo que está en juego es si los municipios son meros organismos territoriales prestadores de servicios públicos urbanos (“alumbrado, barrido y limpieza”) o verdaderos gobiernos locales, en cuyo caso deberían poder tener la competencia de ejercer la coacción estatal en su jurisdicción.

La heterogeneidad de políticas implementadas y el grado diverso de involucramiento por parte de los intendentes del Conurbano Bonaerense sobre esta materia, nos lleva a indagar sobre las condiciones que motivan estos procesos y su dinámica político-institucional. Específicamente, las preguntas que guiarán la presente investigación son: ¿qué determina que un municipio asuma nuevos roles y reclamen el

---

potencian cuando las encuestas tienen un enfoque nacional: la pobreza (9%), el desempleo (8%) y las drogas (6%) (Poliarquía, 2016).

<sup>5</sup> El sistema de seguridad pública provincial no considera al municipio como componente del mismo, salvo el caso de los municipios rurales de menos de 70.000 habitantes que adoptaron las policías comunales. Según el Artículo 2° de la Ley PBA N° 12154, se establece que “La seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado y su mantenimiento le corresponde al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (...)”.

traspaso de competencias en materia de seguridad ciudadana? Asimismo, ¿es cierto que todos los municipios quieren asumir nuevas responsabilidades en materia de seguridad ciudadana? Si -como hemos visto- la demanda ciudadana por mayor seguridad es relativamente homogénea en todo el territorio del Conurbano Bonaerense, ¿qué condiciones explican la variabilidad en las prioridades, nivel de desarrollo de capacidades estatales y políticas implementadas por los municipios en esta materia entre 2004 y 2017?

La hipótesis que sustenta este trabajo de investigación sostiene que, más allá del nivel de problematización que adquiera la cuestión, el grado de involucramiento de los municipios sobre un área de política ajena a su ámbito de competencia -en este caso la seguridad ciudadana-, varía en función de los atributos organizacionales preexistentes con los que cuentan los líderes municipales para actuar colectivamente y del tipo de visión del líder local sobre el fenómeno de la criminalidad que lo lleva a desarrollar capacidades allí donde no existían.

En otras palabras, los municipios con mayor nivel de atributos organizacionales (atributos políticos, fiscales, técnico-administrativos e infraestructurales), y con una visión de sus líderes locales que reconozca la multicausalidad de la cuestión de la inseguridad y las posibilidades de actuación sobre dicha problemática (liderazgo *Reformista-Progresista*), tenderán a traducir las preferencias sociales en políticas públicas, independientemente de si tienen o no las competencias en dicha materia. Por el contrario, aquellos municipios que presentan menor desarrollo relativo de sus atributos organizacionales, así como una visión conservadora del problema centrada en el sistema de justicia criminal (liderazgo *Conservador-Delegativo*), tenderán a adoptar posturas que deleguen el gobierno de la seguridad en la policía, mantengan el *statu quo* en la distribución de competencias y reclamen una mayor participación de otros niveles de gobierno para disminuir los índices de delito y violencia en su territorio.

En esta línea, el objetivo principal de este trabajo será, por un lado, discutir el supuesto de homogeneidad en el reclamo de los líderes locales por una mayor descentralización de competencias y, por otro lado, discutir la postura que podríamos calificar como *desarrollista* que asume que ante una situación de demanda social e intereses comunes, los municipios tendrían mayor disposición a desarrollar capacidades para la provisión de ciertos bienes públicos que le son ajenos a su ámbito de competencia. Estas posturas tienden a colocar un fuerte acento en las preferencias de los votantes y la reacción de los gobernantes a las mismas para explicar las políticas públicas. Sin embargo, esto se da -en gran medida- sin Estado, es decir, sin un suficiente reconocimiento que el juego electoral e implementación de políticas públicas por parte de los gobernantes no existe aisladamente de la consideración de las capacidades del Estado.

Por el contrario, la economía política de estos fenómenos muestra que, pese a reconocer el impacto electoral que podría llegar a tener el involucramiento del municipio en ciertos temas, algunos líderes locales rehúsan a comprometerse debido a que no cuentan con las capacidades ni los recursos necesarios para llevar adelante una acción estratégica autónoma en un determinado momento. Dicho de otro modo, sin desestimar la relevancia de la relación que se da electoralmente entre preferencias sociales y oferta de políticas, se reconoce que esta relación no es suficiente para explicar la diversidad de estrategias de los gobernantes, por lo que -necesariamente- para desarrollar una explicación legítima se deben contemplar sus mapas cognitivo acerca de la cuestión y los atributos organizacionales con los que cuentan. En efecto, es posible que ciertas configuraciones y atributos de la burocracia estatal puedan impedir que los gobernantes adopten otras opciones de políticas mucho más efectivas (Bertranou, 2015), o

simplemente conciban el problema (y su solución) desde una visión conservadora y parcial.

Si bien el trabajo es cauteloso en su alcance, aspira en última instancia a reunir elementos que serán clave para el entendimiento de las dinámicas de desarrollo local de capacidades estatales en seguridad ciudadana. Las conclusiones que aquí se presentan no son necesariamente generalizables más allá del caso analizado; sin embargo, nos brindan algunos indicios y enseñanzas que son importantes para la comprensión de procesos más generales de *descentralización desde abajo*. Por su parte, desde el punto de vista práctico, el trabajo cobra especial relevancia al reconstruir el camino que han transitado los municipios en el tema de la seguridad ciudadana en los últimos años, además de proporcionar elementos adicionales a una literatura que, en su mayoría, ha tratado el tema de la seguridad ciudadana y los gobiernos municipales desde miradas más descriptivas y normativas que explicativas.

Para analizar la economía política de estos procesos, se adoptará como marco analítico el *análisis estratégico* el cual, como paso inicial, identifica los componentes y propiedades de la *matriz política* en el que están inmersos los actores. Esto quiere decir, específicamente, identificar el sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos. De esta manera, podremos comprender lo que pasó y pasa, así como descartar futuros imposibles y hurgar los probables (Acuña, 1995).

En cuanto a la metodología, se utilizará el estudio de caso para ilustrar el peso de los atributos organizacionales y condiciones “ideológicas” (mapas cognitivos y normativos) de los líderes locales, y determinar el nivel de involucramiento en la política

de seguridad ciudadana de los municipios de **Tigre, Morón y Tres de Febrero**, tomando como punto de corte el período 2004-2017<sup>6</sup>.

Siguiendo el método de comparación por similitud y diferencia (Mill, 1843; Skocpol, 1984), se busca patrones de causa-efecto identificando la variable causal constante o decisiva en una serie de casos. En este sentido, se seleccionaron casos paradigmáticos (positivos y negativos) para observar la variación en la variable dependiente. La lógica de inferencia de estos procesos señala que todos los casos que presentan el resultado de interés deben compartir una característica explicativa común, mientras que los casos negativos deben carecer de este atributo (Pérez Liñán, 2008).

El documento está organizado de la siguiente forma. Primero, se hace un repaso sobre el estado del arte, tomando como ejes principales la descentralización, las capacidades estatales y la cuestión de la seguridad ciudadana. Luego, se avanza en la construcción de un marco analítico y teórico que permita analizar la economía política de asunción de nuevas funciones por parte de los municipios del Conurbano Bonaerense más allá de la transferencia efectiva de competencias y recursos. En las siguientes secciones, se describe la metodología utilizada, el contexto empírico y se analizan los casos seleccionados, identificando diferencias y similitudes con el objeto de entender los factores que entran en juego en la variabilidad del involucramiento de los gobiernos locales en la política de seguridad ciudadana. Por último, se presentan las reflexiones

---

<sup>6</sup> En ese período se han dado una serie de hitos significativos que dan cuenta del creciente rol municipal en la política de seguridad ciudadana, que va desde la segunda reforma al sistema de seguridad pública de la Provincia de Buenos Aires propuesta por el ex Ministro León Arslanian en 2004, hasta el tratamiento en 2014 de un proyecto de ley en la Legislatura bonaerense que establecía la creación de policías locales en municipios de más de 70.000 habitantes (en su mayoría corresponden a los municipios del conurbano bonaerense). Dicha iniciativa sólo tuvo la aprobación de la Cámara de Diputados provincial (no logró ser sancionada ya que no fue tratada en el Senado), por lo que el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires instruyó a su Ministro de Seguridad en avanzar de todos modos en la creación de una Policía Local, pero manteniendo su dependencia orgánica del gobierno provincial. Este hecho ha provocado que el tema de la descentralización policial y la política de seguridad ciudadana a nivel municipal sean uno de los temas centrales del debate político y la agenda de reformas en el ámbito bonaerense.

finales sobre los principales resultados de la investigación, sus implicancias teóricas y prácticas, y futuras líneas de investigación dirigidas a entender los fenómenos definidos aquí como *descentralización desde abajo*.



Universidad de  
**San Andrés**



## 2. Estado del arte

En las últimas décadas, a la luz de los procesos de reforma del Estado de segunda generación que se llevaron adelante en toda América Latina, los estudios sobre descentralización, relaciones interjurisdiccionales y gobiernos locales han sido muy populares en las ciencias sociales. Sin embargo, no se observa un desarrollo claro de una literatura que analice, específicamente, los procesos que Díaz Landa & Mazzalay (2001) han descrito como *descentralización desde abajo*, esto es, la decisión e implementación local de políticas que extienden el margen de acción de los gobiernos locales, asumiendo nuevas funciones independientemente de la decisión de poderes institucionales supralocales.

A lo largo de esta sección, se hará un repaso del estado del arte sobre los tres ejes conceptuales claves para esta investigación: **la descentralización, la capacidad estatal y la seguridad ciudadana.**

### 2.1 Descentralización y autonomía municipal

Con foco en las grandes ciudades y áreas metropolitanas, Jordi Borja señalaba en 1987 que el rol de los poderes locales era decisivo en el progreso del Estado democrático moderno. En este sentido, visualizaba el advenimiento de un inevitable proceso de *descentralización* política y administrativa, caracterizado por la incorporación de nuevos elementos a dicho proceso: *competencias* de carácter decisorio; capacidad de *coacción* para hacer ejecutar las decisiones; disponibilidad de *recursos* propios o transferidos sin un uso finalista o específico; *coordinación* o por lo menos seguimiento de las actuaciones de las distintas administraciones públicas en el territorio del ente descentralizado, y progresiva tendencia a asumir la *gestión* de los servicios que se prestan en su territorio, y desarrollo de nuevos mecanismos de *participación política y social* (Borja, 1987:246).

Asimismo, advertía que la descentralización iba a tener que abordar abiertamente la tensión que necesariamente surge entre los niveles de gobierno, ya sea por la dificultad de deslindar competencias y funciones, como por la posible coexistencia de políticas distintas y hasta opuestas. Por tanto, el desafío que se abría era establecer un complejo sistema articulado de coordinación de funciones entre diversos niveles de gobierno, determinando lo que es descentralizable de lo que no (Borja, 1987:258).

Siguiendo esta línea, Carlos H. Acuña (2007) plantea la necesidad de abandonar la dualidad centralización/descentralización como dos opciones en contraposición. Por el contrario, si se desea asegurar los efectos democratizadores sobre los poderes locales y mantener la integridad nacional, se las debe pensar como dos procesos o funciones complementarias que deben articular un “(...) equilibrio dinámico entre los subsistemas, estructuras y actores que componen nuestras sociedades” (Acuña, 2007:14). No obstante ello, la experiencia latinoamericana ha demostrado que este *equilibrio dinámico* se ha dado en ciertas ocasiones y como resultado de un *encuentro fortuito* de visiones de políticas, más que de un trabajo de coordinación intergubernamental (Cabrero Mendoza, 2007:24).

En el caso argentino, y en el de muchos países de la región, la ausencia de ese necesario equilibrio y articulación entre los procesos descentralizadores y las funciones a mantener centralizadas, provocó el desarrollo de estructuras sociales regionalmente mucho más heterogéneas, desiguales y excluyentes (Acuña, 2007:14). Asimismo, los procesos de descentralización implementados implicaron una redistribución del poder entre los diversos niveles de gobierno, que no siempre ha sido sinónimo de fortalecimiento de los niveles subnacionales<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Tal como plantea Tullia Falletti, determinados tipos de reformas descentralizadoras (administrativa, fiscal o política) –y su secuencia– disminuyen, en vez de aumentar, el poder de los gobernadores o intendentes (Falletti, 2006:345).

Específicamente, la descentralización al nivel municipal –fundamentalmente durante la década del '90- ha asumido formas y grados variados en cada una de las provincias argentinas, dando como resultado heterogeneidades en el carácter autónomo de los municipios del país. Sobre este punto, la extensa literatura jurídica se ha centrado en discutir el concepto y alcance de la *autonomía municipal*. En Argentina, los trabajos relevados han seguido, al menos, dos líneas: por una parte, el análisis histórico de la evolución de la institución municipal y, por otra parte, el análisis y la interpretación de las especificidades del régimen municipal en función de lo que ha establecido la Constitución Nacional y las respectivas constituciones provinciales de la Argentina (Zuccherino, 1992; Rosatti, 1987). En este sentido, se observa un progresivo reconocimiento jurídico y doctrinario del carácter autonómico de los municipios que tuvo su corolario con la mención explícita en el texto constitucional luego de la reforma de 1994. Posteriormente, la discusión ha girado en torno al grado de la autonomía que han gozado los municipios en las diversas provincias argentinas (ver el Apéndice: La evolución de institucionalidad municipal -con foco en la Provincia de Buenos Aires-).

En definitiva, en este contexto, se entiende que la *autonomía*<sup>8</sup> es un concepto jurídico indeterminado que requiere la observación no sólo de la institucionalidad formal de un determinado sistema político, sino también, de las capacidades y recursos con los que cuentan los entes autónomos territoriales<sup>9</sup> (municipios) para hacerla efectiva. Esto

---

<sup>8</sup> Mientras que consideramos la *descentralización* como un “(...) proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos” (Falleti, 2006:320), entendemos la *autonomía* como un concepto relacional que califica la condición que adquieren ciertos niveles de gobierno con respecto a niveles superiores en el proceso de definición de objetivos y prioridades, y que depende –precisamente- de los resultados producidos a partir de la puesta en marcha de procesos de descentralización/centralización.

<sup>9</sup> Desde la mirada del derecho administrativo, la descentralización comprende el caso de los entes descentralizados autárquicos, los entes descentralizados no autárquicos y los entes autónomos. Por un lado, los entes autárquicos pueden clasificarse en entes autárquicos institucionales (e.g.: la Agencia Federal de Ingresos Públicos) y entes autárquicos territoriales (e.g.: los Municipios antes de la reforma constitucional del '94 en Argentina). Por su parte, los entes autónomos se pueden clasificar en entes autónomos institucionales (Ej.: el Banco Central, las Universidades Públicas Nacionales, etc.) y entes autónomos

nos lleva a señalar un tema que ha sido abordado por algunos autores: las debilidades que presentan muchos municipios en cuanto a sus atributos organizacionales para consolidar procesos político-institucionales de mayor autonomía (Cabrero Mendoza, 1996); así como las deficiencias observadas en la capacidad de gestión local, derivadas de la limitación de recursos económicos, situación que se vincula directamente con la dependencia del gobierno local frente a otros niveles de gobierno (Huete García y Navarro Yañez, 2010).

Desde un enfoque económico, los estudios sobre finanzas públicas se han focalizado en analizar los procesos de descentralización y estructura federal fiscal, y la capacidad de los gobiernos locales para generar ingresos propios. En Argentina, los trabajos disponibles dan cuenta el carácter conflictivo que han tenido a lo largo de la historia las relaciones interjurisdiccionales en el reparto de los recursos, así como los crecientes desequilibrios verticales producto de los abultados gastos ejecutados por los gobiernos subnacionales versus los escasos ingresos disponibles (Sanguinetti, Sanguinetti & Tommasi, 2001; Centrángolo & Jiménez, 2004; López Accotto, Grinberg & Martinez, 2010).

Específicamente, se destaca que la transferencia de recursos que se verificó desde el gobierno nacional hacia las administraciones provinciales en la década del '90, no permeó al siguiente nivel, es decir, “(...) entre los gobiernos provinciales y los municipios, en donde el proceso de descentralización fiscal no parece haber tenido un desarrollo sustancial” (Smulovitz & Clemente, 2004:51). Asimismo, si consideramos el peso significativo en la estructura de recursos municipales de aquellos girados en el marco

---

territoriales (Ej.: los Municipios en la actualidad). En líneas generales, la diferencia entre entes autárquicos y entes autónomos radica en el hecho que la autonomía supone reconocer en los entes capacidades propias de regulación, decisión y gestión, imprimiéndole su orientación con los límites del caso. Por su parte, los entes autárquicos gestionan y administran pero no en esos términos sino de modo mucho más limitado (Balbín, 2011:175).

de los regímenes de coparticipación municipal y los ingresos no tributarios (Sanguinetti et al, 2001:3), observamos un desarrollo bastante bajo de la autonomía fiscal municipal.

En el caso particular de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, Pírez (2008) ha remarcado la debilidad institucional de los gobiernos locales y su dependencia sistemática respecto del gobierno provincial. Por su parte, Cetrángolo y Jiménez (2005) han mostrado que los municipios de la Provincia de Buenos Aires tienen importantes restricciones para financiarse, producto del sistema de coparticipación, del control de las cuentas fiscales y de los límites para endeudarse (Cetrángolo y Jiménez, 2005). Sólo para ilustrar esta situación, para el 2002 los municipios bonaerenses en promedio apenas lograban financiar con sus recursos propios sus gastos en personal (López Accotto et al, 2010:75).

Por su parte, ciertos autores han señalado que, así como se ha producido un determinado tipo de descentralización del que han sido objeto los municipios en Argentina, se ha producido simultáneamente un aumento significativo de las demandas ciudadanas sobre los gobiernos locales, especialmente en los grandes centros urbanos. Prácticamente todos los municipios ampliaron su agenda gubernamental, sumando a sus típicas funciones urbanísticas, funciones sociales y productivas (Manzanal, 2006). De esta manera, se puede observar una reconversión del perfil de los municipios, pasando de ser prestadores de servicios públicos a generadores y ejecutores de políticas públicas (Smulovitz et al, 2004:65).

En esta línea de investigación, Díaz Landa & Mazzalay (2001) utilizan el concepto de *descentralización desde abajo* para analizar el fenómeno de profundización de competencias de los gobiernos locales independientemente de la decisión de las jurisdicciones centrales respecto a la implementación –forzada o consensuada– de políticas de descentralización. Con foco en la Región Central de la Provincia de Córdoba

(Argentina), los autores analizaron la cantidad de políticas públicas locales implementadas en nuevas áreas y los posibles factores que explican la variabilidad de este fenómeno. Las conclusiones del trabajo sugieren que estos procesos “(...) están fuertemente condicionados por factores políticos tales como la performance del liderazgo de los jefes del ejecutivo local y el diseño institucional que delimita y enmarca las competencias y niveles de autonomía de los gobiernos locales” (Díaz Landa et al, 2001:11).

Para concluir, del repaso por la amplia literatura que aborda el tema de la descentralización y la autonomía municipal (con foco en Argentina), se podría afirmar que la descentralización es mayormente concebida como un proceso político de reforma del Estado que viene *desde arriba*, en la que no necesariamente implica un mayor empoderamiento de los gobiernos subnacionales. Los supuestos generalizados de estas posturas consideran que cuando la descentralización aparece como una demanda de niveles inferiores parecería enfrentar –en última instancia- la decisión de quien está “arriba”, no contemplando en el análisis la descentralización *desde abajo* o *de facto*.

Asimismo, la *autonomía municipal* pareciera estar constreñida por una tríada de fenómenos de las que deberíamos tomar en cuenta para su análisis: (i) las *competencias* resultantes de los procesos de descentralización/centralización, (ii) las *incumbencias* que asumen los municipios por la creciente demanda ciudadana; y (iii) los *recursos* y *capacidades* con los que cuentan. Esto, sin dudas, constituye el corazón del análisis de la economía política de los municipios que asumen nuevas funciones más allá de sus competencias.

## **2.2 Capacidad del Estado, diversos enfoques y conceptualizaciones**

El presente trabajo de investigación utiliza como variable dependiente el grado de desarrollo de capacidad estatal a nivel municipal en un área ajena a su ámbito de

competencia. Por tanto, esto nos lleva a indagar más sobre la noción de *capacidad del Estado*, la cual ha sido ampliamente utilizada en los más recientes trabajos de investigación sobre el Estado y las políticas públicas. Sin embargo, su uso ha sido para denotar una multiplicidad de atributos vinculados al Estado, el gobierno y la administración pública, por lo que no contamos con una definición unívoca.

Los distintos enfoques que se pueden verificar sobre la capacidad estatal están determinados por la concepción que se tenga sobre el *Estado* y por las *dimensiones* que se tomen en cuenta y resalten, teniendo como correlato una multiplicidad de variables y metodologías para su medición. Por tanto, es necesario identificar no sólo de qué tipo de capacidad hablamos, sino también, qué definición de Estado hay implícita.

Desde la tradición weberiana, autores como Mazzuca (2012) tienden a asumir una concepción restringida del concepto *Estado* al afirmar que el mismo tiene sólo una capacidad específica que es posible identificar en todo tiempo y lugar: la *capacidad de coerción* (y la añadida extracción)<sup>10</sup>. Más aún, dado que el Estado es una acumulación de recursos para que alguien más haga uso de él (el gobierno, en tanto grupo de actores), no tiene estrictamente capacidad propia para mover ninguna “palanca”<sup>11</sup>. Por tanto, las mal llamadas *capacidades estatales* se refieren, en realidad, a la *capacidad de la administración* (formación profesional, probidad y sentido del servicio público) de los recursos del Estado. Esta capacidad administrativa cubre un rango que va del extremo del patrimonialismo (capacidad mínima) al de la burocratización (capacidad máxima), según

---

<sup>10</sup> Charles Tilly (1992), al analizar la formación del Estado moderno, identifica la organización de la coerción y el esfuerzo bélico de los Estados como la principal causa del desarrollo de las dos dimensiones centrales de la capacidad estatal: la fiscal y la coercitiva. Los gobernantes, ante el desafío de enfrentar una guerra, han tenido que incrementar sus recursos por lo que desarrollaron inevitablemente su capacidad extractiva. Asimismo, estos recursos necesarios para sostener la guerra han servido, a su vez, como combustible de construcción estatal ya que se crearon tribunales, tesorerías, sistemas de tributación, administraciones regionales, asambleas públicas, etc. (Tilly, 1992:120, citado en Balán, 2012:4).

<sup>11</sup> Esto se alinea con la idea de que el Estado -como estructura- no es un actor, como tampoco lo son el mercado o la sociedad civil: “Estado, mercado y sociedad civil constituyen estructuras en las que los actores se mueven y sobre las que los actores actúan” (Acuña & Chudnovsky, 2013).

el modo como los gobiernos ejerzan el poder del Estado<sup>12</sup>. Por tanto, la consecuencia lógica y metodológica de esta línea argumentativa indica la conveniencia de separar analíticamente la noción de *capacidad del Estado* (monopolio territorial de la violencia) de la noción de *capacidad de la administración* (profesionalismo y probidad), de modo tal que las relaciones causales entre ellas puedan ser determinadas por medio de la investigación empírica (Mazzuca, 2012:555-557).

Por su parte, otras perspectivas tienden a utilizar el concepto de *capacidad del Estado* indistintamente como *capacidad del gobierno* o *capacidad de la administración pública*. De manera implícita, estas perspectivas conciben al Estado como un conjunto de organizaciones administrativas, políticas y militares coordinadas por un gobierno, que puede formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad (Sckocpol, 1989). Así, el *aparato estatal* es considerado un actor que, a través de las políticas públicas, despliega su *capacidad* de ejercer poder con una potencial (no asegurada) alta autonomía sobre la sociedad, el mercado y los otros actores (Acuña et al, 2013).

En el marco de estas perspectivas, Acuña & Chudnovsky (2017) identifican al menos tres grandes grupos de estudios sobre la *capacidad del Estado*: en primer lugar, los trabajos que examinan la capacidad del Estado de penetrar el territorio; en segundo lugar, los estudios acerca de la autonomía del Estado para implementar sus políticas de manera independiente de las preferencias de los diferentes grupos sociales; en tercer lugar, los estudios que analizan la profesionalización y/o institucionalización de las burocracias estatales.

---

<sup>12</sup> En esta línea, el concepto de *zonas marrones* de Guillermo O'Donnell (1993), en la que denota la desigual distribución del Estado en el territorio, es analíticamente equivalente al concepto de *enclaves patrimonialistas* del pensamiento weberiano tradicional. Del mismo modo, las mediciones de capacidad del Estado de Evans y Rauch (1999) no son otra cosa que *scores* del nivel de burocratización administrativa (Mazzuca, 2012).



Sobre el primer grupo de estudios, se encuentran aquellos análisis basados en la noción de *poder infraestructural* de Michael Mann (1998, 2008), que denota “(...) la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios” (Mann, 2008:107). La dimensión territorial de la *presencia del Estado* también aparece en la obra de O’Donnell (1993), al señalar la desigual capacidad de los Estados en América Latina de cubrir sus territorios con una legalidad debidamente sancionada y una burocracia razonablemente eficaz.

Por su parte, Ziblatt (2008) desarrolló un estudio cuyos resultados sugieren una teoría de provisión de bienes públicos vinculada con la “oferta”, en la que los recursos fiscales de las ciudades y el profesionalismo de los funcionarios de los gobiernos locales son determinantes esenciales del nivel de bienes públicos. Los descubrimientos de este trabajo tiene ciertas consecuencias que se manifiestan en dos sentidos: por un lado, en los sistemas políticos federales, los gobiernos locales altamente *capaces* en términos de recursos, conocimiento y profesionalización, pueden representar un camino ascendente para alcanzar niveles totales más altos de *poder infraestructural estatal*. Por otro lado, las amenazas en materia de salud pública pueden servir como disparador crucial para el desarrollo de la capacidad local y, por tanto, pueden crear un poder infraestructural más amplio (Ziblatt, 2008:127).

El segundo grupo de estudios encuentra sus orígenes en el debate entre neo-marxistas y neo-weberianos de fines de los ‘70 y mediados de los ‘80, donde emergió un consenso alrededor de la idea de *autonomía del Estado* que la equiparaba a la capacidad de las autoridades políticas para tomar decisiones eligiendo entre el rango completo de opciones de políticas públicas, incluso aquellas que fuesen en contra de los intereses de los grupos dominantes de la sociedad, especialmente las clases propietarias (Mazzuca, 2012:557). Una de las principales exponentes de estos estudios es Theda Skocpol (1985),

quien sostiene que los Estados muestran mayor capacidad de implementar políticas cuando cuentan con la posibilidad de formular objetivos independientemente de los grupos y actores organizados (Skocpol, 1985:29, citado en Chudnovsky, 2015:17).

En cuanto a la tercera línea de estudios, se identifica a la capacidad estatal con la capacidad administrativa o capacidad burocrática. Concretamente, se entiende como la capacidad para diseñar e implementar políticas públicas y proveer bienes públicos de manera eficiente. Usualmente, esta capacidad se la vincula con la existencia de atributos organizacionales y burocracias profesionales *weberianas*, compuestas de funcionarios seleccionados con criterios meritocráticos, que no exhiben comportamientos rentistas y posibilitan el desarrollo de horizontes temporales de largo plazo (Rauch y Evans, 1999, citado por Balán, 2012; Chudnovsky, 2015).

A partir de la literatura relevada sobre *capacidad estatal*, se destaca el hecho del reconocimiento multidimensional del concepto. En este sentido, se observan concepciones que destacan ciertas dimensiones vinculadas “(...) con la capacidad extractiva, la de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa” (Chudnovsky, 2015:15). Indudablemente, la adopción de una u otra noción tiene fuertes implicancias metodológicas y prácticas a la hora de llevar adelante una investigación. Si bien cada vez existe mayor consenso sobre la necesidad de concebir la capacidad estatal como una noción compuesta por múltiples dimensiones, en el contexto latinoamericano no es lo mismo reconocer el carácter multidimensional del concepto, el cual entraña un esfuerzo arduo por operacionalizar las dimensiones y –sobre todo– recolectar la información, que adoptar una noción restringida en una o dos dimensiones<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Tal como señala Mauricio Cárdenas (2010), “(...) el Estado latinoamericano ha sido extremadamente débil en términos de las mediciones de capacidad más básicas”, por lo que adoptar una postura multidimensional se transforma en un desafío empírico importante.

El camino necesario a la hora de emprender un trabajo de investigación que utilice la variable *capacidad estatal*, es partir de la pregunta ¿capacidad para hacer qué? (Hanson y Sigman, 2011; Balan, 2012; Chudnovsky, 2015), ya que la capacidad estatal se entiende en función de los fines impuestos al aparato estatal o a sus unidades específicas de la administración pública. Recién ahí, las dimensiones que se resalten -y su operacionalización- cobrarán sentido. Si se considera que la capacidad estatal es la capacidad para proveer bienes públicos a través del territorio, para estudiarlas se deben observar tanto los atributos organizacionales del aparato estatal que permiten su provisión (variable independiente utilizada en esta investigación) como las características del diseño y de la implementación de las políticas públicas. Esto quiere decir analizar el capital físico, organizacional y humano de un determinado ente estatal (atributos organizacionales), así como también las características del problema público a resolver y la respuesta estatal requerida (características de la política pública) (Chudnovsky, 2012).

### **2.3 La cuestión de la *seguridad ciudadana*: conceptualizaciones y abordajes a nivel local.**

La (*in*)seguridad ingresó en la agenda pública de los gobiernos latinoamericanos en la década del '90 de la mano de las transformaciones estructurales en el Estado y en la sociedad. Estas transformaciones impactaron particularmente en los grandes centros urbanos, en donde más se hicieron evidentes los altos niveles de pobreza, desempleo, informalidad, delincuencia, precariedad, violencia, segregación y desigualdad social.

Según estadísticas de la UNODC (2013), América Latina se encuentra entre las regiones más violentas del mundo, alcanzando en los últimos años una tasa de homicidios promedio de casi 28 por cada 100 mil habitantes. Asimismo, las distintas encuestas han

ubicado a la inseguridad de un modo persistente a la cabeza de la preocupación de la población de la mayoría de países de la región (Latinobarómetro 2013; LAPOP, 2014).

Por su parte, el desarrollo conceptual de la *seguridad*, en tanto respuesta del Estado ante la evolución del deterioro de los estándares de violencia y delito, fue mutando velozmente. A partir de los '80 la seguridad pasó de ser una cuestión asociada al *interés nacional* de los Estados en lo referido al mantenimiento del orden público y la soberanía de un país, a referirse hoy en día a la protección de una serie de derechos básicos del ser humano como la vida, la propiedad y la libertad. Si bien está claro que la seguridad es una cuestión socialmente problematizada, no se ha visualizado un consenso generalizado para determinar sus causas y, por tanto, las políticas públicas necesarias para su abordaje.

Por un lado, cierta parte de la literatura comenzó a reemplazar la clásica noción de *seguridad pública* –en tanto poder coercitivo del Estado en el mantenimiento del orden público- por la de *seguridad humana*. Precisamente, fue desde Naciones Unidas donde más se ha promovido este concepto, vinculándolo a la noción de desarrollo humano (PNUD, 1994; Acero Velásquez, 2008). De esta manera, se enfatiza tanto el vínculo íntimo entre seguridad y gobernabilidad, como la condición de vivir libre de temor frente a distintas amenazas tales como los desastres naturales y carencias alimentarias, hasta otras que tienen que ver de forma más directa con la vulnerabilidad de las personas como la violencia y el delito.

Otra parte de la literatura especializada ha generalizado el uso del concepto *seguridad ciudadana*, esta vez incorporando la necesidad de contemplar las dimensiones de participación democrática en la idea más tradicional de seguridad pública (Bailey y Dammert, 2005). La Comisión Interamericana de Derechos Humanos define a la *seguridad ciudadana* como el conjunto de derechos de todos los miembros de una

sociedad a “desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes” (CIDH 2009).

El abordaje desde la visión de la *seguridad ciudadana* implica el reconocimiento de una multiplicidad de causas que operan sobre la cuestión, por lo que excede el sólo tratamiento desde los *recursos penales* del Estado (policías, juzgados criminales y cárceles). Se trata, pues, de integrar diversas disciplinas y enfoques que contemplen también ciertos factores de riesgo de la actividad criminal asociados al contexto social, el entorno familiar y urbano, de cultura ciudadana, el desarrollo emocional y educativo de las personas, entre otros (BID, 2012; Mockus & Acero, 2005; CAF, 2014).

En este sentido, la literatura anglosajona ha desarrollado un vasto recorrido analítico para determinar las causas del delito y las diversas medidas para su prevención. Por un lado, la *criminología del desarrollo* ha sido consistente en la generación de evidencia que sustenta la importancia de programas de *prevención social* de la violencia al atender los factores de riesgos que pueden influenciar en la actividad criminal del individuo a lo largo de su ciclo de vida, incluso desde la infancia temprana. Dentro de las medidas que se encuadran en este enfoque se destacan aquellas vinculadas a estrechar los lazos familiares y la parentalidad positiva, las que ofrecen incentivos para la manutención de los niños, niñas y jóvenes en la escuela, los programas de empleo durante las vacaciones escolares, y terapia cognitiva comportamental, entre otras (Tanner-Smith, Wilson & Lipsey, 2012, citado en Föhrig & Gorgal, 2018).

Por su parte, a partir de los '80, una derivación de la criminología clásica comenzó a poner el foco en las *oportunidades* que se le presentan al individuo para delinquir (Felson & Clark, 1998). Esta vertiente –la ambiental– “(...) comenzó a considerar al contexto o la oportunidad como una de las ‘raíces del delito’ tan importante como los tradicionales factores psicológicos, sociales, económicos o culturales que operan sobre

los individuos” (Föhrig & Gorgal, 2018). Así, se desarrolló una línea de política pública centrada en la *prevención situacional* del delito que incluye, principalmente, ciertas intervenciones vinculadas a las estrategias policiales con base en lugares donde se observan mayor frecuencia de hechos delictivos, y a las intervenciones sobre el entorno urbano y espacio físico.

Finalmente, además de las políticas centradas en la *prevención social* y la *situacional*, se desarrollaron una serie de políticas de *prevención* vinculadas a consolidar el capital social de las comunidades o barrios, en el reconocimiento de que la concentración de altos niveles de segregación socio-económica y desventajas sociales en una determinada comunidad favorecen la concentración de altos niveles de violencia y criminalidad. Específicamente, este tipo de *prevención comunitaria* se asocia con medidas tendientes a reconstruir el tejido social dentro de los barrios, “(...) fortaleciendo instituciones formales e informales, usando sistemas participativos para crear confianza entre actores claves del barrio, e identificando mejor las necesidades de seguridad de la comunidad” (CAF, 2014:82).

Estos tipos de intervenciones preventivas<sup>14</sup> –social, situacional y comunitaria– amplían la visión que tradicionalmente se tenía acerca del sistema de justicia criminal como la única herramienta del Estado ante el fenómeno de la violencia y el crimen. Asimismo, las características de muchas de las intervenciones de este tipo, cuya efectividad sobre la exposición criminógena de los individuos ha sido debidamente verificada, corresponden a funciones típicamente asociadas a los gobiernos

---

<sup>14</sup> A su vez, la *prevención del delito* puede clasificarse en función al objeto de la intervención preventiva, distinguiendo entre *prevención primaria*, *prevención secundaria* y *prevención terciaria*. “La *prevención primaria* estaría dirigida a la población en general, la *prevención secundaria* estaría dirigida a grupos sociales en riesgos de realizar delitos –potenciales delincuentes– y la *prevención terciaria* estaría dirigida a aquellos que ya realizaron delitos –delincuentes conocidos” (Sozzo, 2008:75-76).

municipales<sup>15</sup>. Sin embargo, la mayoría de los sistemas de seguridad pública de los países de la región contemplan de manera marginal la participación del nivel local, así como la gran mayoría de los líderes municipales tiene una visión conservadora y delegativa, considerando la seguridad como un *asunto policial*.

A la *dimensión preventiva* que brevemente hemos descrito se le debe sumar la *dimensión disuasoria* para terminar de completar lo que la literatura especializada ha llamado “modelo integral de seguridad ciudadana”. En este sentido, vale la pena mencionar ciertas transformaciones que operaron recientemente en los elementos de esta dimensión. Tradicionalmente, ha prevalecido un enfoque punitivo cuyo supuesto es que la disuasión a cometer un delito se regía en función de la severidad de las condenas. En ese sentido, la típica respuesta del Estado ha sido la del endurecimiento de las penas. Sin embargo, enfoques recientes (Nagin, 2013) sostienen que la certeza de aprehensión o arresto tiene un efecto disuasorio mucho más efectivo que la duración de la condena. Esto, desde ya, cambia el foco y ubica la profesionalización policial en un lugar mucho más relevante. No obstante ello, es estratégico pensar la política criminal integralmente, ponderando la probabilidad de arresto, la probabilidad de ser procesado y acusado, y la probabilidad de ser juzgado y condenado. Cada uno de dichos elementos tiene consecuencias prácticas en el desarrollo de capacidades estatales disuasorias de la actividad criminal.

Los trabajos que analizan las políticas de seguridad ciudadana en la región resaltan algunos de los factores que restringen la posibilidad de revertir el crecimiento del delito y la inseguridad en América Latina, tales como los problemas de eficacia en la prevención policial y funcionamiento de la justicia criminal; la falta de adecuadas políticas de

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, nutrición temprana de niños y niñas, intervenciones enfocadas en padres, disminución de violencia doméstica, recuperación de espacios públicos degradados, aumento de la vigilancia natural de los mismos, promoción de la resolución alternativa de conflictos, entre otros.

prevención social y territorial; la baja efectividad de los programas frente a la expansión de mercados ilegales (drogas, armas); el insuficiente tratamiento de adicciones a sustancias psicoactivas en grupos de riesgo; las limitaciones institucionales del sistema penal y las del sistema penitenciario (CAF, 2014).

En Argentina, las demandas sociales por seguridad incidieron decididamente en las plataformas electorales, así como en los intentos de reformas del sistema penal y policial (Gorgal, 2002; PNUD, 2008; Álvarez y Manzotti, 2008; Sozzo, 2005; González, 2005; Saín, 2002; Dammert y Malone, 2002). El incremento en el interés social por la seguridad, llevó a los actores políticos a tomar decisiones en esta materia y a los investigadores a estructurar objetos de análisis en torno de la problemática, con lo cual se enriqueció la literatura en las últimas dos décadas (Galeano, 2005).

Entre las transformaciones observadas en nuestro país, es de destacar la emergencia del gobierno municipal como un actor de la política de seguridad ciudadana<sup>16</sup>. En esta línea, Rodríguez Games (2016) señala que se pueden identificar al menos tres tendencias en donde los municipios comenzaron a tener cierta participación: una primera línea de políticas relacionada a la idea de *participación comunitaria* en materia de seguridad<sup>17</sup>; una segunda tendencia vinculada a la idea de *policía comunitaria*; y una tercera relacionada a la incorporación de tecnología y video-vigilancia en la prevención del delito. Sin embargo, estas tendencias no fueron acompañadas de una adecuada coordinación interjurisdiccional que articulara las competencias, funciones y recursos entre los niveles de gobierno.

---

<sup>16</sup> “En materia de seguridad pública los municipios hoy se han convertido definitivamente en centro de imputación de las demandas de sus electores, independientemente de las competencias y facultades que tengan en la cuestión” (Rodríguez Games, 2016:35).

<sup>17</sup> Creación de diversos mecanismos como los foros y consejos provinciales, municipales y vecinales.



Por su parte, Fernández (2016) pone el acento en las debilidades de las capacidades estatales municipales para controlar el delito y la violencia en sus distritos. Estas debilidades se observan concretamente en términos de carencias de las habilidades técnico-burocráticas requeridas para atender las particularidades de esta cuestión, así como la incapacidad en términos relacionales con otros actores centrales en esta política sectorial (Fernández, 2016:69). En la misma línea, Saín (2016) afirma que los “municipios bonaerenses no poseen facultades ni recursos financieros suficientes para organizar sus propios sistemas de seguridad y su propia policía a los fines de desenvolver de manera integral las tareas de seguridad preventiva dentro de su territorio” (Saín, 2016:77). Asimismo, destaca el sistemático rechazo de los cuerpos policiales a toda iniciativa de descentralización institucional o funcional en el plano local.

De lo visto hasta aquí, se puede señalar que ha habido un cambio importante en el paradigma de la seguridad pública en los últimos años, el cual tiene que ver con el posicionamiento de una visión más democrática y basada en la protección de ciertos derechos fundamentales del ser humano. Asimismo, la literatura especializada ha producido suficiente evidencia empírica para afirmar que existe una multiplicidad de medidas efectivas para abordar la complejidad del delito y la violencia. Sin embargo, el reconocimiento de esta inevitable integralidad de la cuestión no siempre ha estado presente en los actores políticos de América Latina, más bien se ha constatado un abordaje centrado en el sistema de justicia criminal. Esta visión parcial de la seguridad ha sido totalmente ineficaz en el control de delito y la violencia. Como consecuencia, ha habido un aumento constante de la presión social sobre los gobiernos para ubicar el problema de la inseguridad al tope de las agendas públicas.

Quienes han sido más afectados por estas demandas ciudadanas son los gobiernos locales ya que no cuentan con las competencias, recursos ni capacidades suficientes para

montar sus propios sistemas de seguridad pública. Asimismo, este fenómeno se ve atravesado por un contrapunto *ideológico* (en tanto mapa cognitivo y normativo) entre los líderes locales sobre el diagnóstico del problema, influyendo por ende en su decisión de abordar o no el problema más allá de su mandato legal.



Universidad de  
**San Andrés**

### 3. Marco analítico y teórico

La decisión de los intendentes de involucrarse y adoptar un tipo determinado de intervención en el control del delito y la violencia (política pública<sup>18</sup> de seguridad ciudadana) en sus distritos es el resultado de procesos políticos entre diversos actores e intereses de la sociedad civil. Dichos procesos comienzan cuando ciertas demandas y necesidades de la sociedad son “problematizadas” e ingresan en la agenda pública. Tal como lo definieron Oszlak y O’Donnell (1976), llamamos *cuestiones* a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados, en donde los diversos actores – siguiendo sus intereses, preferencias, recursos y capacidades- toman posición sobre la cuestión y determinan el modo en que se diseñan, implementan y redefinen las políticas públicas.

Para el análisis del proceso político objeto de esta investigación es necesario determinar, en primer lugar, la *matriz política* que encuadra su desarrollo y producción. Esta matriz consiste, básicamente, en un sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de los objetivos políticos (Acuña, 1995:15). En función de esta matriz política y de la estructura de opciones estratégicas que surgen, los actores individuales y colectivos despliegan estrategias y comportamientos. Así, los procesos políticos -acotados en tiempo y espacio- pueden ser explicados por relaciones y direccionalidades causales cambiantes entre los distintos conjuntos de variables.

Por tanto, es necesario contar con una herramienta analítica que reconozca estas especificidades para explicar la lógica de acción política y sus implicancias. En este

---

<sup>18</sup> Se entiende como política pública al “(...) conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1976).

sentido, el *análisis estratégico* cumple este papel al articular las acciones racionales de los actores con las variables centrales de la matriz política.

Por análisis estratégico (o teoría de elección racional<sup>19</sup>) se entiende aquel que asume que los actores en pugna son racionales y que, dada cierta distribución de recursos políticos, institucionales, económicos e ideológicos, éstos se comportan en defensa de sus intereses estableciendo una relación medios/fines (Acuña, 1995:18).

Bajo este marco analítico, el grado de involucramiento por parte de los municipios del Conurbano Bonaerense en áreas ajenas a su ámbito de competencia y el desarrollo de ciertas capacidades estatales es el resultado de la interacción estratégica de los actores intervinientes. Para comprender esta interacción, es necesario analizar la institucionalidad del federalismo argentino y del sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires, así como también los intereses, capacidades e ideología de los actores. En este sentido, se detalla a continuación definiciones conceptuales adoptadas por la presente investigación para analizar las instituciones, los actores y la manera en que se articulan para forjar comportamientos.

### 3.1 Matriz política

#### 3.1.1 Actores

---

<sup>19</sup> Este enfoque se aleja de versiones neoclásicas de la *teoría de elección racional* por varios motivos. En primer lugar, la racionalidad de la que habla el *análisis estratégico* difiere de la racionalidad egoísta propia de las posturas neoclásicas, es decir, la racionalidad entendida por el cálculo maximizador individualista que existe más allá de las relaciones sociales particulares. Por “racionalidad estratégica se entiende aquella que, en oposición a la paramétrica, no asume como parámetro dado y constante el comportamiento de los otros sino que considera tanto el comportamiento propio como el de los otros como variables” (Acuña 1995:18). En segundo lugar, reconoce un necesario equilibrio en la mirada sobre los macro-fenómenos y el plano micro-social. Dependiendo del objeto de estudio, para ciertos fenómenos políticos el análisis estratégico recurre a un abordaje *holista causal*, es decir, utiliza macro-fenómenos como variable independiente sin suponer la existencia de un todo direccionalmente organizado; para ciertos otros, un abordaje *individualista metodológico causal*, donde lo micro-social (el individuo) es la variable explicativa; y finalmente, un abordaje *individualista metodológico intencional*, donde incorpora la intención de los actores para explicar comportamientos.

Para identificar los actores que intervienen en el proceso bajo análisis, en primer lugar, es necesario avanzar en una definición que especifique sus características distintivas:

Entendemos por actor a todo sujeto individual o colectivo que cuenta con una identidad que le permite reconocerse como colectividad o parte de ella y con capacidad de acción estratégica, esto es, capacidad de identificar/definir sus intereses, traducirlos en objetivos, de diseñar un curso de acción (estratégica) para el alcance de esos objetivos y con relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar dicho curso de acción (Acuña & Chudnovsky, 2013).

Una de las discusiones más comunes sobre este punto es si se debe considerar al Estado como un actor o no. En este sentido, siguiendo a Acuña & Chudnovsky (2013), se considera que el Estado no es un actor, sino que es una estructura que cobija los comportamientos estratégicos de los actores (al igual que el mercado o la sociedad civil). De igual modo, vale la pena esclarecer el punto de si un ministerio o nivel de gobierno (nacional, provincial o municipal) es una estructura institucional, una organización o un actor colectivo. Entendiendo a la *institución* como reglas que rigen una organización o un actor, y la *organización* como estructura de interacciones encaminada a un propósito pero sin racionalidad, deberíamos considerar a un ministerio o nivel de gobierno como un *actor* si cumple con las condiciones definidas al inicio de este apartado y en función de los requerimientos del estudio específico. De no cumplir con estos requisitos, deberíamos considerarlos sólo como una *organización* (Acuña & Chudnovsky, 2013).

De este modo, es posible encontrar actores estatales como no estatales, así como también, grupos o individuos que a pesar de tener intereses en juego en determinada cuestión, no logran resolver sus problemas de acción colectiva y alcanzar la condición de actor. En todos los casos, se deben analizar los actores en función de sus a) intereses, b) recursos y capacidades, c) ideología.

### a. Intereses

En cuanto al significado de interés, es necesario remarcar las diferencias existentes entre diversas visiones. Una visión subjetiva –utilizada por posturas más pluralistas- sostiene que el interés es todo lo que el actor define como tal. Aquí la noción de interés y la de preferencia –definida como prioridad o jerarquía entre diversas opciones- se superponen, a la vez que se encuentra estrechamente ligado al papel de la ideología. Por otro lado, encontramos una visión objetiva la cual considera al interés como bien o beneficio que afecta al sujeto más allá de que éste lo reconozca.

Para el *análisis estratégico* se deben incorporar diversas dimensiones para explicar la noción de interés:

a) es necesario contemplar en el análisis lo que los actores dicen que son sus intereses, para poder explicar conductas; b) es necesario contemplar en el análisis lo que los expertos definen como interés de un grupo o actor social, porque permite proyectar posibles consecuencias más allá de que estas sean percibidas o no por el propio actor, y permite explicar conductas de expertos y, a veces, de representantes políticos; c) es necesario contemplar en el análisis los intereses sociales que se expresan ni en comportamientos ni en la emergencia de actores (Acuña y Repetto, 2009).

### b. Recursos y capacidades

El análisis sobre los recursos y capacidades es sumamente relevante ya que da cuenta del poder de los actores. Si bien en muchas ocasiones se suele utilizar estos conceptos como sinónimos, es útil realizar una distinción. Por *capacidad* entendemos “una habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o de alcanzar un objetivo”, por su parte, consideramos *recursos* “como los bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos, humanos, etc., que sostienen, son necesarios, para generar capacidades” (Acuña & Chudnovsky, 2013). Es decir, los recursos son los insumos necesarios para forjar capacidades.

El análisis de las capacidades de los actores presenta ciertas variaciones en función de si son actores sociales o estatales.

En el caso de los sociales, la facultad de organizarse y desplegar estrategias puede estimarse tomando en cuenta cinco parámetros: a) la capacidad de negociación (es decir, la posibilidad de influir en las instancias reales de formulación y gestión de las políticas a partir de los recursos políticos y económicos que se posean); b) la capacidad para descifrar el contexto (esto es, la posibilidad de acceder a la mayor cantidad y calidad de información esencial durante todo el proceso de la política pública); c) la capacidad de representación (en el caso de los actores sociales, esto refiere a la disponibilidad de un liderazgo capaz de expresar con legitimidad a quienes conforman su “base” de sustentación (...)); d) la capacidad de movilización social (posibilidad de presionar a los otros involucrados a través de la magnitud del número –y sus formas de expresión- en ciertos momentos y lugares); y e) la capacidad de acción colectiva (esto es la posibilidad de conjurar el problema de free-rider) (Acuña & Repetto, 2009).

En el caso de las capacidades estatales, la discusión ha sido abordada en extenso en el apartado anterior en donde se planteó la necesidad de aclarar si se considera al Estado como “aparato” o como “actor” (ver 2.2 *Capacidad del Estado, diversos enfoques y conceptualizaciones*). A los efectos de la presente investigación, se analizarán las capacidades de los actores estatales<sup>20</sup> identificando sus atributos organizacionales en cuatro dimensiones: a) político; b) fiscal; c) técnico-administrativo; d) infraestructural.

La *capacidad política* remite a la posibilidad de problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la sociedad y adoptar decisiones que representen los intereses e ideologías de estos, más allá de los recursos disponibles. Tomando el análisis de Repetto (2007), la capacidad política se manifiesta en la aptitud para delinear objetivos en un contexto conflictivo y para sortear los obstáculos enfrentados.

La *capacidad fiscal*, tal como la define Mauricio Cárdenas, “es la capacidad del Estado para recaudar ingresos de la población (incluida la habilidad para gravar los ingresos). La capacidad estatal fiscal es indispensable para que el Estado pueda

---

<sup>20</sup> “Encarar el análisis de los actores del Estado como actor colectivo implica prestar atención tanto a administradores, funcionarios y políticos en función de gobierno, como a sus capacidades para diseñar, decidir e implementar las políticas y acciones públicas, así como el modo en que las mismas repercuten en los procesos efectivos (históricos) de gobierno y gestión de las políticas públicas” (Acuña & Chudnovsky, 2013).

proporcionar bienes públicos o involucrarse en la redistribución entre los diferentes grupos de la sociedad” (Cárdenas, 2010:60).

La *capacidad técnico-administrativa* deriva del uso del aparato burocrático de las organizaciones estatales. Implica la habilidad de sostener la coordinación de la acción, contar con una definición de roles y funciones, procedimientos administrativos y recursos económicos y humanos suficientes para implementar estrategias y políticas públicas. Un elemento central de este atributo es el que está asociado a las reglas que regulan al conjunto de la administración pública, en aspectos tales como el reclutamiento de los agentes, su capacitación, la estructura de incentivos que enmarca el accionar de los mismos, etcétera (Acuña & Repetto, 2009).

Finalmente, la *capacidad infraestructural* se refiere al alcance del Estado, es decir, a su capacidad de llegar a diferentes puntos del territorio en la prestación de bienes y servicios públicos.

### c. Ideología (mapa cognitivo)

Si bien comúnmente se entiende por ideología al sistema o conjunto de ideas que caracterizan el pensamiento de una persona en el orden político y social, para la presente investigación se considera la ideología como el mapa cognitivo, normativo e identitario que le dice al sujeto cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, lo que incluye los modelos causales con los que piensa el actor, así como sus valores, identidades y las normas que internalizó como pautas de comportamiento. En otras palabras, *la ideología nos dice por qué los actores hacen lo que hacen* (Acuña & Chudnovsky, 2013).

El *análisis estratégico* reconoce entre sus presupuestos lo que Herbert Simon (1955) ha denominado como *racionalidad limitada*, la cual sostiene que los actores no disponen de información completa, capacidad cognitiva ni tiempo necesario para tomar la decisión que más les convenga. Asimismo, también reconoce que los actores actúan de



determinada manera en base a normas que se les imponen colectivamente o porque la trayectoria anterior los impulsa a determinado tipo de decisiones.

En el proceso de políticas públicas, la variable ideológica tiene un rol significativo en la *definición del problema*. Entendida como el proceso por el cual una cuestión es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, la manera en que se define un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción (Aguilar Villanueva, 1993). Es decir, existe una interdependencia conceptual entre la definición y la solución, porque la solución forma parte de la misma definición del problema (Eissa, Gorgal & Tedeschi, 2006:13). En este sentido, la política de seguridad ciudadana que emprenden ciertos municipios está condicionada por el entendimiento que tienen los líderes locales sobre la cuestión, así como por la ideología o “sentido común” que predomina en la sociedad.

Por tanto, existe una tensión entre los valores/normas y el cálculo estratégico maximizador de los actores que, sumado a sus intereses, recursos y capacidades disponibles, explican comportamientos en una u otra dirección.

### **3.1.2 Instituciones**

En el último tiempo, las ciencias sociales destacaron el papel de las instituciones como forjadoras de diversos procesos sociales y políticos. Precisamente, las corrientes *institucionalistas* -con ciertos matices- las han utilizado como variables independientes para explicar fenómenos políticos como la descentralización y las relaciones interjurisdiccionales. Si bien se reconocen importantes aportes de estos enfoques, resultan insuficientes para comprender el comportamiento de los actores en situaciones como la que aborda el presente trabajo de investigación. Es necesario, por tanto, adoptar una definición que considere a las instituciones como parte constitutiva de la *matriz política*,

pero co-determinada por otras variables ideológico-culturales y socio-económicas, y por el comportamiento de los actores.

El *neoinstitucionalismo*, partiendo desde el individualismo metodológico<sup>21</sup>, trata de corregir la racionalidad maximizadora individualista de los neoclásicos mediante una visión más limitada de la misma<sup>22</sup>. Dada esta “racionalidad limitada”, la interacción social, política y económica resulta ineficiente por lo que resulta necesario llegar a ciertos acuerdos o arreglos que apoyen su gobernabilidad. De este modo, las instituciones se crean como *reglas de juego* (North, 1990) que estructuran las interacciones humanas en orden a reducir los costos de transacción y resolver problemas de coordinación y acción colectiva.

Llevado al estudio del federalismo y la descentralización, el *neoinstitucionalismo* ha influido en la incorporación de las instituciones y los costos de transacción en el análisis de estos fenómenos, dando lugar al desarrollo de una “segunda generación” de estudios de economía política del federalismo (Weingast, 2007).

Si observamos nuestro objeto de estudio desde los lentes *neoinstitucionales*, diríamos que la asunción de nuevas funciones por parte de los municipios son productos de ciertas deficiencias del federalismo argentino –plasmado en contratos interjurisdiccionales- que incentivaron a los actores políticos (provincia y municipios) a llevar adelante comportamientos oportunistas, invadiendo así ámbitos de competencias que no le son propios.

Este tipo de enfoque presenta ciertas fortalezas y debilidades. Por un lado, se valora su contribución para entender el papel de variables político-institucionales en la

---

<sup>21</sup> “Por individualismo metodológico entiendo la doctrina de que todos los fenómenos sociales (su estructura y su cambio) sólo son en principio explicables en términos de individuos (sus propiedades, sus objetivos y sus creencias)” (Elster, 1982:22).

<sup>22</sup> En términos de Herbert Simon (1955), nos referimos a “racionalidad limitada” al hecho se refiere a la limitación en cuanto a la información disponible, a la capacidad de cognitiva del ser humano para procesarla y al tiempo disponible para tomar una decisión.

estructuración de las opciones estratégicas de los actores. Sin embargo, se queda “corto” para explicar el conflicto inherente a cualquier proceso político. ¿Cómo podríamos explicar por qué algunos municipios han avanzado en desarrollar ciertas capacidades en materia de seguridad ciudadana y otros más bien le esquivan al tema y reclaman una mayor participación del gobierno provincial? ¿Es solamente un problema de coordinación? De ser así, un mejoramiento institucional resolvería los problemas de información, costos de transacción y acción colectiva, dando como resultado menores niveles de conflicto. El problema de avanzar con esta postura es caer en una explicación institucionalmente reduccionista, “alejadas de un entendimiento de la política más realista, histórico, en el que se la reconoce como acciones y procesos en los que la construcción y reproducción de un orden público implica administrar conflictos” (Acuña & Chudnovsky, 2013).

Asimismo, mediante esta postura teórica se asume que el resultado de esta *descentralización desde abajo* es producto de una maximización de utilidad basada en decisiones calculadas. Esto conlleva a una visión *utilitaria* en donde las preferencias de los actores son exógenas –en tanto que no están determinadas por la estructura institucional- y estables. El riesgo aquí, como señalan Pierson y Skocpol (2008), es caer en una historia política “coartada y congelada en momentos artificiales, en un poderoso pero muy acotado microscopio” (Pierson y Skocpol, 2008:28). Asimismo, esta postura no reconoce diferencias de poder por razones estructurales, al tiempo que el tipo de ideología que incorpora no incluye cuestiones de identidades colectivas.

Contemplando las ventajas y desventajas de las posturas *neoinstitucionalistas*, a los efectos del presente trabajo de investigación se entiende a las *instituciones*:

(...) como el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos y son, a su vez, el producto de la lucha entre actores desiguales

(consecuencia de previas distribuciones de poder y capacidades/recursos) (Acuña & Chudnovsky, 2013).

Bajo esta mirada, las instituciones regulan el accionar de los sujetos a la vez que son su resultado. Por un lado, son determinantes de las capacidades y comportamientos de los actores, así como fuente de explicación por la cual ciertos sujetos sociales no logran resolver sus problemas de acción colectiva y, por tanto, no adquieren la condición de actor.

Estas instituciones pueden ser formales (definidas como derecho positivo o regulaciones) o informales (el entendimiento compartido sobre cómo algo funciona cuando no está cubierto por las reglas formales o cuando las contradice). Asimismo, se pueden identificar diferentes niveles<sup>23</sup> de reglas formales e informales, así como también diferencias en función del tipo de dominio temático, que afectan los intereses y el proceso de políticas públicas. Reconocer estas diferencias permite no sólo un mejor entendimiento de cómo funcionan las instituciones en la realidad, sino también, permite comprender mejor el comportamiento de los actores.

### **3.1.3 Articulando instituciones y actores: la economía política de la descentralización desde abajo**

De lo visto hasta aquí, se resalta el hecho que para el análisis y entendimiento de las decisiones de política de seguridad ciudadana en el Conurbano Bonaerense es necesario centrar la atención en la interrelación entre (i) el marco institucional, contemplando las reglas formales e informales; (ii) los actores participantes, identificando

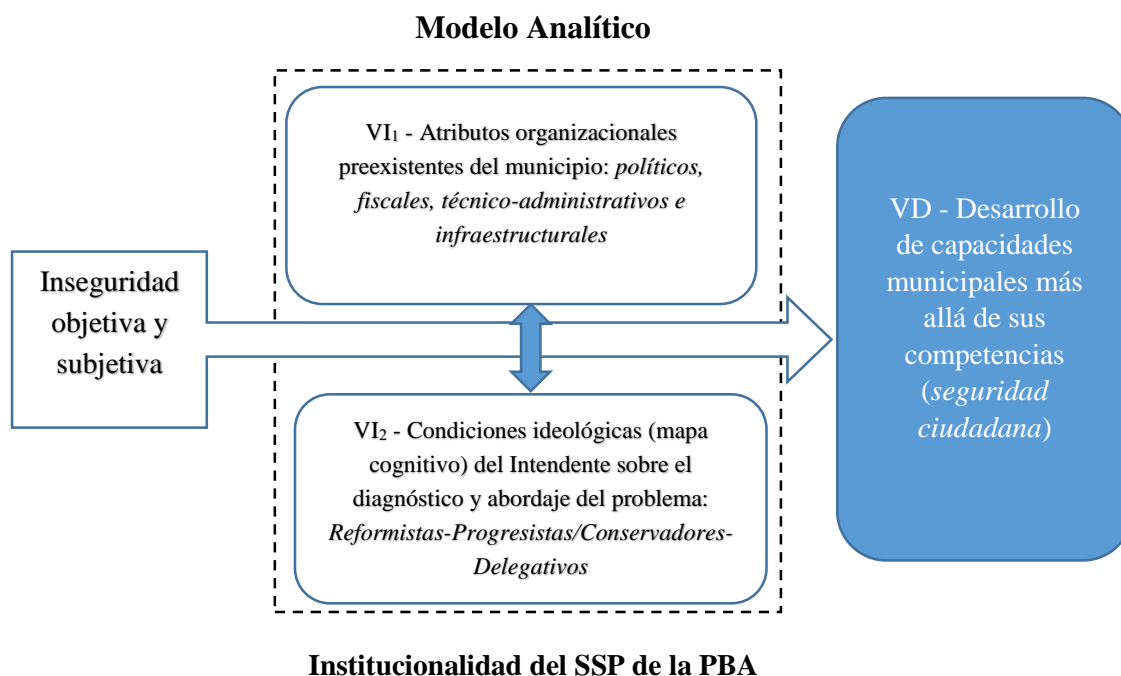
---

<sup>23</sup> Se pueden identificar tres niveles de instituciones/reglas: (i) reglas de primer nivel (R1), que se refieren a los resultados o contenidos específicos de una política pública. Estructuran las opciones para las estrategias de los actores y determinan resultados específicos en relación a temas puntuales; (ii) reglas de segundo nivel (R2), que determinan aquellas reglas que operan a nivel de resultados específicos (a las de nivel de R1); (iii) reglas de tercer nivel (R3), que son aquellas que gobiernan las de menor nivel (R2), y que a su vez determinan las de todavía menor nivel (R1) que inducen resultados específicos. Reglas R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en términos generales (Acuña & Repetto, 2009).

sus intereses, recursos/capacidades e ideología; y (iii) la evolución de la cuestión socialmente problematizada.

El desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana en los municipios del conurbano ha sido heterogéneo. Si bien la institucionalidad del Sistema de Seguridad Pública (SSP) de la Provincia de Buenos Aires ha dado un lugar marginal a los municipios, éstos han avanzado *de hecho* –y con intensidad diversa– en la implementación de una serie de políticas y dispositivos para controlar el delito en sus territorios.

La hipótesis es que los atributos organizacionales preexistentes del aparato estatal municipal, así como el mapa cognitivo de los líderes locales sobre el problema de la inseguridad, son dos aspectos fundamentales a la hora de entender el grado de desarrollo de capacidades estatales en un área ajena al ámbito de competencia del municipio, como es en este caso la seguridad ciudadana. Esto nos lleva a discutir el presupuesto de homogeneidad de los líderes locales sobre su interés en avanzar en procesos de descentralización, y plantear que si bien el aumento de la criminalidad y la demanda de la ciudadanía son disparadores para que el tema de la inseguridad ingrese en la agenda del intendente, esto no necesariamente se traduce en una mayor disposición de los líderes locales para hacerse cargo de estas funciones.



Analizando la economía política de estos procesos, se observan indicios para afirmar la existencia de al menos dos lógicas posibles en esta cuestión. Por un lado, tenemos aquellos municipios que –en términos weberianos- presenten una administración con mayores atributos burocráticos y un tipo de visión del líder local *Reformista-Progresista*<sup>24</sup>, en donde funciona efectivamente una lógica *desarrollista* -ver Gráfico N° 1- por la cual, ante ciertas preferencias de la sociedad -producto del aumento de la inseguridad objetiva y subjetiva-, los intendentes desarrollan capacidades estatales e implementan determinadas políticas públicas más allá de su competencia. En esta situación, probablemente los intendentes presionen para modificar el marco institucional, reclamando *desde abajo* el traspaso de competencias, recursos y capacidades en la materia.

**Gráfico N° 1. Lógica desarrollista**



Por otro lado, tenemos aquellos municipios asociados a administraciones patrimonialistas y con debilidad en su capacidad estatal para prestar bienes y servicios públicos a lo largo del territorio. En relación a la seguridad ciudadana, estos municipios

<sup>24</sup> Centrado en el tema del desarrollo social, Repetto (2001; 2003) utiliza el concepto de *reformista progresista* para designar el caso de un individuo o colectivo que, al contar con aquellos recursos que lo constituyen en actor político relevante, puede actuar en la esfera pública a lo largo del ciclo de las políticas públicas a favor de grupos y sectores que por sí mismos no están en condiciones de hacerlo, fortaleciendo a través de ese proceso incluyente la capacidad política que ayuda a mejorar y fortalecer la capacidad estatal. Estos actores pueden estar movilizados en esta dirección no sólo por la posesión de valores altruistas o solidarios, sino por el sólo hecho de acumulación de poder y reconocimiento social.

presentan liderazgos locales cuyo *mapa cognitivo* sobre la cuestión es conservador y delegativo<sup>25</sup>, asignando la responsabilidad primordial a niveles superiores de gobierno y al sistema de justicia criminal. En este grupo de municipios, opera una lógica estratégica diferente en donde los intendentes municipales *le escapan* al hecho de asumir funciones en seguridad ciudadana a pesar de reconocer el valor electoral que implica atender una de las prioridades más importantes de su comunidad. En estos casos, los líderes locales insisten que el problema de la inseguridad es un asunto del gobierno provincial y nacional, por tanto, reclaman una mayor actuación de dichos niveles de gobierno para controlar el delito en sus territorios. Esto se debe, básicamente, a que los intendentes consideran un serio riesgo a la gobernabilidad local el hecho de asumir funciones sin contar con una masa crítica mínima de capacidades y recursos.

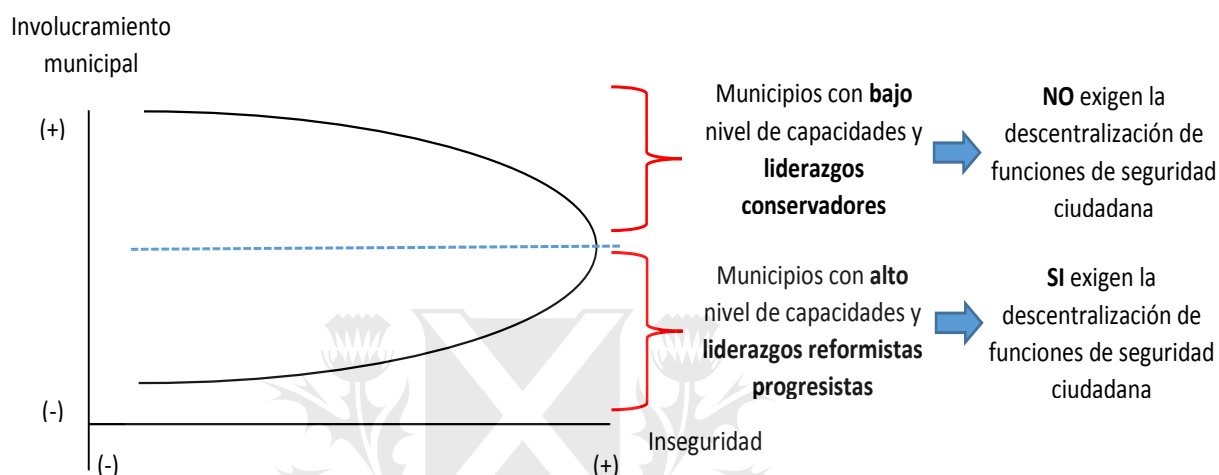
Bajo esta mirada, las condiciones iniciales desde donde parten los municipios son importantes para entender las posturas sobre la descentralización de funciones en seguridad ciudadana, como una demanda que viene *de abajo*. Por tanto, ¿es verdad que todos los intendentes quieren la descentralización? Si lo observamos con perspectivas de largo plazo, probablemente la respuesta sea afirmativa; pero acotada en tiempo y espacio la respuesta cambia. Fundamentalmente, depende si nos referimos a un municipio con bajos niveles de atributos organizacionales y un liderazgo local *Conservador-Delegativo*, la respuesta será que no quieren la descentralización sino que exigen una mayor actuación del nivel provincial, a pesar de un evidente aumento de la inseguridad objetiva y subjetiva en sus territorios. Por el contrario, municipios con mayores atributos organizacionales y capacidades, y un liderazgo local innovador y progresista (*Reformista-Progresista*),

---

<sup>25</sup> Se considera una visión *conservadora y delegativa* en materia de seguridad ciudadana, aquella visión que considera la cuestión de la inseguridad como un asunto exclusivo del sistema de justicia criminal (policía, tribunales penales y servicio penitenciario). La dimensión preventiva es totalmente subestimada y de actuación únicamente policial. De esta manera, no se reconoce espacio alguno para avanzar con políticas de prevención social, situacional y comunitaria del delito. Asimismo, prevalece un enfoque punitivo cuyo supuesto es que la severidad de la pena disuade la propensión a cometer un delito.

tenderán a hacerse cargo del problema de la inseguridad y a desarrollar capacidades más allá del marco institucional. Estos líderes locales tendrán una militancia activa para avanzar en la descentralización de funciones de seguridad ciudadana y la reforma del régimen legal vigente –ver Gráfico N° 2-.

**Gráfico N° 2. Lógica estratégica**



No obstante lo desarrollado hasta aquí, la hipótesis presentada tiene el desafío de reunir elementos que justifiquen –fundamentalmente- el peso de la variable ideológica (*visión del líder local*). En efecto, podría argumentarse que sobre los intendentes opera un proceso de *preferencias adaptativas* (Elster, 1988), es decir, el líder local -racional y consciente de las limitaciones que enfrenta en términos de atributos organizacionales y el consecuente accionar estatal- puede que adecúe su mapa cognitivo sobre la cuestión a esa realidad<sup>26</sup>. Por tanto, su aparente pensamiento *conservador* y *delegativo*, en verdad, es resultado de un bajo nivel de recursos, del entorno y de capacidades insuficientes para alcanzar sus intereses. Así, la variable independiente que importaría en última instancia

<sup>26</sup> Jon Elster, en su libro “Uvas Amargas. Sobre la subversión de la racionalidad”, refiere a la manipulación que los actores hacen en forma no estrictamente consciente y deliberada de sus deseos y expectativas a través de la famosa fábula de La Fontaine en que una zorra pretende arrancar ciertas uvas ubicadas en una parra muy alta. Luego de intentarlo varias veces, y reconociendo que están fuera de su alcance, la zorra se aleja mascullando: “No importa; de todas maneras esas uvas están amargas”.



por su peso causal es la político-institucional (atributos organizacionales preexistentes).

Desentrañar este punto es parte sustantiva del análisis de los casos seleccionados.



Universidad de  
**San Andrés**

#### 4. Metodología

A los fines de la presente investigación, se utilizará una metodología comparativa y de estudio de caso, en donde contrastaremos la evolución de la política municipal de seguridad ciudadana en los municipios de Tigre, Morón y Tres de Febrero entre el 2004 y el 2017.

Se combinará un análisis inicial exploratorio para la elaboración de un diagnóstico descriptivo que nos permita conocer la evolución del delito y la violencia en el Conurbano Bonaerense, en general, y en los municipios seleccionados, en particular. Además, elaboraremos un mapa de actores relevantes en la problemática, identificando los intereses y objetivos (y su evolución) que motivaron los programas y planes. En esto último, será de utilidad el análisis de las opiniones vertidas por los actores en las entrevistas realizadas, medios de comunicación, comunicaciones oficiales, actas de reuniones en Foros de Seguridad, entre otros documentos.

##### 4.1 Operacionalización de variables

###### *Variable Dependiente*

La variable dependiente de este estudio es el nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal. De esta manera, se estarán analizando procesos de *descentralización desde abajo*, ya que indirectamente se estaría midiendo el nivel involucramiento del municipio en un área ajena a su ámbito de competencia como es el de la seguridad ciudadana.

A los efectos del presente trabajo de investigación, se ha seleccionado el bien público *seguridad ciudadana* por ser una competencia del Estado provincial y nacional, en la cual los municipios han avanzado en los últimos años con una serie de dispositivos institucionales y políticas públicas de control del delito y la violencia.

Para analizar la variación del nivel de desarrollo de la capacidad estatal en seguridad ciudadana a nivel local, se propone la utilización de una variable categórica de escala ordinal (Alta – Media – Baja), utilizando como insumo indicadores de dos dimensiones principales: *nivel de prioridad municipal y alcance de la intervención municipal*.

Por un lado, en lo que respecta a “prioridades municipales” se utiliza la información del indicador “Gasto en seguridad ciudadana / Gasto total municipal (%)”. Por otro lado, en lo que respecta al “alcance de la intervención municipal”, se utiliza una variable ordinal con las siguientes categorías: (i) intervención mínima<sup>27</sup>, (ii) intervención media<sup>28</sup>, (iii) intervención integral<sup>29</sup>. Asimismo, se considera una variable dicotómica para observar la presencia/ausencia de centros de video-vigilancia municipales, una de las políticas más usuales que los municipios han implementado en estos años. Este tipo de indicador es sumamente importante, ya que la decisión de avanzar implementación de

---

<sup>27</sup> Se considera *intervención mínima* cuando se observa que el municipio sólo se involucra en un respaldo logístico a la Policía a través de: (i) la transferencia directa de recursos económicos para la carga de combustible o para solventar gastos operativos cotidianos; (ii) la reparación y compra de equipamiento de comunicaciones, motos y/o automotores de la fuerza policial; (iii) la locación o construcción de inmuebles destinados a la instalación de destacamentos policiales. Asimismo, si bien se pueden observar algunos programas que podrían ser catalogados como prevención social, situacional o comunitaria, hay una ausencia de consistencia estratégica que vaya en esa dirección. Por su parte, los espacios de participación ciudadana son heterogéneos y rara vez se constituyen como insumos para la planificación de la política de seguridad. Finalmente, hay una ausencia de un área municipal que planifique y coordine los diversos dispositivos existentes en el municipio de control del delito y la violencia.

<sup>28</sup> Se considera *intervención media* cuando se observa la existencia de un área municipal referida a la seguridad ciudadana, pero sin la evidencia de un plan integral que contemple de manera consistente planes, programas y proyectos encuadrados en estrategias de prevención del delito en sus dimensiones social, situacional y/o comunitaria. En este sentido, se observa –por ejemplo- respaldo logístico a la policía, asignación de empleados municipales a tareas administrativas a cargo de personal policial, creación de cuerpos de vigilancia integrados por civiles o policías retirados, programas de recreación de jóvenes en situación de riesgo, instalación aislada de cámaras de video-vigilancia, entre otras acciones.

<sup>29</sup> Se considera *intervención integral* al nivel más sofisticado de intervención. Se observa que el municipio desarrolla una política autónoma de seguridad ciudadana que contempla planes, programas y proyectos relativos a la prevención social, situacional y comunitaria. Esta política está coordinada con el accionar de otras agencias policiales y civiles de niveles superiores de gobierno. Existe un área municipal con capacidades políticas, técnicas y presupuestarias para llevar adelante esta intervención integral, en donde se destaca la capacidad de recolectar y analizar información criminal para la prevención del delito y la violencia en su territorio.

un centro de video-vigilancia implica comprometer una suma importante de recursos para su construcción y operación, así como la generación de capacidad técnico-administrativa para procesar la información producida.

<b>Variable Dependiente –</b> Nivel de desarrollo de capacidades estatales en seguridad ciudadana a nivel local	<b>Dimensiones</b>	<b>Indicadores esperados</b>
BAJO	Prioridades municipales	Gasto en seguridad ciudadana / Gasto total municipal (%) <2%
	Alcance de la intervención	Intervención mínima
	Presencia de Centro de Video-vigilancia	NO
MEDIO	Prioridades municipales	Gasto en seguridad ciudadana / Gasto total municipal (%) 2,01% - 3,5%
	Alcance de la intervención	Intervención media
	Presencia de Centro de Video-vigilancia	SI
ALTO	Prioridades municipales	Gasto en seguridad ciudadana / Gasto total municipal (%) >3,5%
	Alcance de la intervención	Intervención integral
	Presencia de Centro de Video-vigilancia	SI

### ***Variables independientes***

Las variables explicativas identificadas por este trabajo son (X1) *nivel de atributos organizacionales preexistentes* y (X2) *visión del líder local* vinculado al entendimiento del problema de la inseguridad.

Por un lado, (XI) *nivel de atributos organizacionales preexistentes* es una escala ordinal (Bajo – Medio – Alto) que comprenden las siguientes dimensiones:

- *Capacidad política*: se entiende a la fuerza relativa que poseen los actores políticos encargados de gobernar los municipios, en términos de fijar objetivos, movilizar recursos, llevar adelante acciones y liderar procesos de coordinación. Para la observación de esta dimensión, se utiliza como un indicadores *proxys* la representación de la fuerza política del intendente en el Concejo Deliberante y en

la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Se supone que un intendente con alta capacidad política, impone su mayoría en el Concejo Deliberante de su municipio y tiene representación política en la Legislatura provincial a través de Diputados y Senadores provinciales propios.

- *Capacidad fiscal*: se refiere a la capacidad extractiva del municipio y de generación de recursos propios:
  - *Autonomía fiscal* (Ingresos municipales/Ingresos totales): Este ratio nos muestra el nivel de independencia del Municipio respecto de los recursos de transferencia que recibe del gobierno central u otros niveles de gobierno y su capacidad de generar ingresos propios. Se supone que cuanto mayor autonomía fiscal tenga un municipio, mayor es su capacidad de implementar políticas públicas más allá de los niveles superiores de gobierno.
- *Capacidad técnico-administrativa*: se refiere a los atributos burocráticos del aparato estatal para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de manera eficiente y efectiva. En este sentido, se analiza si existe un reclutamiento meritocrático que garantice la competencia del personal, un presupuesto independiente de influencias políticas y una estructura de incentivos que alinee los intereses individuales de los burócratas con los intereses de las agencias.
- *Capacidad infraestructural*: se refiere a que las acciones del gobierno municipal lleguen a diferentes puntos del territorio. También alude a la distribución del mismo en el territorio.

Por otro lado, (X2) *la visión del líder local* se refieren al entendimiento (mapa cognitivo) y la manera de abordar el problema de la inseguridad por parte del intendente

municipal. Es una variable categórica dicotómica: liderazgo *Reformista-Progresista* y liderazgo *Conservador-Delegativo*<sup>30</sup>.

Por un lado, se entiende al liderazgo *Reformista-Progresista*, concepto utilizado por Repetto (2003), como aquel que entraña una amplitud de perspectiva acerca de las causas del delito y la violencia, y reconoce la necesaria participación del nivel municipal en la política de seguridad ciudadana. En ese sentido, lleva adelante iniciativas innovadoras asociadas a la prevención social, situacional y comunitaria. Presenta mayor nivel de interacción y articulación con otros actores, y tiene mayor disposición de implementar políticas que favorezcan grupos y sectores que no logran adquirir la condición de actor. Respecto a la descentralización policial, usualmente está a favor de avanzar en la creación de una fuerza de seguridad local, acompañado de la transferencia de recursos.

Por otro lado, se entiende como liderazgo *Conservador-Delegativo* aquel que considera la cuestión de la inseguridad como un asunto exclusivo del sistema de justicia criminal (policía, tribunales penales y servicio penitenciario). Como lo describe Saín (2017), para estos gobernantes “lo que cuenta es la construcción de una gobernabilidad sobre el crimen tranquila (...). No importa la mutación de la criminalidad y su impacto en el ejercicio de la una ciudadanía plena y en las capacidades del Estado legal; sólo importa que no haya crisis políticas que hagan sucumbir o trastoquen la estabilidad del gobierno (...)” (Saín, 2017:126). Por tanto, tiende a delegar el gobierno de la seguridad de su territorio en la policía y, en muchas ocasiones, a dar consentimiento gubernamental a la “regulación policial del crimen”. La dimensión preventiva es totalmente subestimada. No se reconoce espacio alguno para avanzar con políticas de prevención social,

---

<sup>30</sup> La definición y operacionalización de esta variable funciona particularmente con el área de política abordada por este trabajo: la seguridad ciudadana. Si tomamos otras áreas de políticas, puede que el sentido de la variable dependiente termine siendo otra. Por ejemplo, una visión “conservadora” respecto a políticas sociales distributivas, lejos de provocar un rechazo del líder local en asumir esta función, tenderá a desarrollar un papel más autónomo, central y visible frente a su electorado.

situacional y comunitaria del delito. Asimismo, prevalece un enfoque punitivo cuyo supuesto es que la severidad de la pena disuade la propensión a cometer un delito.

#### 4.2 Selección de casos

La unidad de análisis de la investigación es el gobierno municipal y los casos seleccionados son los municipios de Tigre, Morón y Tres de Febrero. El método de selección utilizado apunta a identificar aquellos casos paradigmáticos del fenómeno de interés, el cual se basa en el *método de similitud*, desarrollado por John Stuart Mill a mediados del siglo XIX, y en el *método de la diferencia*. Bajo estas estrategias, se seleccionaron casos positivos y negativos para observar la variación en la variable dependiente. La lógica de inferencia de estos procesos señala que todos los casos que presentan el resultado de interés deben compartir una característica explicativa común, mientras que los casos negativos deben carecer de este atributo (Pérez Liñán, 2008).

Las ventajas en la utilización combinada de los métodos de similitud y diferencia son, por un lado, evitar el problema de sesgo en la selección de casos, por el cual se impide realizar inferencias causales ciertas al caer en diseños de investigación sin varianza en la variable dependiente; por otro lado, permite analizar condiciones necesarias y suficientes de ciertos fenómenos.

**Tabla selección de casos a través del método de la similitud y diferencia.**

<b>Caso</b>	<b>Variable Dependiente – Nivel de desarrollo de capacidades municipales en seguridad ciudadana</b>	<b>Variable Independiente 1 – Nivel a de atributos organizacionales preexistentes</b>	<b>Variable Independiente 2 – Visión (mapa cognitivo) del Intendente</b>
Tigre	ALTO	ALTO	Reformista-Progresista
Morón	ALTO	ALTO	Reformista-Progresista
Tres de Febrero	MEDIO	BAJO	Conservador-Delegativo

### 4.3 Fuentes de datos

Como fuentes principales de información, identificaremos y analizaremos las normas jurídicas nacionales, provinciales y municipales; los convenios y acuerdos celebrados entre autoridades locales con funcionarios nacionales y provinciales en materia de seguridad; los planes de seguridad pública implementados en el período de análisis; los debates y discursos vertidos en el marco de la discusión previa a la creación de las normas jurídicas relevantes para la investigación y en torno de la formulación de los programas de seguridad; las interpretaciones de los especialistas en seguridad; las comunicaciones oficiales; exposiciones en foros de seguridad y en otros ámbitos institucionales relativos a la cuestión. Asimismo, serán de utilidad datos estadísticos presupuestarios, tasas e índices delictuales, entre otros.

El relato de los actores a través de entrevistas en profundidad constituye un insumo central para la elaboración del estudio de caso. Específicamente, esta herramienta es fundamental para la medición de la variable ideológica (visión del líder local sobre el fenómeno de la criminalidad). En este sentido, se realizaron entrevistas a protagonistas de los casos analizados (ver Anexo I: Listado de Entrevistas) a través de una guía de preguntas semi-estructurada (Ver Anexo II: Guía de Preguntas Semi-Estructurada), cuyos resultados fueron contrastados a través de un seguimiento hemerográfico, así como de la normativa y documentos oficiales. La triangulación de estas fuentes permite poner a discutir diversas miradas y perspectivas no siempre convergentes. Los casos se ordenan en una secuencia cronológica, pero con énfasis en el análisis de los procesos y guiados por las preguntas de la investigación en torno a los factores que motivaron un mayor involucramiento de los gobiernos locales en las políticas de seguridad ciudadana.



#### **4.4 Estrategia de análisis**

La estrategia de investigación es cualitativa. El objetivo es comprender los acontecimientos, acciones, normas y valores, desde la perspectiva de los propios sujetos que los producen y experimentan. El análisis contextual permite captar el proceso, y prestar mayor atención a las condiciones en que las decisiones fueron adoptadas, los actores involucrados y sus posiciones estratégicas, a los fines de acceder a las motivaciones que inspiraron la toma de posición y las consecuencias previstas.

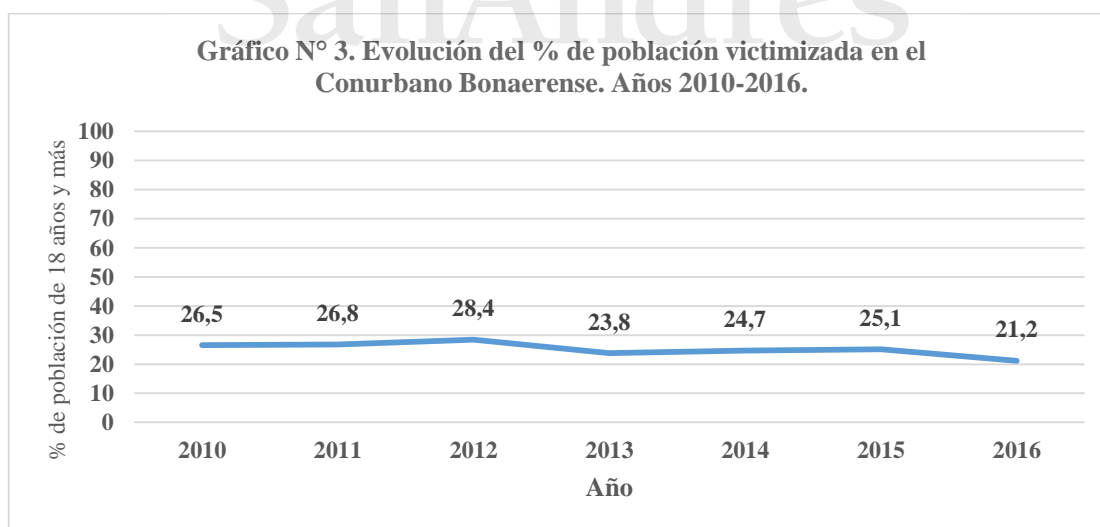
En este sentido, las entrevistas constituyen una pieza de relevancia central en el análisis, dado que permiten reconstruir los procesos previos a la toma de decisiones en materia de seguridad, identificar las alternativas y los determinantes de la formulación, todo ello a través del conocimiento, interpretaciones y percepciones que tuvieron los distintos sujetos. Son de utilidad las entrevistas de tipo narrativo, con el objetivo central de capturar los significados, perspectivas y definiciones de los informantes, así como acercarnos a los protagonistas de los acontecimientos investigados y enfrentar las diferentes versiones que expongan.

## 5. Contexto empírico

### 5.1 La cuestión de la inseguridad en la agenda del Conurbano Bonaerense

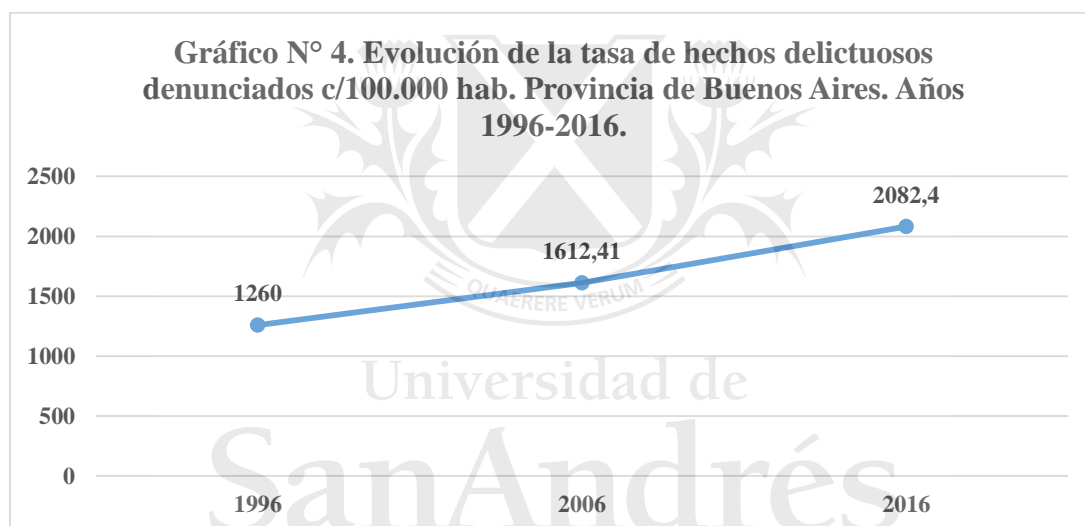
La dinámica del problema de la inseguridad en la Provincia de Buenos Aires ha adquirido una complejidad tal que se ha transformado en uno de los principales problemas públicos, afectando negativamente las condiciones de gobernabilidad de los tres niveles de gobierno (municipal, provincial y nacional). Esta preeminencia de la cuestión de la inseguridad en la agenda pública se vincula a transformaciones en el universo del delito y la violencia que se produjeron en los últimos 20 años en Argentina –con mayor fuerza hacia final de la década del '90 y los primeros años del 2000-, afectando principalmente los estándares de seguridad de los grandes centros urbanos.

En el Conurbano Bonaerense, de acuerdo al Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), el 21,2% de la población declaró haber sufrido un hecho de violencia o delincuencia en 2016. Si observamos la serie de tiempo que cubre el período 2010-2016, vemos que existe cierta fluctuación interanual en torno al 25% con una leve tendencia a la baja en el último año –ver Gráfico N° 3-.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los datos de victimización generados por la Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie Bicentenario para el período 2010-2016, Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), Universidad Católica Argentina (UCA).

Si tomamos las estadísticas oficiales, pero teniendo en cuenta las serias deficiencias técnicas en su producción y el nivel de subregistro<sup>31</sup> que presentan en la medición de la criminalidad real, observamos un aumento del 65% de la tasa de hechos delictuosos denunciados cada 100 mil habitantes<sup>32</sup> en la Provincia de Buenos Aires en el período 1996-2016, pasando de una tasa de 1.260 a 2.082,4 al cabo de veinte años –ver Gráfico N° 4. Asimismo, si tomamos el año 2016, del total de hechos delictuosos registrados en la Provincia de Buenos Aires, el 63,5% se concentraron en el Conurbano Bonaerense, dando cuenta del peso y la criticidad de esta región con respecto al resto de la provincia.



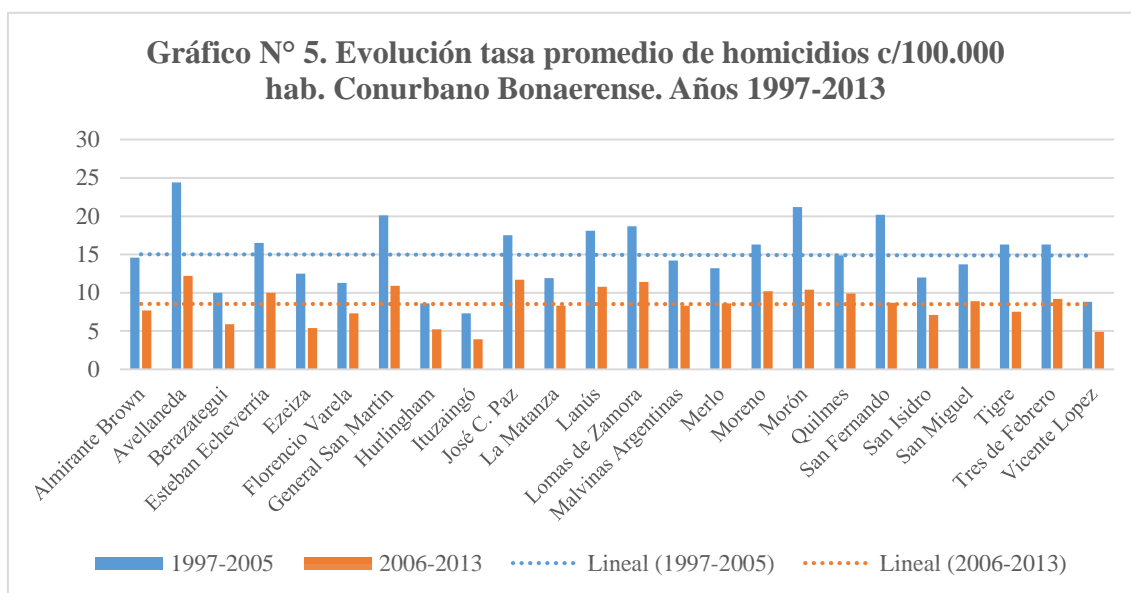
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los datos del Sistema Nacional de Información Criminal, Dirección Nacional de Política Criminal.

<sup>31</sup> Se estima que alrededor del 70% de los delitos que se producen no son denunciados. Esto se lo conoce como la “cifra negra del delito” o “criminalidad sumergida” dado que son delitos cometidos y sufridos por la población, pero que para el Estado no existen ya que no están registrados (Gorgal & Labaqui, 2002). En cuanto al perfil de la población víctima de un delito, se destaca que los hogares de un nivel socio-económico muy bajo, del estrato socio-ocupacional bajo marginal y que residen en el conurbano bonaerense son los que históricamente menos denuncias hacen (ODSA, 2017).

<sup>32</sup> Los hechos delictuosos son conformados por los delitos contra las personas, delitos contra la integridad sexual y el honor, delitos contra la libertad, delitos contra la propiedad, delitos contra el Estado y la comunidad, delitos contra el estado civil, delitos contemplados por Ley 23.737 (estupefacientes), y otros delitos previstos en leyes especiales.

En cuanto al nivel de violencia de la región, uno de los indicadores que mejor mide este fenómeno es la *tasa de homicidios dolosos*, el cual reviste particular importancia por dos razones; en primer lugar, el nivel de subregistro de los mismos es prácticamente nulo debido a que más allá que se realice o no la denuncia, el cuerpo del delito permite su registro; en segundo lugar, éstos dan cuenta del grado de violencia en una comunidad, siendo el tipo de delito que representa de por sí la amenaza sobre la vida de las personas.

Dicho esto, en 2016 la provincia de Buenos Aires tuvo una tasa de 6,8 homicidios dolosos cada 100 mil habitantes. Si bien está por encima de la media nacional, se destaca que es una de las más bajas si analizamos la evolución de los últimos 20 años de la Provincia de Buenos Aires. Al respecto, vale destacar el fuerte aumento que hubo de dicho indicador entre 1996 y 2002 del orden del 61%, pasando de 8,56 a 13,78; el cual coincide con la profunda crisis política, económica y social que atravesó Argentina en 2001-2002. Para los años posteriores, se puede observar una baja sensible del indicador en el Conurbano Bonaerense: según datos del Observatorio de Seguridad de la Universidad Nacional de Avellaneda, la tasa de homicidios se ubicó en promedio en los 8,8 homicidios dolosos cada 100 mil habitantes en el período 2006-2013, mostrando una baja del orden del 41,2% con respecto al promedio del período 1997-2005 –ver Gráfico N° 5-.



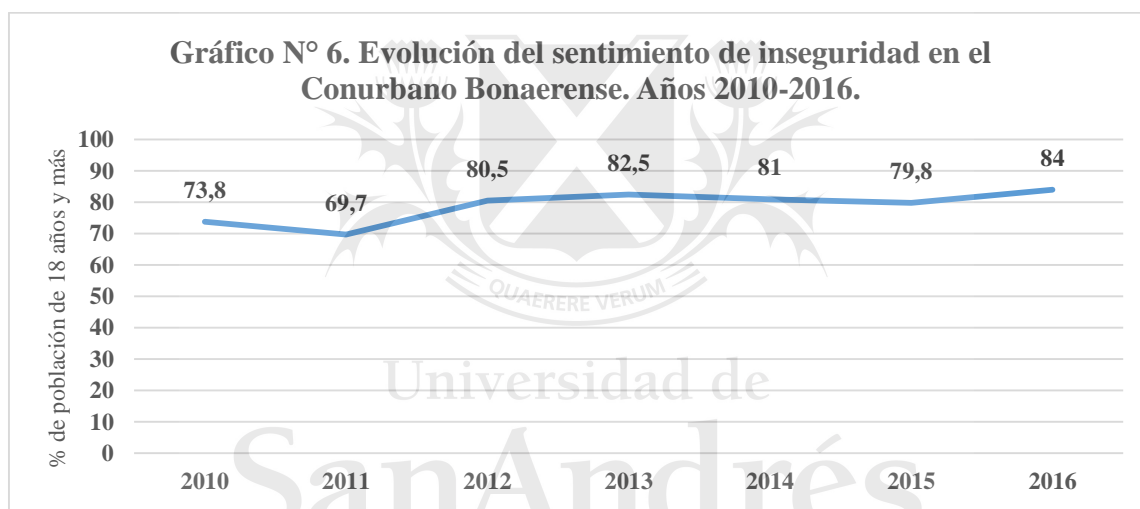
**Fuente:** Elaboración propia sobre la base del Informe “Los homicidios en la provincia de Buenos Aires 1997-2013”, Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Avellaneda (2016).

Esta evolución de los principales indicadores que miden el nivel agregado de delito y violencia (*seguridad objetiva*), ha sido acompañada por la emergencia de un fenómeno sumamente relevante en términos políticos: la *seguridad subjetiva*. Estas dos dimensiones tienen implicancias claves en la noción de seguridad, así como en los instrumentos para abordarla. Como afirma Estévez (1999) con relación a estas dos dimensiones, la seguridad no es sólo protección frente a la inseguridad objetiva sino también frente a los riesgos y la sensación de inseguridad, siendo este componente subjetivo esencial para la elaboración de políticas.

Este fenómeno de carácter subjetivo puede ser medido de dos maneras: por un lado, la *sensación de inseguridad* (aspecto afectivo/emocional) mide el sentimiento que tienen los individuos acerca del problema de la delincuencia y, por otro lado, la *percepción del riesgo* (aspecto cognitivo), que muestra qué percepción tienen los individuos acerca de las probabilidades de ser víctima de un delito. La importancia de estas medidas subjetivas reside en que la generalidad de los ciudadanos define muchas de

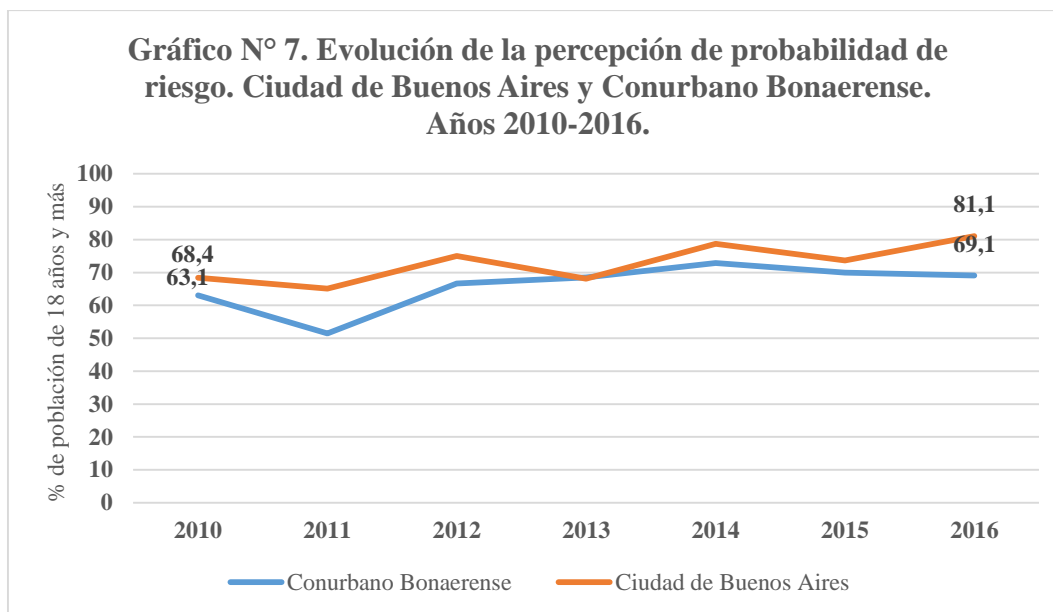
sus conductas futuras más en función de ese temor a ser víctima de un delito que como consecuencia de una lectura racional y objetiva de las variables delictivas.

Respecto al sentimiento de inseguridad, según el Observatorio de la Deuda Social Argentina (2017), dicho indicador ha tenido una tendencia alcista en el Conurbano Bonaerense en el período 2010-2016, alcanzando el 84% de la población con sensación de inseguridad –ver Gráfico N° 6-. Específicamente, son las personas de villas y asentamientos, que pertenecen al nivel socio-económico bajo y al estrato socio-económico bajo trabajador, quienes más inseguras se sienten en su barrio, en su vivienda o en la calle/viajando en transporte público.



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie Bicentenario para el período 2010-2016, Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), Universidad Católica Argentina (UCA).

En lo que hace a la *percepción de riesgo*, la Ciudad de Buenos Aires presenta una tasa mayor que el Conurbano Bonaerense y, de hecho, muestra un mayor crecimiento en el período 2010-2016 –ver Gráfico N° 7-. Asimismo, los grupos sociales que perciben una mayor probabilidad de sufrir delito son quienes poseen un nivel socio-económico medio alto. Respecto a las características del individuo, la percepción de riesgo aumentó sobre todo en personas de 60 años y más, en varones, en personas sin secundario completo y que son jefes del hogar (ODSA, 2017:5).



**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de los datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina – Serie Bicentenario para el período 2010-2016, Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA), Universidad Católica Argentina (UCA).

Asimismo, es posible observar perfiles diferenciales respecto a la probabilidad de riesgo y el sentimiento de inseguridad. En este sentido, “(...) quienes pertenecen a los estratos sociales más altos son quienes consideran muy o bastante probable convertirse en víctima de algún delito, en comparación a aquellos de los estratos más bajos. Sin embargo, son las personas de los niveles sociales más bajos quienes se sienten más inseguros” (ODSA, 2017:5).

De lo visto hasta aquí, resulta paradójico que a pesar de la disminución de la *seguridad objetiva* en el Conurbano Bonaerense en el período de 2007-2016, medida en términos de tasa de victimización y tasa de homicidios, se haya constatado un aumento de la *seguridad subjetiva*, en términos de sentimiento de inseguridad y percepción de riesgos. Esto es así, básicamente, porque no existe una relación estadística directa entre niveles de victimización y preocupación por la seguridad. Esto depende de cuestiones de opinión pública y del peso relativo de otros problemas públicos<sup>33</sup>. En 2016, según un

<sup>33</sup> La mayor percepción de que la seguridad como problema es en parte explicada por tasas más altas de homicidio y por mayores niveles de ingreso por país (y consecuentemente menor preocupación por la

estudio de la consultora privada de opinión pública Poliarquía (2017), en 17 de 25 municipios relevados del Conurbano Bonaerense<sup>34</sup> la inseguridad fue el problema municipal más señalado por los encuestados<sup>35</sup>. Asimismo, el informe señala que la *seguridad* fue identificada por los vecinos como una asignatura vinculada al ámbito municipal, a pesar que -como se ha dicho- constituye una responsabilidad primaria del nivel provincial y federal.

## **5.2 El rol de los Municipios en el Sistema de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires: 20 años de reformas.**

La seguridad pública conforma un *sistema* debido a que el Estado protege a sus habitantes mediante un conjunto de componentes y organismos públicos de los diversos poderes y niveles de gobierno. En la Provincia de Buenos Aires, el *Sistema de Seguridad Pública (SSP)* ha sido objeto de numerosas reformas a lo largo de los últimos veinte años; sin embargo, uno de los rasgos principales a destacar es el limitado rol que las sucesivas reformas le han otorgado al nivel municipal de gobierno.

En 1998 –en el marco de una serie de reformas que se llevaron adelante tras un hecho que conmocionó al país como el asesinato del fotógrafo de la revista *Noticias*, José Luis Cabezas<sup>36</sup>- se sancionó en la Provincia de Buenos Aires la Ley PBA N° 12.154 de Seguridad Pública por la cual se sentaron las bases jurídicas e institucionales del Sistema de Seguridad Pública Provincial (SSP), a fin de crear instancias de coordinación para “(...)

---

economía). Por ejemplo, en países con muy bajos ingresos la preocupación principal son los problemas económicos, salvo que tengan niveles muy altos de delito.

<sup>34</sup> Los 24 municipios del Conurbano Bonaerense más el municipio de Pilar.

<sup>35</sup> El 27 % de los vecinos ubicó la seguridad como su principal preocupación, triplicando en proporción a los tres temas siguientes: el mal estado de calles y veredas (13%), las tarifas de los servicios de agua, gas y electricidad (11%) y la corrupción de los funcionarios (11%). Más atrás quedaron otros temas que se potencian cuando las encuestas tienen un enfoque nacional: la pobreza (9%), el desempleo (8%) y las drogas (6%) (Poliarquía, 2017).

<sup>36</sup> Ver artículo “José Luis Cabezas y la tragedia interna en la revista Noticias” (25/01/2016) en <http://www.perfil.com/politica/jose-luis-cabezas-y-la-tragedia-interna-en-la-revista-noticias-0125-0020.phtml>



la formulación, gestión, implementación y control de las políticas de seguridad pública desarrolladas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, particularmente referidas a las Policías de la Provincia”. La Ley establecía en su artículo 5° que el SSP estaba integrado por el Gobernador, el Poder Legislativo, el Poder Judicial<sup>37</sup>, el Sistema Penitenciario Bonaerense, el Sistema de Instituciones de Menores, el Patronato de Liberados, el Sistema de Defensa Civil, el Sistema Policial, y el Sistema de Participación Comunitaria (integrado por los Foros Departamentales de Seguridad, los Foros Vecinales de Seguridad y los Defensores Municipales de la Seguridad). El Poder Ejecutivo Provincial se constituyó en parte esencial del SSP al ser el encargado de ejecutar las leyes y desarrollar las acciones necesarias para garantizar la seguridad de los habitantes de la provincia, a través de dos organismos que constituyen el nivel político de la gestión del sistema de seguridad: el *Ministerio de Seguridad* y el *Ministerio de Justicia*.

El Ministro de Seguridad comenzó a ser asistido en la elaboración e implementación de políticas de seguridad pública por un *Consejo Provincial de Seguridad Pública*<sup>38</sup>, integrado -con algunas pequeñas variaciones a lo largo de los años- por el Ministro Secretario de Seguridad -quien lo preside-, el Ministro Secretario de Gobierno, el Ministro Secretario de Justicia, el Secretario General de la Gobernación, el Superintendente de Coordinación General del Ministerio de Seguridad, el Jefe del Servicio Penitenciario, cuatro diputados y cuatro senadores en representación de oficialismo y oposición.

El proceso de reorganización del SSP fue acompañado por la reforma del subsistema policial, la cual se realizó a través de la sanción en julio de 1998 de la Ley N° 12.155 de “Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires”, cuyo objetivo

---

<sup>37</sup> Se encuentra observado por Decreto de Promulgación N° 2797/98.

<sup>38</sup> Creado por el Artículo 7° de la Ley PBA N° 12.987.

principal fue alcanzar una diferenciación funcional, desagregación organizacional y descentralización del mando de la Policía Bonaerense. La mencionada ley establecía que el subsistema policial estaba integrado por la Policía de Seguridad Departamental, la Policía de Investigaciones en Función Judicial y la Policía de Seguridad Vial. Las tres eran definidas como instituciones civiles armadas, jerarquizadas y con carácter profesional. La conducción de éstas era ejercida por el Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, a las que representaba oficialmente, dado que en el nuevo esquema de organización de las policías de la provincia no existía una Jefatura de Policía propiamente dicha.

En esta primera etapa de reformas al SSP (1998-2004), la participación del nivel municipal se dio a través del subsistema de participación comunitaria<sup>39</sup>:

- **Foros Vecinales de Seguridad:** Integrados por organizaciones de la sociedad civil, se constituyeron como la primera instancia de participación comunitaria en el ámbito de actuación territorial de la comisaría. Para poder participar en los Foros Vecinales se debía proceder a registrarse en el Departamento Ejecutivo de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, quienes confeccionaban un registro a tal efecto.
- **Foros Municipales de Seguridad:** eran el segundo nivel de participación comunitaria y funcionaban en jurisdicción de cada municipio de la provincia. Estos Foros eran integrados por el intendente municipal o un representante designado por éste, miembros del Consejo Deliberante, representantes de ONG's y un representantes de instituciones religiosas. La única función distintiva era la elección de los Defensores Municipales de la Seguridad.

---

<sup>39</sup> Ver: artículo 12° Ley N° 12.154.

- **Defensores Municipales de la Seguridad:** eran quienes convocaban y coordinaban a los Foros Municipales de Seguridad y tenían como responsabilidad facilitar la cooperación de los actores comunitarios y las Policías de su jurisdicción; proponer cursos de acción; verificar el accionar de las Policías de su jurisdicción; y trabajar conjuntamente con el Ministerio de Justicia y Seguridad y los Intendentes municipales.
- **Foros Departamentales de Seguridad:** la última instancia de participación, que funcionaban en el ámbito de actuación de cada una de las Departamentales Judiciales de la Provincia de Buenos Aires. Los Foros se integraban con los Defensores Municipales de la Seguridad, cuatro legisladores provinciales, los Intendentes municipales que integran el Departamento judicial, un representante del Colegio de Abogados, un representante de las Cámaras empresariales, un representante del sector agrario, un representante de los colegios profesionales, un representante de las organizaciones gremiales y un representante de las instituciones religiosas del Departamento .

En marzo de 2004, un nuevo hecho delictivo acontecido en el Conurbano Bonaerense sacudió la opinión pública de la Argentina. El secuestro y posterior asesinato de Axel Blumberg, un joven de 23 años oriundo del Municipio de San Isidro, desató una serie de masivas movilizaciones sociales que reclamaron mayores niveles seguridad ciudadana. En ese marco, asume nuevamente como Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, León Arslanian, quien llevó adelante lo que se conoce como la *Segunda Reforma al SSP* de la provincia, dirigida principalmente a la desconcentración del subsistema policial y el reordenamiento de los recursos humanos de las fuerzas de seguridad.

En esta etapa, en el área del Conurbano Bonaerense se desarrollaron una serie de cambios significativos en la institución policial. Por un lado, se creó un nuevo cuerpo policial denominado “Policía Distrital”, dependiente de manera orgánica y funcional del Ministerio de Seguridad de la provincia, y cuya característica principal era la designación de un Jefe Policial por Municipio<sup>40</sup>. Por otro lado, se creó otro cuerpo policial denominado “Policía Buenos Aires 2”<sup>41</sup>, dependiente del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires pero independiente de las policías existentes<sup>42</sup>, tendiente a lograr un modelo de actuación ágil, de despliegue rápido, con capacidad de actuación interjurisdiccional, y con características de barrido constante del territorio. En ningún caso se hizo explícito en el marco legal los mecanismos de coordinación entre los gobiernos municipales y estos nuevos cuerpos policiales, dejando librado en cada caso la configuración del dicho vínculo.

Donde sí se hizo una incorporación formal de la figura del *Intendente Municipal* al SSP fue con la creación de las “Policías Comunes de Seguridad”<sup>43</sup>, para aquellos municipios con menos de 70.000 habitantes (ninguno perteneciente al Conurbano Bonaerense). En estos casos, los cuerpos policiales pasaron a depender funcionalmente del intendente, pero manteniendo dependencia orgánica del gobierno provincial. De este modo, los municipios establecían las políticas de prevención del delito y las acciones

---

<sup>40</sup> Según los considerandos de la Resolución N° 1625/14 del Ministerio de Seguridad de la PBA que creó la Policía de Distrito, el propósito que perseguía era el de acercar el poder de decisión y mando policial al territorio comunal, achicando así la unidad de análisis, permitiendo de este modo una mejor observación y un mayor control sobre el desempeño policial en dicha unidad, siendo su objetivo principal la revalorización de las comisarías.

<sup>41</sup> Ver Ley PBA N° 13.202.

<sup>42</sup> Dicha independencia determinaba que debía contar con su propia ley orgánica, su sistema de reclutamiento y academia autónomos, su propio escalafón, y sus jefaturas y comandos ajenos a los cuadros policiales bonaerenses.

<sup>43</sup> Ver Ley PBA N° 13.210.

estratégicas de la Policía Comunal en los límites de sus territorios, pero debían coordinar con el Ministerio de Seguridad provincial los apoyos financieros, logísticos y humanos que los intendentes decidían asignar para el ejercicio de su conducción.

Asimismo, entre otras medidas adoptadas en esta reforma, se destaca la posibilidad de que los intendentes municipales puedan ser invitados a participar de las sesiones del *Consejo Provincial de Seguridad Pública*, aunque eso dependía de la voluntad política del Poder Ejecutivo provincial quien ejercía la conducción de dicho Consejo. De esta manera, si bien se ven paulatinos avances en la incorporación del nivel municipal al SSP, concretamente en los municipios del Conurbano Bonaerense no se observaron modificaciones sustanciales al esquema de responsabilidades en materia de seguridad ciudadana.

En 2007, con la asunción como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires de Daniel Scioli, se inaugura una nueva etapa de reformas al SSP en donde se volvieron atrás muchas de las medidas adoptadas en la etapa anterior. En un principio se unificaron los Ministerios de Seguridad y Justicia, se volvió a centralizar el mando de las fuerzas de seguridad en un Jefe de Policía y en Comisarios Generales, se retornó al doble escalafón policial, y se fue desarticulando paulatinamente la *Policía Buenos Aires 2*.

Hacia el final de su mandato en 2014, el Gobernador Scioli declaró la Emergencia en materia de Seguridad<sup>44</sup> que lo habilitó a movilizar recursos e implementar una serie de medidas extraordinarias. En el marco de dicha emergencia, y tras la frustrada sanción de una ley en la Legislatura provincial para crear una fuerza de seguridad a nivel municipal<sup>45</sup>,

---

<sup>44</sup> Ver Decreto N° 220/14 que habilitó la emergencia por doce meses.

<sup>45</sup> “El 26 de febrero de 2014, el Poder Ejecutivo remitió a la Legislatura provincial el proyecto ‘Ley de Policías Locales de la provincia de Buenos Aires’ (PE 13/13-14), que se trataba de la iniciativa acordada entre el oficialismo –legisladores y funcionarios ministeriales– y el autor de este artículo [Marcelo Saín] a la que, posteriormente, se le introdujo en la órbita del Ministerio de Seguridad un conjunto de cambios sustantivos que la deformaron y la convirtieron en una propuesta jurídica e institucionalmente pobre (...). Así, el 21 de mayo de ese año, la Cámara de Diputados aprobó por una mayoría conformada por los diputados de Nuevo Encuentro, del Frente para la Victoria, del Frente Renovador y de otras fuerzas menores

se creó mediante resolución del Ministerio de Seguridad provincial<sup>46</sup> la “Policía de Prevención Local”, que tuvo por objetivo fortalecer la prevención del delito a escala municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía, en aquellos municipios de más de 70.000 habitantes que decidieran adherirse. De esta manera, se creó un nuevo cuerpo policial en el Conurbano Bonaerense, dependiente del Ministerio de Seguridad provincial, con cierta participación de los Intendentes Municipales en la conducción del mismo<sup>47</sup>.

En resumen, tras casi 20 años de reformas al Sistema de Seguridad Pública (SSP) de la Provincia de Buenos Aires, no ha habido cambios sustantivos en el rol que se les ha asignado a los gobiernos municipales. Los escasos avances se han enfocado en el subsistema de participación ciudadana, a través de los foros municipales de seguridad que incorporan la participación del intendente municipal. Con la creación de las *Policías de Distrito* en 2004, se ha observado un intento por desconcentrar hacia el nivel municipal un subsistema policial altamente centralizado, aunque sin alterar las competencias de los municipios del Conurbano Bonaerense en materia de seguridad ciudadana. Recién en 2014, con la creación de las *Policías de Prevención Local*, se estableció un mecanismo de coordinación interjurisdiccional entre el nivel provincial y municipal para la conducción de este nuevo cuerpo policial, pero manteniendo la dependencia hacia el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

---

el proyecto de ley de “Creación de las Policías Locales en la provincia de Buenos Aires”, incorporando modificaciones sustantivas a la versión remitida por el Poder Ejecutivo (...). El proyecto aprobado en la cámara baja pasó al Senado provincial y allí nunca fue tratado” (Saín, 2016:103-104).

<sup>46</sup> Ver Resolución N° 835/14 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>47</sup> La normativa establece que las Policías de Prevención Local son equipadas, conformadas y financiadas por el Gobierno provincial. Quien ejerce el mando operativo -la Superintendencia de Seguridad Local- tiene como misión coordinar y supervisar la ejecución de tareas operativas vinculadas a la lucha contra el delito urbano en base al “Programa Operativo de Seguridad” diseñado e implementado por cada municipio. Asimismo, se establece que “El jefe de la ‘Unidad de Policía de Prevención Local’, será designado por el Ministro de Seguridad, en acuerdo con el Intendente del municipio respectivo”.

## 6. Análisis de casos

Los casos seleccionados son los municipios de **Tigre, Morón y Tres de Febrero**, los cuales se encuentra en lo que el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) denomina “partidos del Gran Buenos Aires”, conocido también como el área del Conurbano Bonaerense, que comprende 24 municipios<sup>48</sup> de la Provincia de Buenos Aires que rodean la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –ver Mapa N° 1.

**Mapa N° 1. Municipios del Conurbano Bonaerense**



Esta región se caracteriza por ser un área geográfica de alrededor de 3.900 km<sup>2</sup> con una población que llega a los 10 millones habitantes, lo que equivale a decir que en tan sólo 0,14% de la superficie continental de la República Argentina se concentra el 24,7% de la población total del país. En términos de desarrollo, si tomamos indicadores de nivel de ingreso del segundo semestre del 2016, cerca de la mitad de la población del

<sup>48</sup> Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López.

Conurbano Bonaerense vive bajo la línea de pobreza (INDEC, 2017). En términos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), según el Censo 2010, un promedio del 11,5% de la población de los municipios del Conurbano Bonaerense vive con una serie de privaciones materiales esenciales. En cuanto a la dimensión político-electoral, dicha área resulta estratégica al representar el 28% del electorado nacional y el 75% del electorado de la Provincia de Buenos Aires (Zarazaga, 2017).

A continuación, se detallará el desarrollo de la política de seguridad ciudadana encarada por cada municipio, así como el peso de las variables independientes seleccionadas para el presente estudio. A los fines analíticos, se subdivide el período de estudios en tres etapas, siguiendo fundamentalmente las diferentes administraciones que se sucedieron en la Provincia de Buenos Aires:

- **Etapa 2004-2007: Gobernación Felipe Solá (FPV-PJ).** Es una etapa inicial en el proceso de involucramiento de los municipios en la funciones de seguridad ciudadana. El inicio de esta etapa se da a partir del caso “Blumberg” y con la segunda reforma al SSP impulsada por el entonces Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, León Arslanian.
- **Etapa 2008-2015: Gobernación Daniel Scioli (FPV-PJ).** Esta etapa coincide con el cambio de gobierno a nivel provincial y el recambio político en muchos de los municipios del Conurbano Bonaerense. Asimismo, durante esta etapa se destaca el tratamiento de la ley para la reforma del subsistema policial y la posibilidad de crear fuerzas de seguridad dependientes del nivel municipal.
- **Etapa 2016-2017: Gobernación María Eugenia Vidal (Cambiamos).** Con la victoria de la fuerza política “Cambiamos” a nivel nacional y provincial, se produce uno de los recambios políticos más significativos en el mapa de actores del Gran Buenos Aires.

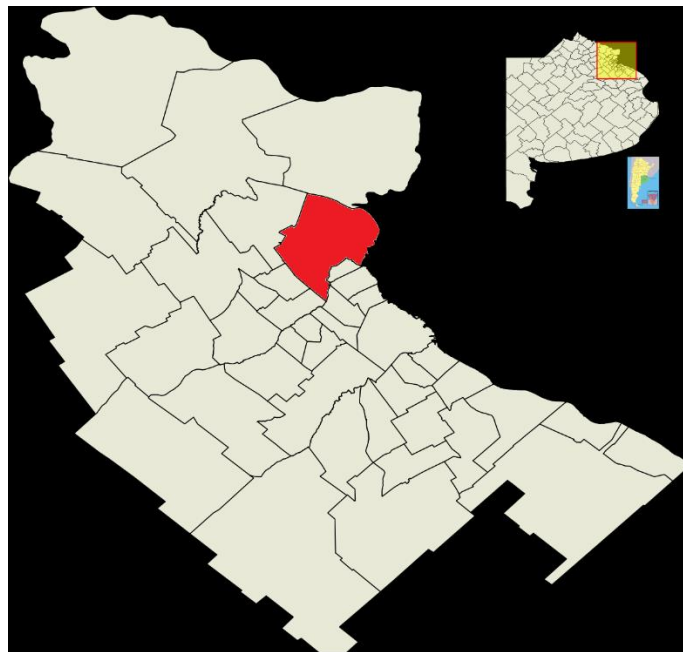


## 6.1 Municipio de Tigre

### 6.1.1 Consideraciones generales y políticas del municipio

El Municipio de Tigre se sitúa en el extremo norte del área metropolitana, a unos 31 kilómetros de la Ciudad de Buenos Aires –ver Mapa N° 2-. Comprende un extenso territorio que incluye un sector de islas en el Delta del Ría Paraná. Posee una población estimada de 370.000 habitantes, con una densidad de 1.236,67 habitantes por km<sup>2</sup> y aproximadamente un 13,61% de población con necesidades básicas insatisfechas (CENSO, 2010).

**Mapa N° 2. Ubicación del Municipio de Tigre.**



Respecto a la situación delictual en el distrito, si tomamos la evolución de la tasa de homicidios dolosos en el período que abarca este estudio, observamos una reducción del 60%, pasando de 11,6 homicidios cada 100 mil habitantes en 2003 a 4,4 en 2016. En el mismo sentido, si ampliamos el período y tomamos el promedio de la tasa de homicidios dolosos entre los períodos 1995-2005 y 2006-2013 la reducción es del 53%, pasando de 16,3 a 7,5 (Universidad Nacional de Avellaneda, 2016). Por su parte, el índice

de seguridad subjetiva presenta una singular situación: hacia el final del período considerado (2017) observamos que Tigre presenta el menor índice de sensación de inseguridad del conurbano, con sólo un 33,6% de su población que manifiesta sentirse inseguro, según un relevamiento realizado por el Centro de Estudios Metropolitanos (CEM, 2018).

En el plano político, es importante destacar la figura de Ricardo Ubieto en la historia y desarrollo del Municipio de Tigre. Luego de fundar una fuerza política local llamada “Acción Comunal”, Ubieto logró ser intendente municipal elegido democráticamente en 1987, ocupando dicho cargo hasta su muerte en 2006. Fue Hiram Gualdoni quien completó su mandato hasta el 2007, alcanzando así casi 20 años ininterrumpidos de gobierno de una fuerza vecinalista en Tigre.

El 10 de diciembre de 2007, con sólo 35 años, Sergio Massa (FPV-PJ) asumió la conducción del Municipio de Tigre, obteniendo el 46,5% de los votos. Anteriormente, había sido Diputado provincial en 1999 y, a partir de 2001, Director Ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), uno de los organismos públicos más importantes del Estado nacional en términos presupuestarios.

Entre julio de 2008 y julio de 2009, Sergio Massa estuvo a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en la Presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Julio Zamora, que se desempeñaba como Secretario de Políticas Sanitarias y Desarrollo Humano municipal, quedó al mando del municipio durante este período. Luego de su salida del gobierno nacional, Massa volvió a ejercer como Intendente de Tigre.

En las elecciones de 2011, Massa se presenta nuevamente y gana con un significativo 73,1% de los votos, siendo el intendente del Conurbano Bonaerense más votado. Sin embargo, no va a completar su segundo mandato ya que en las elecciones legislativas de 2013 decide romper con el oficialismo nacional y presentarse como

candidato a Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires con una nueva fuerza que creó junto a otros intendentes de la provincia llamada “Frente Renovador”. Finalmente, Massa gana esas elecciones y se posiciona como uno de los referentes opositores más importantes del momento.

Como había sucedido durante el interinato del 2008/2009, Julio Zamora asume nuevamente como Intendente de Tigre en 2013, continuando gran parte de las políticas impulsadas por Sergio Massa. En las elecciones de 2015, Massa es candidato a Presidente de la Nación pero sólo alcanza el tercer lugar. No obstante ello, su candidato a Intendente en Tigre –Julio Zamora- logra ganar las elecciones y mantenerse en el cargo de Jefe Comunal del municipio para el período 2015-2019.

### **6.1.2 Etapa 2004-2007**

- **Variable dependiente - nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal:** *Bajo*

Durante esta etapa, el Municipio de Tigre basó su política de seguridad ciudadana en una mera *colaboración* a la política dirigida por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. De acuerdo a testimonios de funcionarios municipales, la gestión del Intendente Ubieto interpretó la necesidad de apoyar el tema de la seguridad, pero no llegó a delinear una política consistente de seguridad a nivel local.

Según consta en el “Convenio de Compromiso y Colaboración”<sup>49</sup> para la implementación de la Policía de Distrito, firmado en 2004 por el entonces Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires -León Arslanian- y los Intendentes de la Región Metropolitana Norte –entre los que se encuentra el Municipio de Tigre-, los municipios se comprometían a seguir brindando un apoyo que se limitaba a la

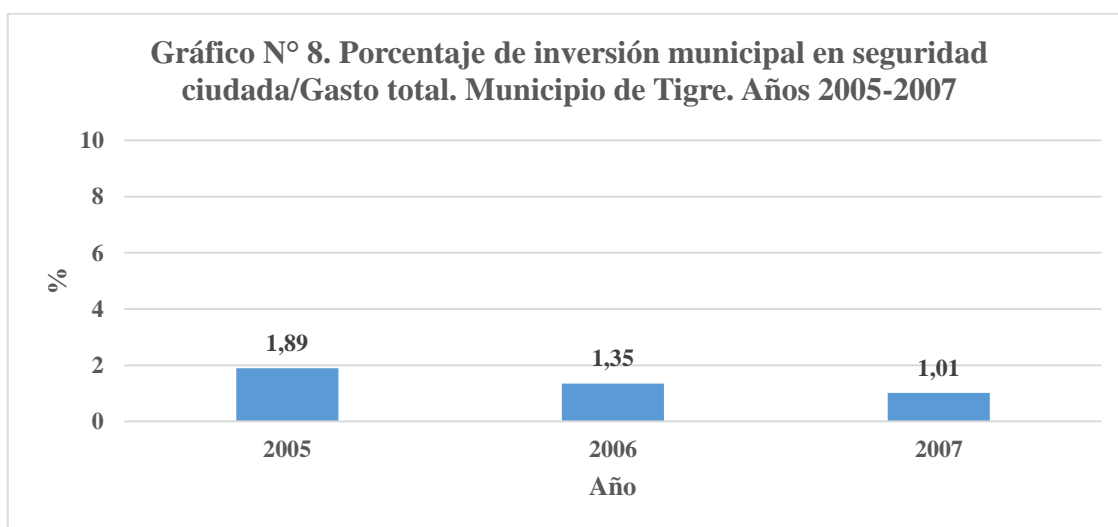
---

<sup>49</sup> Convalidado por la Ordenanza 2638/05 del Municipio de Tigre.

infraestructura y logística de los servicios de policía en sus respectivos distritos, así como a la formación y capacitación de los agentes policiales.

Asimismo, con el objetivo de mejorar la coordinación entre la policía y el sistema penal, durante este período se destaca la creación de una Fiscalía descentralizada, en la cual el municipio se encargó de la construcción del edificio en donde también se estableció una nueva comisaría<sup>50</sup>. En esta línea, en julio de 2007 se inauguró en General Pacheco (Tigre) una Comisaría de la Mujer y la Familia, con un equipo interdisciplinario compuesto por abogados, psicólogos y asistentes sociales.

En cuanto a la inversión municipal en el área de seguridad ciudadana, medido en términos presupuestarios, durante este período se mantuvo por debajo del 2% del total del presupuesto municipal, reflejando así un nivel bajo del tema en las prioridades municipales –ver Gráfico N° 8-.



**Fuente:** Elaboración propia en base al presupuesto municipal aprobado por ordenanza.

<sup>50</sup> Según palabras del entonces Secretario de Gobierno, Ernesto Casaretto, “(...) la municipalidad de Tigre demuestra que tiene capacidad de hacer cosas con obras como estas que hoy vamos a entregar tanto al Poder Judicial como a la Policía” (16/12/2005). Ver: <http://www.elcomercioonline.com.ar/articulos/40007723-Nueva-Comisaria-y-Fiscalia-en-Benavidez-.html>

- **Variable Independiente (XI) – nivel de atributos organizacionales preexistentes:**  
*Medio.*

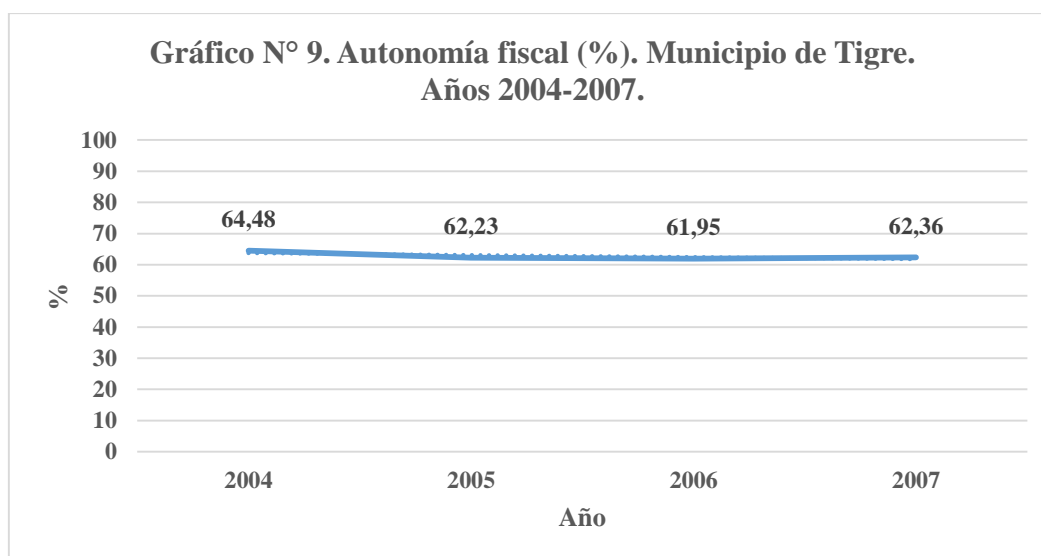
Según testimonios de funcionarios municipales, la administración del Intendente Ubieto se caracterizaba por ser “ordenada y con una buena capacidad recaudatoria”. En esta línea, Marchetta señala que dicho jefe comunal puso énfasis en el “(...) ordenamiento de las finanzas para administrar eficientemente los recursos y en mantener el nivel operativo de la administración con una burocracia relativamente simple y estable, haciendo hincapié en la interiorización de normas, el apego a los reglamentos, la despersonalización de las relaciones, la jerarquización como exteriorización de signos de autoridad y señal de status, la conformidad limitando el desempeño al mínimo con la consiguiente dificultad en la atención a clientes y conflictos con el público” (Marchetta, 2012:62).

En cuanto a su *capacidad infraestructural*, ciertos dirigentes políticos locales como el actual Intendente Julio Zamora manifestaba que “había una concentración de las políticas del gobierno vecinalista en Tigre Centro y en la zona céntrica de General Pacheco, mientras que en la periferia no se observaba una presencia fuerte del Municipio” (Massa & Santillán, 2017:19).

En lo que respecta a los atributos fiscales del municipio, se puede observar un nivel adecuado del indicador *autonomía fiscal*, el cual osciló entre el 60-65% -ver Gráfico N° 9-. Asimismo, según un fallo del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires sobre la rendición de cuentas del Ejercicio 2007<sup>51</sup>, el balance municipal arrojó un activo por \$393.767.124,71 y un pasivo de \$24.206.699,16. Esto evidencia la solidez financiera del municipio durante esta etapa.

---

<sup>51</sup> Expediente N° 3.116.0/17, Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.



**Fuente:** Elaboración propia en base a la tabla “Situación Económico-Financiera” del Municipio de Tigre para los ejercicios 2004, 2005, 2006 y 2007.

- **Variable Independiente (XII) – tipo de visión del líder local vinculado al entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad:** *Conservador-Delegativo.*

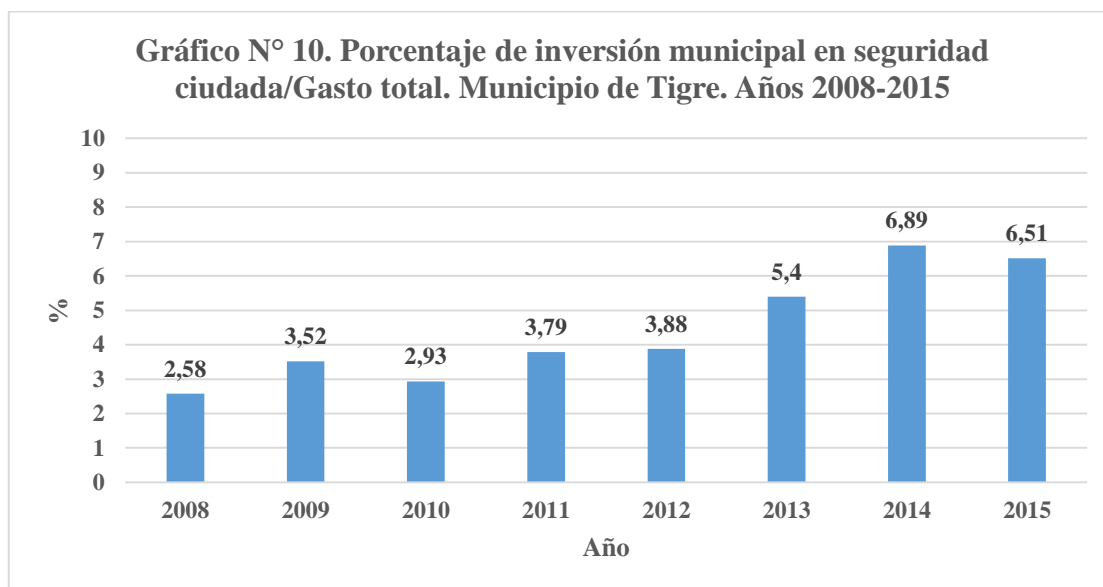
Si bien el Intendente Ubieto reconocía la importancia del tema de la seguridad, no la asumía como una función propia. El dirigente vecinalista e Intendente de Tigre manifestaba que estaba “totalmente en desacuerdo con la municipalización” de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, porque los jefes comunales no están capacitados para dirigir una fuerza de seguridad. Asimismo, señalaba que los municipios eran “la primera línea de las protestas de la gente”, pero aun así rechaza el traspaso de la responsabilidad sobre el tema<sup>52</sup>.

### 6.1.3 Etapa 2008-2015

- **Variable dependiente - nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal:** *Alto.*

<sup>52</sup> “Fuerte oposición a la creación de la Policía del Conurbano norte”. Infobae 07/10/2004. Ver: <https://www.infobae.com/2004/10/07/144421-fuerte-oposicion-la-creacion-la-policia-del-conurbano-norte/>

A partir del año 2008, coincidente con la asunción de Sergio Massa al frente del municipio, se inició un proceso de toma de posición local frente a la problemática de la seguridad que se caracterizó por una fuerte inversión en medios tecnológicos y recursos humanos, acompañada de un control del trabajo de los efectivos de calle y de la labor de las comisarías. La inversión municipal en seguridad ciudadana, medida como porcentaje del presupuesto total, pasó de representar 1,01% en 2007 a 6,51% en 2015 –ver Gráfico N° 10-.



**Fuente:** Elaboración propia en base al presupuesto municipal aprobado por ordenanza.

Una de las primeras medidas de la gestión de Massa fue la creación, a través de la Ordenanza N° 2860/07, de la Secretaría de Protección Ciudadana a cargo de Diego Santillán, de la cual dependían áreas como la Dirección de Defensa Civil, la Dirección de Tránsito y el cuerpo de Bomberos Voluntarios. Al poco tiempo de entrar en funciones, se inauguró el Centro de Operaciones Tigre (COT), organismo encargado de monitorear el municipio a través del sistema de cámaras y coordinar toda la actividad operativa del cuerpo motorizado de las diversos dispositivos de seguridad que actúan en el municipio: ambulancias, móviles de tránsito, bomberos.

Por su parte, se implementó el programa *Alerta Tigre*, un innovador sistema de seguridad ciudadana que permite conectar terminales magnéticas y dispositivos tecnológicos para transformarlos en alarmas silenciosas ante emergencias. El sistema incluye el acceso de comercios, botones de pánico en las líneas locales de colectivos, alarmas y botones de pánico en escuelas públicas, navegadores de teléfonos móviles, redes sociales, equipos de comunicación provistos a las líderes barriales y vigiladores privados en objetivos locales.

En cuanto a la *dimensión disuasoria*, se destaca la colaboración económica con la Provincia de Buenos Aires para instalar delegaciones del Ministerio Público Fiscal y nuevas comisarías. En materia de funciones policiales, el municipio implementó dos medidas principales. Por un lado, con recursos municipales avanzó en la colocación de dispositivos de GPS de rastreo satelital a los móviles policiales del gobierno provincial asignados a la Jefatura Distrital de Tigre y en la planificación del patrullaje en función del “mapa del delito”. Por otro lado, a partir de mayo de 2009, se desarrolló un sistema propio de patrulla policial (“los móviles del COT”), vehículos manejados por un oficial retirado de las fuerzas de seguridad sin antecedentes penales y acompañado de un policía bonaerense en actividad, cumpliendo un servicio adicional subvencionado por el gobierno municipal. Estas unidades están equipadas con balizas electrónicas, sirenas, sistema de radiocomunicación, GPS, cámaras de seguridad a bordo y desfibriladores.

Luego del frustrado tratamiento en la Legislatura provincial para habilitar la creación de fuerzas de seguridad dependientes del poder local en 2014, el Municipio de Tigre firmó el convenio de adhesión al régimen de *Policía de Prevención Local* en noviembre de ese mismo año. En este marco, el municipio se hizo cargo de dotar los oficiales de esta nueva fuerza provincial de herramientas tecnológicas y logísticas, así



como chalecos antibalas y un sistema de comunicación adecuado. En noviembre de 2015 salieron a la calle los primeros 190 efectivos.

- **Variable Independiente (XI) – nivel de atributos organizacionales preexistentes:**  
*Alto.*

Tras la asunción del Intendente Sergio Massa, se observaron una serie de cambios en la gestión del municipio que impactan en el nivel de atributos organizacionales.

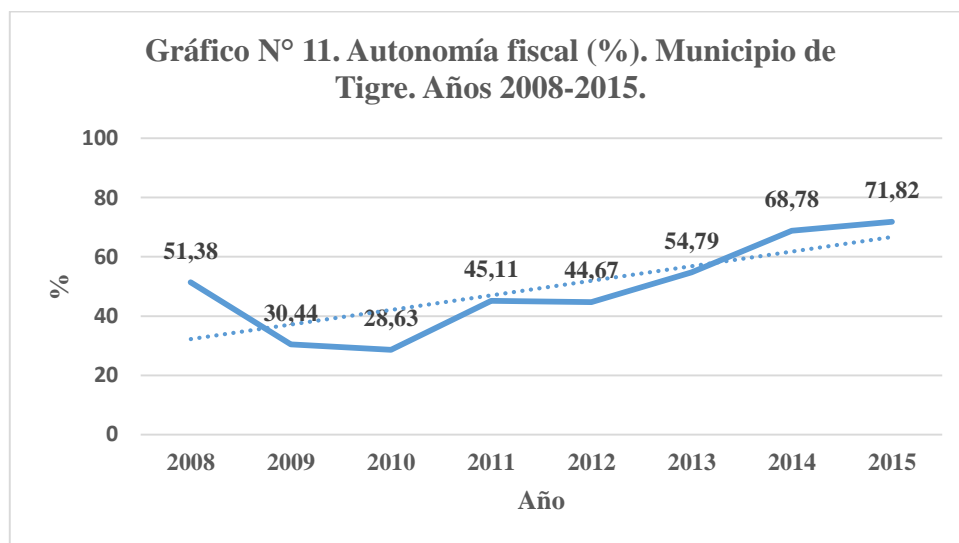
Como se ha visto anteriormente, la gestión del Intendente Ubieta se caracterizó por mantener una buena gestión de las finanzas municipales, en donde los recursos de origen municipal representaban en promedio cerca del 60% de los recursos totales. Sin embargo, se observaba una excesiva burocratización en los atributos técnico-administrativas.

En contraposición al estilo de administración de la gestión de Ubieta, a partir del 2008 surgió una gestión caracterizada por ser más dinámica, actualizada y relativamente sofisticada, y con un fuerte liderazgo (Marchetta, 2012:62). En este sentido, se crea la Subsecretaria de Modernización del Estado en una clara intención por mejorar la capacidad técnico-administrativa del municipio. Una de las primeras acciones fue la firma de un convenio con la Secretaria de Gabinete y Gestión Pública de la Nación en febrero de 2008 para la implementación de la “Carta Compromiso con el Ciudadano”, con el objeto de promover la inserción de los vecinos de Tigre como sujeto activos en la mejora de la prestación de bienes y servicios municipales. Asimismo, se avanzó en un proceso de cambio en los sistemas de información y comunicación, a partir de la incorporación de nuevas tecnologías y de infraestructura digital en el territorio municipal<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Según Marchetta (2012), a fines de 2007 el municipio no contaba con ninguna infraestructura digital; sin embargo, durante los primeros años de la gestión de Massa se logró establecer una Red de Área Metropolitana MAN soportada por enlaces de fibra óptica que interconectaron 65 edificios públicos, 780 cámaras de seguridad, edificios escolares y antenas de wifi en espacios públicos. Se triplicó el equipamiento

En cuanto a los *atributos fiscales* del municipio durante este período, se puede constatar una leve mejora respecto al período anterior, a pesar que el indicador “autonomía fiscal” muestra una fuerte caída entre 2008-2010 –ver Gráfico 11-. Esto no se debe por un debilitamiento de la capacidad extractiva del municipio, sino por un aumento extraordinario de recursos transferidos del nivel nacional en los ejercicios 2009 y 2010. En este sentido, se podría decir que la *capacidad fiscal* se vio reforzada por un aumento de la *capacidad política* municipal<sup>54</sup>.



**Fuente:** Elaboración propia en base a la tabla “Situación Económico-Financiera” del Municipio de Tigre para los ejercicios 2008 - 2015.

En cuanto a la situación financiera del municipio, hacia el final de esta etapa se puede observar la existencia de un patrimonio neto de \$1.465.869.850,18 para el ejercicio

---

llevando la red informática de 400 a 1200 puestos de trabajo, se descentralizó la capacidad tecnológica distribuyendo redes y nuevo equipamiento en delegaciones, centros de salud y polideportivos.

<sup>54</sup> Una posible explicación a este aumento de recursos girados por el Gobierno nacional se podría encontrar en la fuerte sintonía política que existía con el municipio en ese momento. Vale recordar el breve paso de Sergio Massa como Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación entre 2008 y 2009. Asimismo, en 2009 se produjo unas elecciones legislativas donde el propio ex Presidente de la Nación, Néstor Kirchner, fue derrotado como candidato a Diputado Nacional. En el marco de esta contienda electoral, al igual que otros dirigentes del FPV-PJ, Sergio Massa fue candidato “testimonial” como concejal de su distrito en la boleta oficialista con el objeto de traccionar la mayor cantidad de votos posibles para el FPV, reflejando el nivel de compromiso y disciplina partidaria que existió en ese momento.

2015<sup>55</sup>, constatando la solidez financiera que caracterizó al distrito en los años considerados.

- **Variable Independiente (XII) – tipo de visión del líder local vinculado al entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad:** *Reformista-Progresista.*

Si bien la gestión encabezada por Sergio Massa reconocía que la administración de Ubieto había hecho un trabajo importante en materia de obras públicas y cuidado de los espacios verdes, advertía que existía numerosas deudas pendientes y demandas que el municipio debía atender: “La inseguridad en el Conurbano era y sigue siendo una problemática que requiere de políticas públicas de las autoridades provinciales y nacionales, pero esa no podía ser una excusa para eludir la responsabilidad de la gestión municipal” (Massa et al, 2017:22).

Este cambio de postura por parte del municipio implicó la resistencia de dos actores locales: por un lado, ciertas corporaciones policiales que históricamente tenían a su cargo la gestión de la seguridad y, por otro lado, el grupo de concejales de la fuerza “Acción Comunal” que cuestionaban la excesiva inversión que se proyectaba para el área de seguridad.

Desde un punto de vista conceptual, la nueva administración de Massa adoptó una visión más amplia e integral del tema como es la “protección ciudadana”. En este sentido, Diego Santillán, quien estuvo a cargo de la Secretaría de Protección Ciudadana de Tigre a partir de 2008 manifestaba que “la protección ciudadana, como tal, no debe entenderse únicamente como el combate al delito, sino que engloba, al mismo tiempo, la prevención de accidentes, la atención de las emergencias y la convivencia en un marco de respeto de las normas, con un constante trabajo de apoyo a los cuerpos de inspectores municipales y

---

<sup>55</sup> Expediente N° 3.116.0/2015, Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

de bomberos voluntarios, así como el apuntalamiento de la labor de las comisarías y de las fiscalías de la zona” (Massa et al, 2017:27).

En cuanto a la posición de Massa respecto a la creación de una policía municipal, afirma que “es central avanzar en la autonomía municipal en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires y reconocer, entre las funciones del Municipio, la de conducir su propia policía de prevención” (Massa et al, 2017). En esta línea, en 2012 presentó públicamente -junto a otros líderes comunales del conurbano que compartían su espacio político-, una propuesta de creación de una fuerza de seguridad municipal con características de “policía de proximidad” dedicada a tareas preventivas, disuasivas y de vigilancia.

#### **6.1.4 Etapa 2016-2017**

- **Variable dependiente - nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal: *Alto*.**

Tanto los ejes principales de la política de seguridad ciudadana establecidos por Sergio Massa, como el equipo encargado de implementar dicha política, fueron mantenidos por su sucesor, el Intendente Julio Zamora.

En cuanto al COT, durante esta etapa se alcanzó un número total de 800 cámaras de seguridad<sup>56</sup>, instaladas en el espacio público en todas las localidades del municipio. Cuentan con aproximadamente 300 operadores especializados, encargados de controlar el cumplimiento del plan de cuadrículas de los efectivos policiales, monitorear el sistema de alarmas municipal y prestar colaboración tanto preventiva como de investigación en la sustanciación de causas penales.

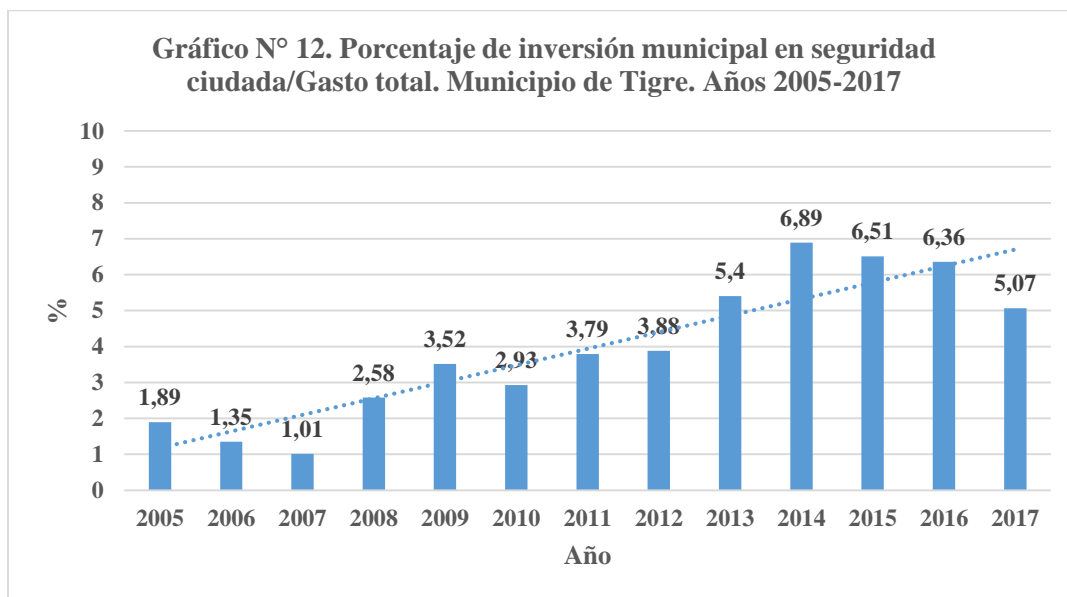
Por su parte, el municipio alcanzó más de 100 móviles propios de patrullaje que responden a la coordinación del COT, y abasteció de logística y equipamiento a 250

---

<sup>56</sup> Según fuentes del municipio, se firmó un contrato de comodato con la empresa proveedora del servicio. De esta manera, si bien el municipio no es dueño de las cámaras, no tuvo que realizar una inversión inicial demasiado grande y se aseguró un mantenimiento constante de las mismas a cargo del proveedor.

efectivos de la *Policía de Prevención Local*, dependientes de la Provincia de Buenos Aires, que prestan servicio en el municipio.

En términos de inversión presupuestaria en seguridad ciudadana, el municipio destinó 6,36% de su presupuesto total en 2016 y 5,07% en 2017 –ver Gráfico N° 12-. Traducido esto en inversión *per cápita*, representa \$654,18 en 2016 y \$986,73 en 2017.



**Fuente:** Elaboración propia en base al presupuesto municipal aprobado por ordenanza.

- **Variable Independiente (XI) – nivel de atributos organizacionales preexistentes:**  
*Alto.*

Durante esta etapa, no se observan cambios sustantivos en los atributos organizacionales del municipio. En el *plano fiscal*, el municipio demuestra una autonomía alta del orden del 60% y con una deuda por habitante casi 14 veces menor al promedio provincial<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Según datos del Tribunal de Cuentas de la PBA, en 2016 Tigre presentaba una deuda por habitante de \$23,39 mientras que el promedio provincial alcanzaba los \$322,00.

En cuanto a los *atributos técnico-administrativos*, el municipio avanzó en una agenda de gobierno abierto que lo posicionó entre los municipios del conurbano más innovadores en materia de transparencia y gestión pública.

Por su parte, se evidencia un *poder infraestructural* alto al observarse presencia municipal en todo el territorio a través de delegaciones municipales en cada una de sus localidades y más de 800 cámaras en los espacios públicos.

La *capacidad política* se expresa a través de la presencia de la fuerza política del intendente (Frente Renovador) en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y en el Congreso Nacional, lo cual lo posicionan con importantes atributos políticos para la negociación de recursos para su municipio.

- **Variable Independiente (XII) – tipo de visión del líder local vinculado al entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad: Reformista-Progresista.**

Existe una continuidad en el mapa cognitivo del líder municipal sobre cómo concibe el problema del delito y la violencia, y su disposición hacia la asunción de funciones de seguridad ciudadana.

### 6.1.5 Tabla resumen

**Tabla resumen. Municipio de Tigre. Años 2004-2017.**

<b>Etapa</b>	<b>Variable Dependiente</b> – Nivel de desarrollo de capacidades municipales en seguridad ciudadana	<b>Variable Independiente 1</b> – Nivel a de atributos organizacionales preexistentes	<b>Variable Independiente 2</b> – Mapa cognitivo del Intendente
Etapa 2004-2007	BAJO	MEDIO	Conservador-Delegativo
Etapa 2008-2015	ALTO	ALTO	Reformista-Progresista
Etapa 2016-2017	ALTO	ALTO	Reformista-Progresista

## 6.2 Municipio de Morón

### 6.2.1 Consideraciones generales y políticas del municipio

El Municipio de Morón se ubica al oeste de la Ciudad de Buenos Aires y está conformado por cinco localidades: Castelar, El Palomar, Haedo, Morón y Villa Sarmiento. Limita al norte con Hurlingham, al noroeste con Ituzaingó, al noreste con Tres de Febrero, al sudoeste con Merlo y al sudeste con La Matanza –ver Mapa N° 3-.

El municipio tiene una superficie de 56 km<sup>2</sup> y una población de 321.109 habitantes (Censo 2010), por lo que cuenta con una densidad poblacional de 5.769,12 habitantes por km<sup>2</sup>. Según estimaciones del Censo 2010, un 4,72% de la población se encuentra con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Con algunos asentamientos precarios en la zona sur de Castelar, Morón y El Palomar, el distrito presenta un perfil de viviendas bastante uniforme y de buena calidad (Balardini y Torrillate, 2009).

**Mapa N° 3 – Ubicación del Municipio de Morón**



En términos de delito y violencia, la tasa de homicidios dolosos presenta una trayectoria diferente a la de Tigre. En 2003, Morón presentaba 7,1 homicidios cada 100

mil habitantes –menor a la de Tigre (8,3)-, sin embargo, hacia el 2017 la tasa aumentó levemente y se ubicó en 7,8 mientras que la de Tigre bajó considerablemente. En cuanto a la “seguridad subjetiva”, hacia el 2017 el municipio muestra que un 58,2% de su población manifiesta sentirse insegura, ubicándose de esta manera en una situación intermedia con respecto al resto de los municipios del Conurbano Bonaerense (CEM, 2018).

En el plano político, se destaca el hecho que el municipio fue gobernado por una fuerza política *vecinalista* por cerca de 15 años, la cual supo articularse con el kircherismo a partir del 2009. Su líder, Martín Sabbatella, con apenas 29 años logró acceder a la Intendencia de Morón en 1999, como parte del cambio propuesto por la “Alianza”<sup>58</sup> a nivel nacional. Tras la ruptura de este frente político y la renuncia del Presidente De la Rúa en 2001, Sabbatella crea el partido político vecinalista “Nuevo Morón” en 2002, con el objeto de continuar con su proyecto político municipal.

Durante su gestión al frente del municipio impulsó iniciativas innovadoras para ese momento, como el presupuesto participativo, la Oficina Anticorrupción y el Programa de Discrecionalidad Cero. En 2003, se postuló para un nuevo mandato con una “boleta corta”. Gracias al corte de boleta pudo ser reelecto con más del 53% de los votos. En las elecciones del 2007 volvió a presentarse y logró una nueva reelección al frente de Morón con el 54,06% de los votos.

En 2009, junto a otros dirigentes progresistas, Sabbatella crea un nuevo espacio político llamado “Nuevo Encuentro” y es candidato a Diputado Nacional. Es en ese momento que decide darle un alcance provincial a su fuerza política que hasta ese momento había sido eminentemente local.

---

<sup>58</sup> Fuerza política conformada fundamentalmente por la UCR y el FREPASO, que logró llegar a la Presidencia de la Nación en 1999 con la fórmula De la Rúa-Álvarez.



Luego de la muerte de Néstor Kirchner en 2010, Sabbatella sella una alianza con Cristina Fernández (FPV) para acompañarla en su reelección presidencial en 2011. Sin embargo, a pesar de esta alianza, el *sabbatellismo* no apoya la candidatura de Daniel Scioli (FPV) para su reelección como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, sino que el propio Sabbatella decide ser candidato a gobernador, aunque sólo alcanza el 6% de los votos (Dominguez & Szwarcberg Dady, 2017:83).

Como consecuencia de estos movimientos políticos, Sabbatella decide dejar el cargo de Intendente de Morón en 2009 y lo reemplaza una figura joven de su extrema confianza que había sido primer candidato a concejal por “Nuevo Morón” en 2007: Lucas Ghi. De esta manera, este nuevo Intendente de Morón completa el mandato que había dejado inconcluso Sabbatella y se presenta en 2011 para revalidar su cargo, ganando con el 42% de los votos con la fuerza “Nuevo Encuentro”.

Mientras el *sabbatellismo* iba creciendo políticamente a nivel provincial y nacional<sup>59</sup>, Lucas Ghi continúa el legado de su predecesor en Morón. Durante ese tiempo, no se observan cambios sustanciales de las principales directrices de política pública del municipio.

Finalmente, en las elecciones de 2015, el *sabbatellismo* pierde la intendencia de Morón a manos de Ramiro Tagliaferro, un dirigente del PRO que había sido de los primeros en desembarcar por dicha fuerza en la política bonaerense. A partir de ese año se abre una nueva etapa político-institucional en Morón, así como también en la Provincia de Buenos Aires y a nivel nacional, ya que la fuerza “Cambiemos” (de la cual el PRO es

---

<sup>59</sup> En 2012, Cristina Fernández nombra a Martín Sabbatella como titular de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (Afscsa), la entidad que debía aplicar la Ley de Medios, lo que lo llevó a una pelea con los principales multimedios del país. En 2015, Sabbatella es candidato a vicegobernador por el FPV (Dominguez & Szwarcberg Dady, 2017:83).

su eje principal) gana la Presidencia de la Nación, con Mauricio Macri, el gobierno provincial, con María Eugenia Vidal, y seis municipios del Conurbano Bonaerense.

### **6.2.2 Etapa 2004-2007**

- **Variable dependiente - nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal: *Medio*.**

El Municipio de Morón, con la gestión de Martín Sabbatella, comienza a desarrollar ciertas capacidades en materia de seguridad ciudadana a partir del 2003, cuando crea un área de prevención del delito en la Secretaria de Gobierno municipal. En este sentido, se destaca el hecho de ser uno de los municipios pioneros en reconocer el problema de la inseguridad y en articular acciones con los niveles provincial y nacional, aunque con un bajo nivel de inversión de recursos destinados a tal fin.

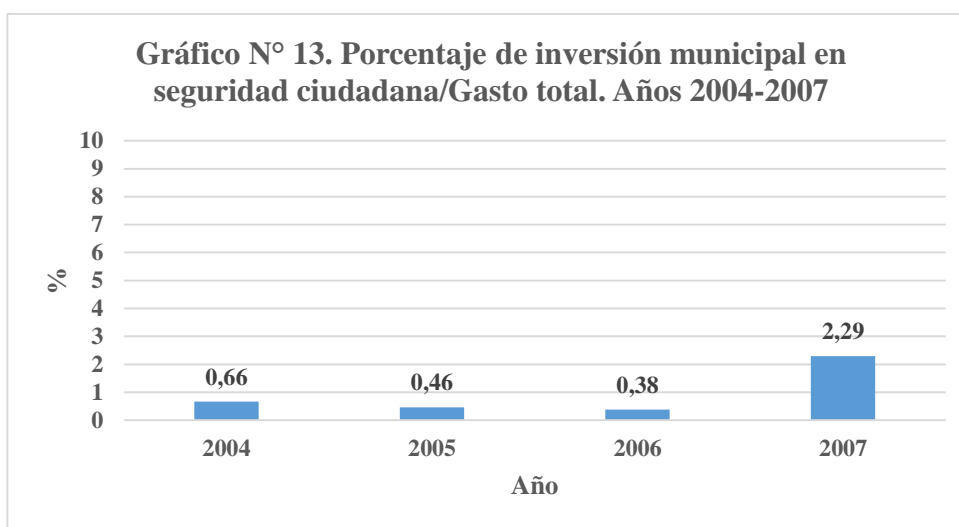
Una de las primeras medidas que se implementaron fue la política de “Seguridad y Control Ciudadano”, basada fundamentalmente en la participación ciudadana. Esta iniciativa local incluía el apoyo a la conformación de los Foros Vecinales que habían sido dispuestos en el marco de la segunda reforma al SSP, promovida por el ex Ministerio León Arslanian. Asimismo, a partir de mediados del 2004, se implementaron las “comisarías móviles” en 38 entidades sociales del municipio (clubes de barrio, sociedad de fomento, etc.), en donde efectivos de la policía bonaerense, acompañado por un pasante universitario, atendían los reclamos vecinales en materia de inseguridad.

Por su parte, el municipio se ocupaba de apoyar el funcionamiento operativo y logísticos de las fuerzas policiales, a través de la compra de patrulleros y recursos económicos para solventar los gastos diarios. Asimismo, facilitó que pasantes de la carrera de derecho apoyaran el trabajo en las comisarías del municipio, con el objeto de liberar a la policía de trabajo administrativo para que pudieran salir a la calle para realizar

tareas de prevención. De esta manera, se establecía una relación de cooperación entre el municipio y la policía, tratando de descomprimir el sistema de justicia criminal.

Por otro lado, se implementaron incipientes programas de prevención comunitaria, haciendo foco en los lugares del municipio más vulnerables y con poblaciones de menores en conflicto con la ley penal, con el objeto de contribuir a su reinserción social. En lo que respecta a la prevención situacional, el municipio colaboró con las escuelas en la instalación de alarmas.

Durante esta etapa, si bien se implementó un plan municipal de seguridad con un alcance de intervención de rango “medio”, la inversión municipal en esta materia fue “baja”: sólo representó menos del 1% de su presupuesto, salvo en el 2007 donde alcanzó el 2,29% -ver Gráfico N° 13-.



**Fuente:** Elaboración propia en base al presupuesto municipal aprobado por ordenanza.

- **Variable Independiente (XI) – nivel de atributos organizacionales preexistentes:**  
*Medio.*

El Municipio de Morón evidenció a partir de 1999 un cambio significativo de su perfil institucional y en las formas tradicionales de intervención que caracterizaban los aparatos estatales municipales del Conurbano Bonaerense. Se desarrolló un nuevo tipo de gestión municipal basados en los ejes de transparencia y eficiencia de la gestión. Según

el propio Martín Sabbatella, el Municipio de Morón, a fines de los '90, se encontraba en una situación financiera gravísima, endeudado con los proveedores, con su capacidad de recaudación resentida por la falta de legitimidad (se lograba cobrar menos del 39 % de la tasa que pagan los vecinos), con un esquema tributario regresivo y con una deuda social altísima, expresada en una nula o ineficiente intervención sobre el territorio. En términos de capacidades técnico-administrativas, se podía evidenciar una cultura de la corrupción, ausencia de políticas de recursos humanos, degradación salarial y promoción basada en criterios no meritocráticos (Balardini y Torrillate, 2009).

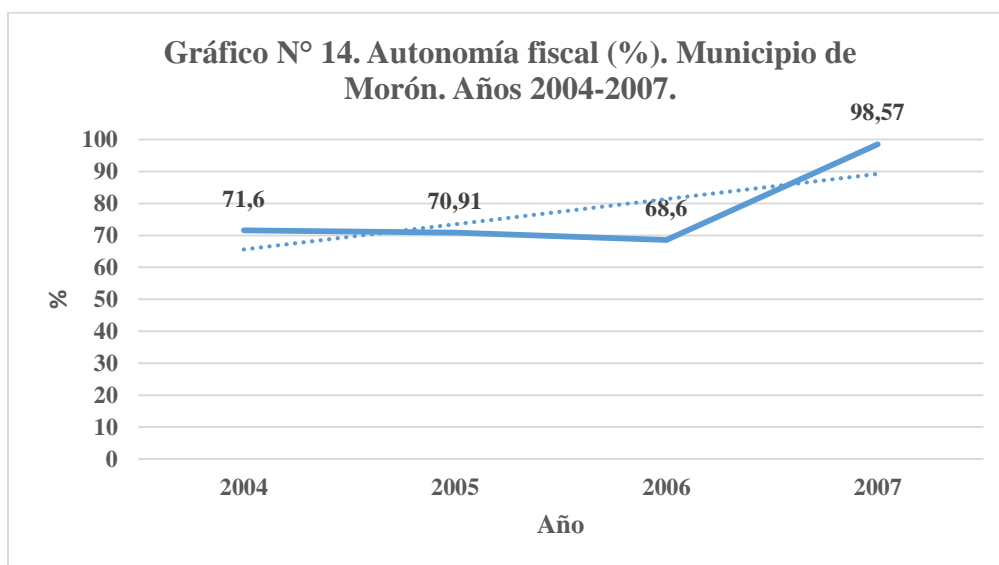
Tras el asunción de Martín Sabbatella, el municipio comenzó a cambiar ciertos atributos patrimonialistas que lo caracterizaban y a evidenciar un nuevo perfil de administración más asociado al modelo burocrático. Se conformó una Oficina Anticorrupción local –la primera de este tipo en el Conurbano Bonaerense-, se convocó a audiencias públicas para discutir contratos de concesión de servicios, y se publicó una declaración patrimonial de bienes de los principales funcionarios públicos.

A partir de 2004, se inició un proceso que contribuyó a aumentar el *poder infraestructural* del municipio, el cual consistió en un proceso de descentralización municipal que desde la perspectiva oficial apuntaba a consolidar a nivel territorial los ejes de transparencia, modernidad de la gestión, equidad y participación ciudadana. El territorio se dividió en siete instancias desconcentradas denominadas Unidades de Gestión Comunitaria (UGC), con el objeto de acercar la gestión y abrir espacios para que la ciudadanía pudiera realizar trámites y reclamos (Carmona & Anzoategui, 2010).

En el 2006, las autoridades de las UGC comenzaron a tener representación en el gabinete municipal, buscando de esta manera que el Estado local pudiera tener mayor receptividad y capacidad de respuesta ante las diversas problemáticas territoriales y demandas ciudadanas. Esto se complementó con la implementación del denominado

*Presupuesto Participativo*, una herramienta innovadora en su época que buscaba incorporar al presupuesto municipal proyectos e iniciativas propuestas por los vecinos del distrito. Esta sofisticada herramienta de gestión dio cuenta de los avances que se lograron en los atributos *técnico-administrativos* e *infraestructurales* que el municipio alcanzó en esta etapa.

En cuanto a su *capacidad fiscal*, se destaca el aumento del indicador *autonomía fiscal* que mide los recursos recaudados por el municipio con respecto al total de ingresos, pasando del 71,6% en 2004 al 98,57% en 2007. Sin dudas, uno de los municipios con mayor autonomía fiscal del Conurbano Bonaerense –ver Gráfico N° 14-.



**Fuente:** Elaboración propia en base al presupuesto municipal aprobado por ordenanza.

- **Variable Independiente (XII) – tipo de visión del líder local vinculado al entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad: *Reformista-Progresista*.**

De acuerdo a declaraciones de Martín Sabbattella en 2004, “(...) el tema de la seguridad es uno de los más complejos, más difíciles y más urgentes, (...) porque está en la agenda pública permanentemente y aparte es una de las preocupaciones centrales de nuestra población. En primer lugar, nosotros entendemos que hay que abordarlo en forma

integral. Y esto implica que puede haber un delito complejo, organizado, vinculado con el crimen, el secuestro, el narcotráfico y que a veces está asociado con la degradación institucional de la Argentina. Y hay otro delito menor, urbano, relacionado con la degradación social. Entonces, hay un abordaje integral de la problemática de la seguridad”<sup>60</sup>.

### 6.2.3 Etapa 2008-2015

- **Variable dependiente - nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal:** *Alto*.

Durante esta etapa, se observa un incremento de capacidades e involucramiento en materia de seguridad ciudadana por parte del Municipio de Morón. En 2007 se crea la Secretaria de Gobierno y Seguridad Ciudadana y en 2012 pasa a ser una Secretaria específica de seguridad ciudadana. Ese mismo años, el Intendente Lucas Ghi lanzó el “Plan Integral de Seguridad Democrática”, el cual buscaba gestionar de manera integral las políticas de seguridad y lucha contra todas las formas de violencia.

El plan contemplaba cuatro ejes principales: (i) la gestión del conocimiento en materia de seguridad y violencia; (ii) la coordinación de asuntos policiales y seguridad preventiva; (iii) la formación de recursos humanos y profesionalización de las estructuras de gestión; y el (iv) desarrollo y articulación de estrategias de participación ciudadana y prevención social del delito y la violencia.

En lo que respecta al primer eje, el Municipio de Morón creó el *Observatorio de Seguridad y Violencia*, una iniciativa que buscaba dotar de información estratégica para la toma de decisiones. El observatorio tenía por objeto sistematizar información, experiencias y prácticas que trascienden los sistemas tradicionales de registro policial y

---

<sup>60</sup> “Morón, seguridad ciudadana en el Gran Buenos Aires” (25/11/2004). Ver: <http://www1.rionegro.com.ar/arch200411/25/o25d03.php>

judicial, para apoyar los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad. Para tal fin, estableció una serie de alianzas con distintas instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, universidades y reconocidos especialistas en la temática.

Respecto al segundo eje, se destaca lo que ya el municipio había inaugurado a mediados de 2011: la Central de Monitoreo y Coordinación de Emergencias<sup>61</sup>, parte integrante del sistema de protección ciudadana del municipio. Esta central monitorea las cámaras de seguridad ubicadas en la vía pública y otros puntos centrales de la comuna. A su vez, se controlan las alarmas instaladas en jardines municipales, escuelas provinciales, instituciones y lugares públicos del partido; y se efectúa el seguimiento satelital, por GPS y AVL, de cada uno de los patrulleros de la Policía Bonaerense que deben controlar las 31 cuadrículas en que estaba dividido el distrito.

En el tercer eje, se destaca la firma de una serie de acuerdos con universidades y centros de pensamiento de seguridad ciudadana para la asistencia técnica y capacitación de los funcionarios públicos municipales.

Finalmente, en el cuarto eje se desarrollaron una serie de dispositivos municipales relativos a la prevención. En materia de *prevención situacional*, el municipio llevó adelante una política de iluminación y recuperación de espacios degradados. Según información de autoridades municipales de esa época, se llevó adelante la renovación del parque lumínico por luces de mayor potencia y menor consumo de energía en todos los barrios y en los principales corredores del partido. Asimismo, en 2013 se recuperaron para el uso público 80.000 m<sup>2</sup> de nuevos espacios que se encontraban degradados. En el marco de estrategias de *prevención social* del delito, se implementaron ciertas iniciativas

---

<sup>61</sup> “Morón inauguró la nueva Central de Emergencias” (19/04/2011). Ver: <http://www.asteriscos.tv/municipios-4.html>

relacionadas a la protección de derechos para personas y familias en conflicto con la ley a través del “Programa de Atención Integral a Personas en Conflicto con la Ley y a sus Familiares *Comunidad + Prevención*”.

En cuanto a la participación ciudadana, el municipio continuó con las *Mesas de Gestión de Seguridad Ciudadana*, en las cuales participaban autoridades policiales, los Foros Vecinales de Seguridad y las áreas del Gobierno Municipal comprometidas con el Plan Integral de Seguridad Ciudadana. Asimismo, se instalaron botones de auxilio (o antipánico) para mujeres en situación de violencia doméstica, adultos mayores, encargados de edificios y choferes de las líneas comunales.

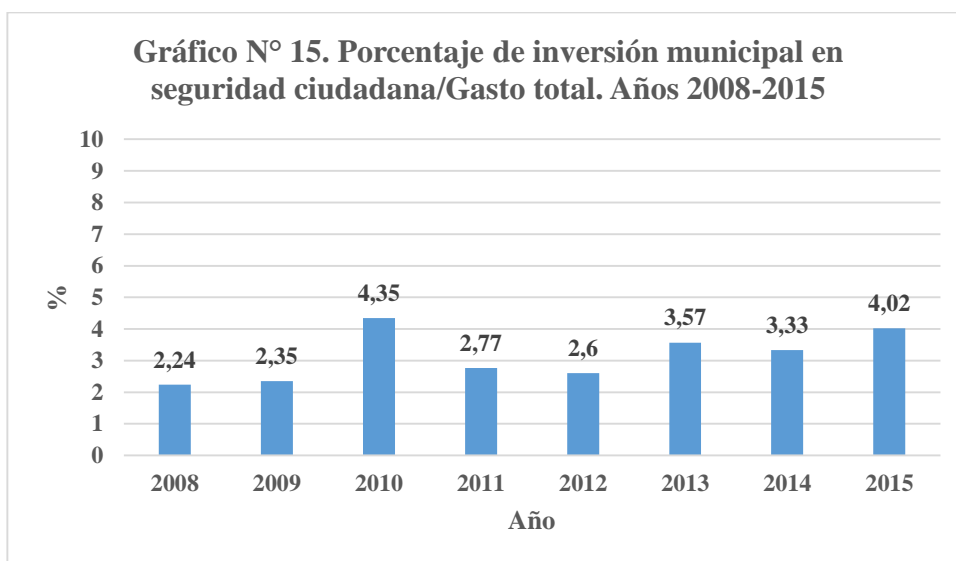
Por su parte, también hubo un apoyo operativo y logístico a las fuerzas de seguridad provinciales y nacionales que operaban en Morón. Por ejemplo, en 2013 la comuna adquirió más móviles y patrulleros para la Policía Bonaerense y entregó a Gendarmería Nacional móviles para reforzar las tareas de los gendarmes abocados al *Plan Centinela* en Morón. Asimismo, se construyó el nuevo destacamento policial en Haedo, que fue financiado íntegramente con recursos municipales. Además el Municipio implementó el Plan “Basta de armas” a través del cual se sacaron de circulación 1665 armas.

A partir de la creación de la *Policía de Prevención Local*, el municipio adhiere a dicha policía en septiembre de 2014. Recién en abril de 2015 egresan la primera camada de efectivos de dicha fuerza, con la participación del municipio en la formación de los agentes así como en el sostenimiento de su funcionamiento operativo y logístico.

En términos presupuestarios, la inversión municipal en seguridad ciudadana alternó entre un rango medio y alto a lo largo del período –ver Gráfico N° 15-. Sin embargo, según autoridades municipales del momento manifiestan que sumando otros



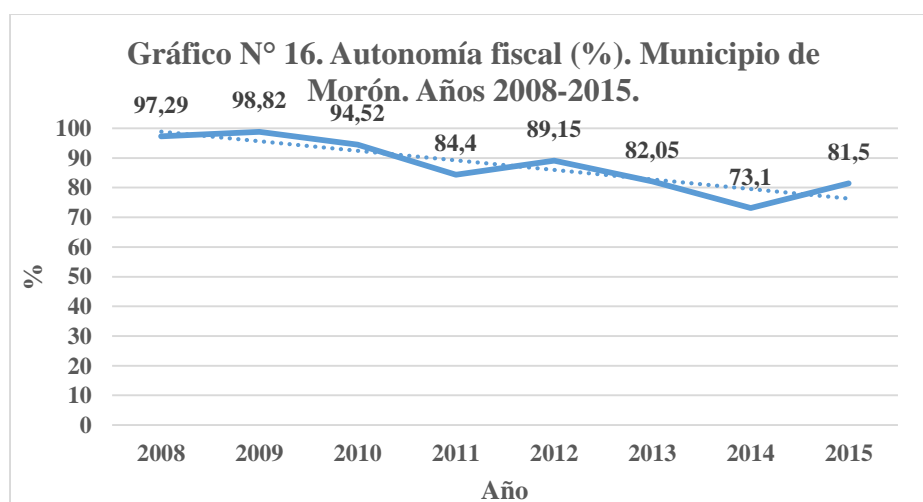
presupuestos relacionados a la prevención del delito (sobre todo de áreas sociales y de infraestructura urbana), el porcentaje destinado a tal fin alcanzaba en promedio el 15%.



**Fuente:** Elaboración propia en base al presupuesto municipal aprobado por ordenanza.

- **Variable Independiente (XI) – nivel de atributos organizacionales preexistentes:**  
*Alto.*

Según informantes claves, se considera que gracias al buen nivel de autonomía fiscal que tenía el municipio –más la decisión política del Intendente- se pudo avanzar en desarrollar los dispositivos municipales destinados a la seguridad ciudadana. De acuerdo a los presupuestos municipales oficiales, dicha autonomía se ubicó entre el 80% y 90% - ver Gráfico N° 16-, sin dudas de los más altos del Conurbano Bonaerense.



**Fuente:** Elaboración propia en base al presupuesto municipal aprobado por ordenanza.

En términos de *atributos técnico-administrativos*, autoridades del municipio mencionaron que 2009/2010 se llevó adelante un diagnóstico de los recursos humanos municipales, en alianza con la Universidad Sarmiento. A partir de ahí, se implementó una política de fortalecimiento de ciertas áreas y el redireccionamiento de personal al área de seguridad ciudadana, el cual llegó a alcanzar unos 300 funcionarios municipales. Asimismo, a partir de un trabajo conjunto con la Universidad de Morón, se fortaleció el área de inteligencia fiscal del municipio en orden a incrementar la cobrabilidad de las tasas municipales.

La *capacidad política* también se vio incrementada durante este período a partir del creciente caudal político que el espacio liderado por Martín Sabbatella –*Nuevo Encuentro*– fue teniendo a partir del 2009, observando representación política en la Legislatura provincial y en el Congreso Nacional.

- **Variable Independiente (XII) – tipo de visión del líder local vinculado al entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad: *Reformista-Progresista*.**

Según palabras del Intendente Lucas Ghi, tras la crisis del Estado de Bienestar ha habido un proceso de reconfiguración del rol municipal a nivel mundial, por el cual se han ampliado las funciones que tradicionalmente estaban a su cargo. “Los municipios solían ser organizaciones muy básicas que tenían por misión prestar los servicios básicos de ABL (Alumbrado, Barrido y Limpieza). Con el correr de los últimos 15 años, esas tres letras ya no expresan la totalidad de las responsabilidades municipales, sino que hoy se podría incluir casi la totalidad del abecedario para dar cuenta de cuáles son las nuevas expectativas ciudadanas sobre lo que deben hacer los municipios”<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Entrevista al ex Intendente de Morón, Lucas Ghi, realizada el 11/12/2017.

En ese marco, el fenómeno de la seguridad ciudadana se posicionó como uno de los reclamos más importantes sobre las autoridades municipales. Sin embargo, por el tipo de conceptualización que las autoridades municipales de Morón tenían sobre el problema, el tipo de estrategia municipal se asociaba a la “contención de la inseguridad”. Es decir, dado que la causa principal del delito y la violencia es la desigualdad y el deterioro del tejido social, el municipio sólo podía acompañar con programas de prevención del delito focalizados.

En cuanto a la disposición del Intendente Ghi a descentralizar las funciones de seguridad ciudadana y posibilitar la creación de una fuerza policial local, se observó una política activa para avanzar en esta dirección. Por un lado, se llevó adelante en una estrategia de promoción de la comunidad local de Morón en el reclamo de la transferencia de la policía al ámbito local, de tal manera que no sea sólo un reclamo del Intendente, así como también el bloque de diputados provinciales de “Nuevo Encuentro” presentó un proyecto de ley en la Legislatura provincial y fueron activos promotores para la aprobación de la ley que posibilitaba la descentralización policial<sup>63</sup>. El reclamo era por la transferencia de la fuerza policial así como por la transferencia de los recursos económicos necesarios para su sostenibilidad.

#### **6.2.4 Etapa 2016-2017**

- **Variable dependiente - nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal: *Alto*.**

A partir de diciembre de 2015 se observó un cambio de gobierno en Morón cuya intendencia pasó a estar a manos de la fuerza política “Cambiemos”, con Ramiro Tabliaferro a la cabeza. Uno de los pilares de la plataforma electoral de dicha fuerza fue

---

<sup>63</sup> Marcelo Saín, quien por entonces era Diputado Provincial por “Nuevo Encuentro”, fue uno de los autores del proyecto de ley que permitía la creación de fuerzas de seguridad dependientes de la autoridad municipal.

la seguridad ciudadana. Para ello, al asumir el gobierno se anunció un plan de acción cuyos ejes principales fueron el incremento de la inversión en seguridad; la ampliación de la infraestructura logística y tecnológica; la puesta en marcha de tareas de formación y capacitación; la construcción de un sistema de gestión de la información; el fomento de la participación comunitaria; el fortalecimiento de la coordinación operativa; la incorporación de la prevención social del delito al enfoque de gestión; y la promoción de una política de modernización, reforma y control de las fuerzas policiales y de seguridad.

Si bien en líneas generales se mantuvieron los ejes principales de la política de seguridad ciudadana de la anterior gestión, se pudo constatar una mayor inversión municipal que estuvo focalizada en el equipamiento policial, instalación y recambio de cámaras de video-vigilancia y reconversión del Centro de Operaciones y Monitoreo (COM)<sup>64</sup>, torres de monitoreo móvil, capacitación a agentes policiales y una mayor coordinación con el nivel provincial y nacional de gobierno.

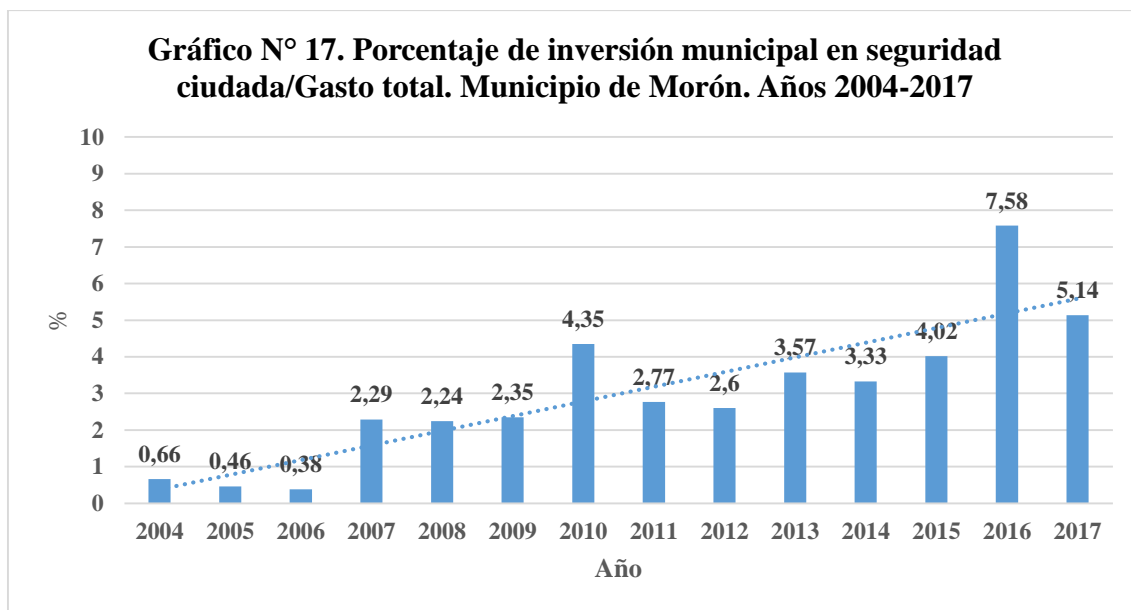
Según el presupuesto municipal del 2016, se observó la mayor inversión municipal en seguridad como porcentaje del gasto total –ver Gráfico N° 17-. Sin embargo, fuerzas de la oposición manifestaron alta subejecución en dichos fondos<sup>65</sup>. En el ejercicio 2017, se puede observar un nivel de subejecución del 12% en los fondos destinados a la seguridad ciudadana<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Esto se hizo con recursos del “Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros Servicios Asociados”, creado por el Decreto provincial N° 368/16, por el cual el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires transfirió \$3.000 millones a los municipios bonaerenses para la implementación de planes de seguridad ciudadana a nivel local. De acuerdo al informe de auditoría especial del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, el municipio de Morón recibió \$25.425.696,00 en 2016, de los cuáles sólo ejecuto el 30% en dicho ejercicio.

<sup>65</sup> “Denuncian que Tagliaferro subejecutó el presupuesto para seguridad” (17/05/2017). Ver: <http://www.nuevaba.com.ar/notas/201705/10412-denuncian-que-tagliaferro-subejecuto-el-presupuesto-para-seguridad.html>

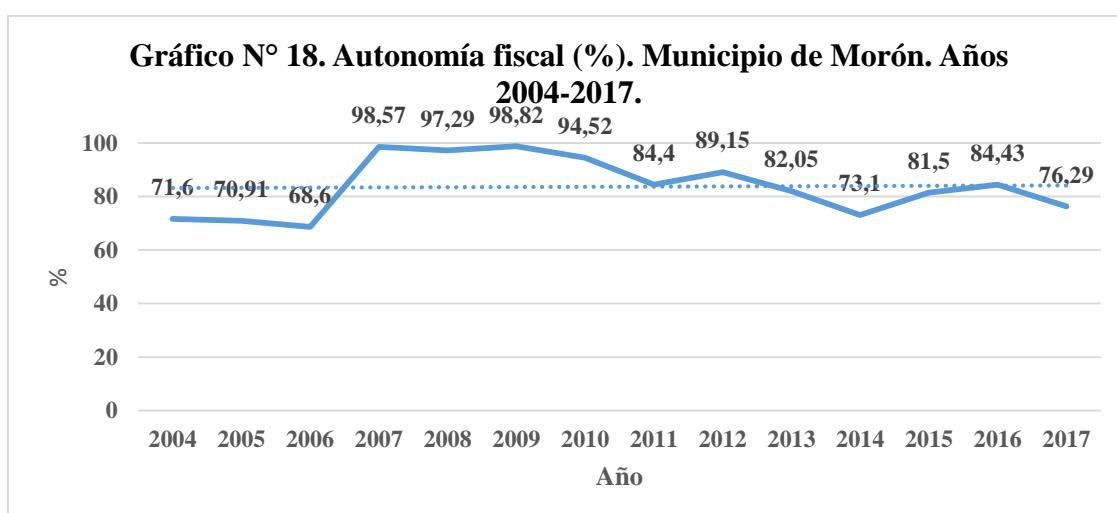
<sup>66</sup> Situación económico-financiera 2017, Municipio de Morón: <http://www.moron.gob.ar/wp-content/uploads/2016/09/Situacion-economico-financiera.pdf>



**Fuente:** Elaboración propia en base al presupuesto municipal aprobado por ordenanza.

- **Variable Independiente (XI) – nivel de atributos organizacionales preexistentes:**  
*Alto.*

En términos de atributos organizacionales no se observan cambios significativos durante esta etapa. Quizás uno de los aspectos a destacar es la *capacidad política* del Intendente Tagliaferro al formar parte del oficialismo provincial y nacional, lo cual le da extraordinarias posibilidades de llevar adelante su plan de gobierno con apoyo de los otros niveles de gobierno. En términos fiscales, se observa una autonomía del orden del 80% - ver Gráfico N° 18-.



**Fuente:** Elaboración propia en base al presupuesto municipal aprobado por ordenanza.

- **Variable Independiente (XII) – tipo de visión del líder local vinculado al entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad: Reformista-Progresista.**

El Intendente Tagliaferro puso el tema de la seguridad ciudadana entre sus prioridades de gestión. Incluso, en oportunidad de referirse a la frustrada ley de descentralización policial y la creación de la *Policía de Prevención Local*, manifestaba que:

“nos hubiera gustado que sea de verdad descentralizada y que el jefe de la policía sea el Intendente. Creo en eso y lo vengo diciendo hace muchos años: el responsable de la seguridad tiene que ser el Intendente. Esto lo dije antes que el *sabbatellismo* hable de este tema, porque ya lo veníamos trabajando con la (policía) metropolitana en la ciudad de Buenos Aires. Por eso acompañamos, porque no nos podemos dar el lujo de si tenemos la oportunidad de tener más gente en la calle para bien del vecino, tenerla, pero estamos lejos de lo que quisiéramos. Estamos lejos de la policía que reporte al Intendente como jefe político y como jefe directo, y con un intendente que pueda rendir cuentas directa con lo que está pasando con la seguridad, que no esté todo el día escudándose de que la seguridad es un problema del gobernador. Que esto es así en términos jurisdiccionales, pero cuando esto llega a los niveles que ha llegado en algunas zonas de Morón, como Intendente tenes que ser solidario con los vecinos y salir a combatir la inseguridad, y no con el 3% del presupuesto, porque de esa forma estas demostrando que no te interesa la seguridad de tus vecinos.” (Entrevista realizada al medio “Semenario el quinto poder” – 25/02/2015).<sup>67</sup>

### 6.2.5 Tabla resumen

**Tabla resumen. Municipio de Morón. Años 2004-2017.**

<b>Etapas</b>	<b>Variable Dependiente – Nivel de desarrollo de capacidades municipales en seguridad ciudadana</b>	<b>Variable Independiente 1 – Nivel a de atributos organizacionales preexistentes</b>	<b>Variable Independiente 2 – Mapa cognitivo del Intendente</b>
Etapa 2004-2007	MEDIO	MEDIO	Reformista - Progresista
Etapa 2008-2015	ALTO	ALTO	Reformista - Progresista
Etapa 2016-2017	ALTO	ALTO	Reformista - Progresista

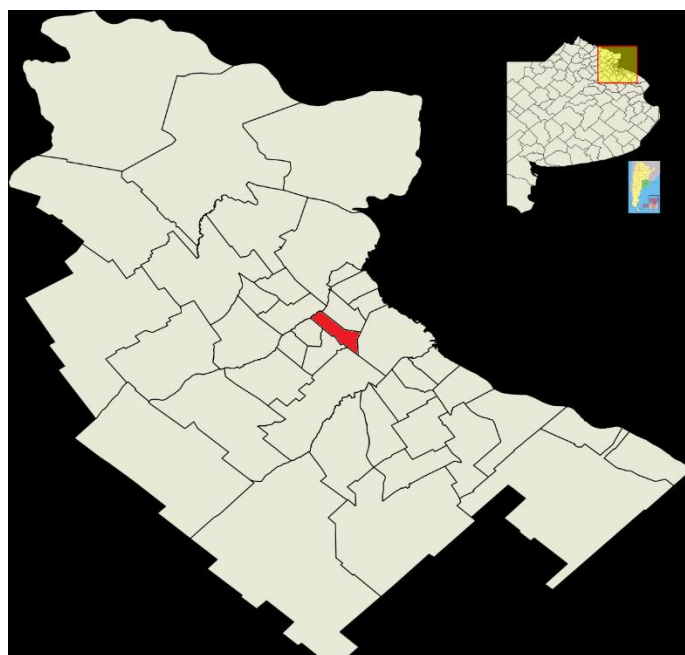
<sup>67</sup> “Al Intendente de Morón no le interesa la seguridad de sus vecinos” (25/02/2015). Ver: <http://semanarioquintopoder.com/?p=5011>

## 6.3 Municipio de Tres de Febrero

### 6.3.1 Consideraciones generales y políticas del municipio

El Municipio de Tres de Febrero se ubica en la zona oeste del Gran Buenos Aires –ver Mapa N° 3-. Limita con los municipios de General San Martín, Hurlingham, Morón, La Matanza y la Ciudad de Buenos Aires. Cuenta con una superficie de 45,36 km<sup>2</sup>, es uno de los municipios más densamente poblados: de acuerdo al Censo 2010, tiene una población de 340.071 habitantes, por lo que su densidad es de 7.901 habitantes por km<sup>2</sup>. En términos de pobreza, el municipio tiene solo un 6,10% de su población con Necesidades Básicas Insatisfechas (Censo, 2010).

**Mapa N° 3 – Ubicación del Municipio de Tres de Febrero**



En cuanto a la situación del delito y la violencia, uno de los indicadores relevantes es la tasa de homicidios dolosos cada 100 mil habitantes, la cual se ubicó al inicio del período considerado (2003) en los 11,6 homicidios c/100 mil habitantes. Luego, se pudo observar un descenso considerable hacia el final de la primera etapa (2006), donde el indicador alcanzó los 7,2. Sin embargo, cuando concluye la segunda etapa en el 2015, la tasa aumenta a 8,7 homicidios c/100 mil habitantes (SNIC). Por su parte, si tomamos el

promedio de la tasa homicidios dolosos entre los períodos 1997-2005 y 2006-2013, el municipio presenta un descenso considerable de 16,3 a 9,2 homicidios c/100 mil habitantes (Universidad Nacional de Avellaneda, 2016).

No obstante este descenso en la tendencia de uno de los indicadores objetivos más importantes como es el de la tasa de homicidios dolosos, hacia el final del período considerado se observa que la *inseguridad subjetiva* es un fenómeno relevante para el distrito: los habitantes de Tres de Febrero son de los que más preocupación manifiestan del Conurbano Bonaerense por los niveles de inseguridad en su distrito. Según un estudio del Centro de Estudios Metropolitanos (CEM, 2018), casi el 70% de la población de Tres de Febrero se ha sentido insegura en 2017, sólo superada por La Matanza (74%) y Quilmes (78%).

Respecto al mapa político del municipio, un actor insoslayable en el análisis de Tres de Febrero es Hugo Curto. Considerado uno de los “Barones del Conurbano”<sup>68</sup>, gobernó el distrito desde 1991 hasta 2015, cumpliendo cinco mandatos consecutivos al frente de la Intendencia. De origen sindical (fue tesorero de la Unión Obrera Metalúrgica), logró la presidencia del Partido Justicialista de su distrito en 1983 y fue Diputado Nacional durante el período 1987-1991.

Como Intendente de Tres de Febrero, Hugo Curto formó parte del oficialismo provincial y nacional que gobernó el país entre el 2004 y 2015, el *Frente para la Victoria*. En las elecciones de octubre de 2015 perdió la intendencia a manos de Diego Valenzuela, del partido político PRO, que llegó al gobierno a través de la alianza política “Cambiamos”. Su mandato finalizará el 10 de diciembre de 2019.

---

<sup>68</sup> La idea de *Barones del Conurbano* está asociada a un tipo de intendentes del Conurbano Bonaerense, caracterizados por la construcción de poder político a partir del uso del clientelismo político y la reelección indefinida. Presentan fuertes capacidades de negociar frente a las autoridades provinciales y nacionales por la cantidad de votantes que pueden movilizar. “Si bien este concepto está asociado al peronismo, hubo también barones radicales y vecinalistas” (Dominguez & Szwarcberg Dady, 2017:92).



Entre los cambios institucionales que se sucedieron luego del recambio político ocurrido en la Provincia de Buenos Aires en 2015, se destaca la sanción de una ley provincial en el 2016, en donde se establece que el intendente tiene un mandato que dura cuatro años y puede ser reelecto sólo una vez, prohibiendo la reelección indefinida y evitando así que intendentes se mantengan en el poder por una gran cantidad de años, como el caso del ex Intendente Hugo Curto.

### **6.3.2 Etapa 2004-2007**

- **Variable dependiente - nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal:** *Bajo.*

De acuerdo a entrevistas realizadas, el municipio comenzó a trabajar más activamente en temas de seguridad ciudadana –y a destinar recursos municipales- a partir del 2006/2007. En un primer momento, la participación local se limitaba a la conformación de los foros vecinales de seguridad, creados a partir de la primera etapa de reformas al SSP entre 1999 y 2004. Luego, el municipio comenzó a colaborar con recursos propios en los gastos logísticos y operativos de las fuerzas policiales que actuaban en el municipio (arreglo de patrulleros, combustible, construcción/arreglo de destacamentos, entre otros).

Si bien no se pudo acceder a los presupuestos municipales de estos años, diversas fuentes del distrito manifiestan que en términos presupuestarios, la inversión municipal en seguridad ciudadana nunca superó el 1,5% del total. Asimismo, en términos organizacionales, no existía un área específica que manejara los temas de seguridad ciudadana, sino que estaban a cargo de la Secretaria de Gobierno.

En cuanto a las medidas vinculadas a la prevención social, situacional o comunitaria, las autoridades municipales manifestaron que el municipio creó una serie de polideportivos para la recreación de jóvenes en situación de vulnerabilidad, así como

también trabajó en ciertos aspectos del entorno urbano como la iluminación del espacio público. Sin embargo, dichas medidas se llevaron adelante sin un plan integral de seguridad ciudadana que las enmarque.

- **Variable Independiente (XI) – nivel de atributos organizacionales preexistentes: Bajo**<sup>69</sup>.

De acuerdo a fuentes municipales entrevistadas, en lo que respecta a los *atributos técnicos-administrativos*, el perfil de empleados públicos municipales se caracterizaba por tener un promedio de edad alto, ser mal remunerados (“aproximadamente un 60% bajo el salario mínimo”, “muchos empleados tenían otros trabajos, por lo que no llegaban a completar las horas laborales”), y tener un bajo nivel educativo (“muchos no tenían siquiera secundario completo”).

En cuanto a los *atributos fiscales*, la información recolectada por informantes municipales señala que el municipio tenía un bajo nivel de cobrabilidad de las tasas municipales. Entre el 50% y 60% de los recursos eran de origen municipal. Asimismo, esta recaudación municipal apenas alcanzaba a cubrir los gastos en personal y el servicio de recolección de residuos. En este sentido, el propio Intendente Curto admite que: “Yo fui un intendente no recaudatorio. Si veía que era gente humilde que no podía pagar, no le íbamos a cobrar. Sí íbamos tras los grandes contribuyentes. (...) Mi prioridad era pagar los sueldos, luego recaudábamos para las demás cosas. Nunca tuvimos un atraso en el pago de los salarios de los empleados municipales”.

---

<sup>69</sup> Uno de los rasgos sobresalientes del caso de Tres de Febrero ha sido la falta de acceso a la información pública. Tal es así que ni siquiera se ha tenido acceso a las ordenanzas municipales que aprobaron la programación de recursos y el presupuesto de gastos durante el período analizado. Si bien esto representa por sí mismo un indicador de debilidad de los atributos organizacionales más básicos del municipio, dificulta el análisis y la comparación sistemática de esta variable. Por esta razón, se ha recurrido fundamentalmente a informantes claves para la reconstrucción de esta variable.

- **Variable Independiente (XII) – tipo de visión del líder local vinculado al entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad:** *Conservador Delegativo.*

En función de lo manifestado por fuentes locales entrevistadas, el tipo de abordaje de la administración Curto sobre el problema de la inseguridad fue “Conservador-Delegativo”. Si bien las autoridades municipales reconocían que era una cuestión importante, el abordaje y rol del municipio se limitó a ser un mero articulador del reclamo de sus vecinos ante las autoridades policiales y del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Entre las palabras más mencionadas en las entrevistas realizadas sobre el perfil de actuación del municipio se destacan: “colaboración”, “apoyo”, “interceder”, “facilitar”<sup>70</sup>. Es decir, no había una intención de conducir políticamente la seguridad ni de desarrollar un sistema de seguridad pública local. La cuestión era una responsabilidad de la provincia y la nación, y el municipio sólo podía limitarse a acompañar la política de dichos niveles de gobierno.

### 6.3.3 Etapa 2008-2015

- **Variable dependiente - nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal:** *Medio.*

Al igual que la etapa anterior, no existió una Secretaría de Seguridad Ciudadana municipal. Durante toda la segunda etapa, los temas de seguridad ciudadana estaban a cargo de la Secretaría de Gobierno a través de una Dirección municipal. En líneas

---

<sup>70</sup> Según Hugo Curto: “Era un reclamo muy importante de la sociedad. Yo atendía a la gente todos los días desde las 8hs hasta las 14hs. Tratábamos de interceder ante la policía para solucionar los problemas de seguridad. (...) Nosotros posibilitamos que se establezca un destacamento de la Gendarmería y la Policía Federal en nuestro distrito (...) Hasta yo mismo he participado en allanamientos de la policía”. (Entrevista realizada el 11/04/2018).

generales, se pudo observar un mayor desarrollo de capacidades en seguridad con respecto a la etapa anterior. Sin embargo, dicho desarrollo fue fundamentalmente gracias a recursos del gobierno provincial y nacional, ya que la inversión municipal en seguridad se mantuvo en torno al 1,5% del gasto total.

Tal como lo manifestó el Intendente Curto en el discurso de apertura de sesiones del Concejo Deliberante en 2015, el municipio siguió “(...) impulsando acciones coordinadas con las fuerzas de seguridad presentes en nuestro partido, redoblando los esfuerzos en el apoyo logístico y la vigencia de los programas impulsados desde los Gobiernos de la Nación y de la provincia de Buenos Aires”<sup>71</sup>.

A principios de 2011, se inauguró un Centro Operativo Municipal (COM) con cerca de 115 cámaras distribuidas en diversas zonas. Sin embargo, de acuerdo a fuentes periodísticas, dicha inversión -de alrededor de \$500.000- fue realizada por la Provincia de Buenos Aires en el marco del programa provincial “Soluciones Ya”<sup>72</sup>.

Si bien se fueron sumando cámaras durante esta etapa (se llegó a 416 hacia fines del 2015), dada la baja inversión que hubo en el mantenimiento, muchas dejaron de funcionar. Asimismo, el C.O.M. no tenía tareas de centralización de emergencias y coordinación preventiva, por lo que –en los hechos- tenía una función “forense”, ya que su actividad se centraba en brindar colaboración a diversas dependencias judiciales del distrito, del departamento judicial y de organismos nacionales y provinciales, facilitando imágenes en la investigación de ciertos incidentes.

Por su parte, en 2014 se creó un Comando de Prevención Comunitaria (CPC) con recursos municipales y provinciales, integrado por la policía bonaerense y agentes retirados de fuerzas de seguridad provincial y nacional contratados por el municipio, con

---

<sup>71</sup> Ver: <https://www.tresdefebrero.gov.ar/discurso-intendente-2015/>

<sup>72</sup> “Tres de Febrero: nuevas cámaras de seguridad”. Diario Popular. Ver: <https://www.diariopopular.com.ar/noroeste/tres-febrero-nuevascamaras-seguridad-n85341>

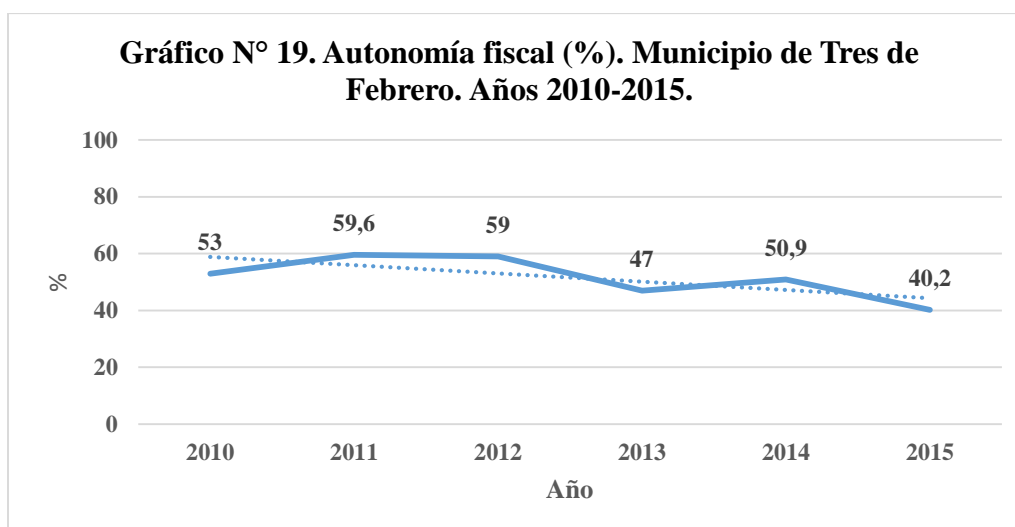
el objetivo de potenciar la prevención policial en el distrito. Asimismo, en 2015 comenzó a funcionar la *Policía de Prevención Local*, con recursos provinciales y apoyo logístico del municipio.

En términos de programas de prevención, se destaca la implementación de “Corredores Seguros”. Esta iniciativa tiene por objeto generar vías seguras para la movilización de los alumnos de colegios del distrito. Respecto al acceso a la justicia por parte de los vecinos de Tres de Febrero, el gobierno municipal colaboró en la instalación de nuevas dependencias judiciales a través de la adquisición de los inmuebles y el mantenimiento de los mismo. Se destaca la instalación del Juzgado de Paz letrado de Tres de Febrero (Caseros), el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Tres de Febrero (Sáenz Peña), la Fiscalía Federal (Santos Lugares), la Defensoría de Tres de Febrero (Santos Lugares) y la Oficina Descentralizada de la Procuración de la Provincia de Buenos Aires, conocida como “Casa de Justicia” (Caseros) , que oficia de mediadora en conflictos vecinales.

- **Variable Independiente (XI) – nivel de atributos organizacionales preexistentes:**  
*Medio.*

Durante esta etapa, no se observan cambios sustantivos en los atributos organizacionales del municipio. En el plano fiscal, se destaca la inclusión en las tasas de servicios generales de un importe afectado al mantenimiento de vehículos de seguridad. Sin embargo, la recaudación de esta tasa se mantuvo en niveles bajos.

De acuerdo al Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires, la autonomía fiscal del municipio durante esta etapa no superó el 60%. Asimismo, la tendencia fue hacia la baja, llegando a evidenciar en 2015 que tan sólo 40% de los recursos municipales eran de origen municipal –ver Gráfico N° 19-.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires.

Por su parte, según informantes locales, hacia el 2015 el municipio tenía aproximadamente 2500 empleados públicos, muchos de los cuales se encontraban en edades próximas a jubilarse y con bajos niveles de formación. Asimismo, cerca de un 60% tenían remuneraciones por debajo del salario mínimo.

- **Variable Independiente (XII) – tipo de visión del líder local vinculado al entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad:** *Conservador Delegativo.*

No se observan variaciones significativas en esta etapa. Respecto a la posición de Hugo Curto sobre la descentralización policial discutida en 2014, las fuentes consultadas indicaron que el Intendente se oponía a la misma ya que la veía como una amenaza a la gobernabilidad local. Por el contrario, la posición del líder municipal era mantener la distribución de competencias vigente y colaborar con el nivel provincial y nacional.

#### **6.3.4 Etapa 2016-2017**

- **Variable dependiente - nivel de desarrollo de capacidades estatales en materia de seguridad ciudadana a nivel municipal:** *Alto.*

A partir de la asunción de la nueva gestión conducida por el Intendente Valenzuela, se puso la seguridad ciudadana como una de las prioridades de la gestión. En este sentido, a principios del 2016 se anunció la creación de la Secretaria de Seguridad Ciudadana y la implementación de un plan de seguridad y convivencia ciudadana municipal que contemplaba una serie de medidas tendientes a fortalecer la prevención policial, así como también la prevención social, situacional y comunitaria<sup>73</sup>.

Según el Secretario de Seguridad del municipio, Juan Lucioni<sup>74</sup>, a partir de la decisión del propio Intendente Valenzuela de tomar a la seguridad como una prioridad municipal, se comenzó a desarrollar un sistema de seguridad pública municipal. Esto tuvo su reflejo en el presupuesto: hubo un aumento considerable de los recursos presupuestarios destinados a la seguridad ciudadana, pasando del 1,5% que se evidenció durante la etapa anterior, al 9% en el 2016, 9,5% en 2017, y cerca del 11% para el 2018<sup>75</sup>. Asimismo, hubo un aumento en la cantidad de recursos humanos del área de seguridad municipal, llegando a 350 empleados (cerca de un 13% del total de empleados municipales) en 2017.

A partir de mediados de 2017, las autoridades locales manifestaron que se desarrolló un sistema de patrullas municipales –similares al caso de Tigre- con casi 40 móviles en funcionamiento a cargo del municipio, integrado por policías y choferes municipales.

Asimismo, se potenció el Centro de Operaciones Municipales (C.O.M.) mediante la incorporación de nuevas tecnologías, con el objetivo de concentrar allí la coordinación

---

<sup>73</sup> “Tres de Febrero: nuevas medidas de seguridad para el 2016”. Mi Periódico (21/04/2016). Ver: <http://miperiodico.com.ar/nmdsptdf.html>

<sup>74</sup> Entrevista realizada al Secretario de Seguridad Ciudadana de Tres de Febrero, Juan Lucioni (18/12/2017).

<sup>75</sup> Vale aclarar que este incremento en el presupuesto municipal en seguridad se debe también a un aumento significativo de recursos de afectación especial, transferido por el gobierno provincial (“Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros Servicios Asociados”) y el gobierno nacional (se destacan los fondos provenientes de proyectos financiados por organismos internacionales de crédito como el BID y CAF).

de defensa civil, el SAME, tránsito y fuerzas policiales que actúan en el territorio municipal. No obstante ello, el municipio comenzó a trabajar para ampliar la capacidad operativa del C.O.M. mediante la construcción de un nuevo complejo con recursos provinciales, en donde se instalarían las diversas áreas a cargo de la Secretaría de Seguridad municipal: defensa civil, emergencias, análisis y mapeo del delito, coordinación de patrullas, cámaras y seguridad vial.

En cuanto a la participación ciudadana en la política de seguridad, el municipio enfocó su trabajo en tres ejes: foros vecinales de seguridad, cámaras de comercio y comunidad educativa. Respecto al funcionamiento de los foros vecinales de seguridad, la administración de Valenzuela puso como objetivo reactivar los doce foros que por ley deberían funcionar en el municipio, ya que al momento del inicio de la tercera etapa sólo estaban operativos los foros de Ciudad Jardín y el de Santos Lugares. En cuanto a las comunidades educativas, se coordinó el funcionamiento de los “corredores escolares”.

De acuerdo a fuentes locales, al cierre del período considerado, el Municipio de Tres de Febrero se encontraba trabajando en el desarrollo e implementación de un plan de *policiamiento de puntos calientes*. Sin dudas, una de las apuestas más innovadoras del municipio en materia de seguridad ciudadana, ya que implica la incorporación de tecnología y el desarrollo de capacidades técnicas municipales para el mapeo del delito y análisis delictual.

- **Variable Independiente (XI) – nivel de atributos organizacionales preexistentes:**  
*Medio.*

A partir del cambio de gobierno en el municipio, se pudo observar el comienzo de un proceso de mejora de las capacidades estatales a nivel local. Este proceso, sin duda, se da en un contexto favorable, donde se observa un alineamiento político entre los niveles de gobierno municipal, provincial y nacional; así como con el Gobierno de la Ciudad de



Buenos Aires, el cual adquiere una importancia significativa ya que es limítrofe al municipio de Tres de Febrero y es un actor central en la coordinación de políticas del Área Metropolitana de Buenos Aires. En líneas generales, podríamos afirmar que hay un aumento de la capacidad política del líder local, en términos de construcción de apoyo político y alianzas, para la realización de cambios estructurales en la gestión.

En términos fiscales, las autoridades locales manifestaron en entrevistas realizadas que emprendieron un proceso de colaboración e intercambio de información con el gobierno provincial para bajar el nivel de evasión fiscal. Asimismo, se comenzó a trabajar en la mejora de la recaudación de la tasa de servicios generales y la tasa de seguridad e higiene.

Con respecto a los atributos técnico-administrativos, una primera medida de la nueva administración municipal fue la incorporación de personal municipal. De los 2500 empleados municipales que había en 2015, se aumentó a 2700 en 2017. Aun así, según las autoridades municipales, se encuentran en niveles inferiores al promedio municipal de la Provincia de Buenos Aires. El impacto de este incremento se pudo ver, por ejemplo, en el área de tránsito, donde pasó de haber tan sólo 4 inspectores a más de 70. Asimismo, se comenzó a incrementar el sueldo promedio del personal para que esté por encima del sueldo mínimo establecido a nivel nacional. Respecto a la alta conducción municipal, se ha podido constatar la incorporación de un perfil de funcionarios con experiencia en la gestión, provenientes del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

- **Variable Independiente (XII) – tipo de visión del líder local vinculado al entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad: *Reformista-Progresista.***

Autoridades municipales de esta etapa entienden que el involucramiento municipal en la seguridad ciudadana no pasa por la imposibilidad material del municipio,

sino que es una cuestión de decisión política. Sin embargo, esta decisión se da sin ningún tipo de regulación legal que encuadre el desarrollo de un sistema de seguridad pública.

Como marco conceptual, las autoridades del municipio conciben un abordaje multidisciplinario de la seguridad orientado a fortalecer la “convivencia ciudadana”. Esto ha implicado, por un lado, el reconocimiento del sistema penal como actor primario de la seguridad, pero también, un fuerte trabajo en la recuperación del espacio público y de implementación de programas de prevención social y comunitaria. Como ejemplo de ello, se menciona el trabajo que se ha hecho en la puesta en valor de ciertas plazas, desde el punto de vista de la infraestructura como del control del narcomenudeo que solía hacerse allí. Asimismo, se trabaja con el área de salud en la prevención de adicciones, o con el área de educación en la prevención de fenómenos como el *grooming*.

Respecto al tema de la descentralización policial, los responsables municipales prefieren no tener una policía municipal, sino perfeccionar el esquema de la *Policía de Prevención Local* existente. Según estas autoridades, se debe centralizar en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires la formación y capacitación policial, en orden de asegurar una calidad homogénea en todos los municipios, y el área de control y asuntos internos. Por su parte, sí es necesario que la coordinación operativa del *policiamiento* esté a cargo del gobierno municipal.

### 6.3.5 Tabla resumen

**Tabla resumen. Municipio de Tres de Febrero. Años 2004-2017.**

<b>Etapa</b>	<b>Variable Dependiente</b> – Nivel de desarrollo de capacidades municipales en seguridad ciudadana	<b>Variable Independiente 1</b> – Nivel a de atributos organizacionales preexistentes	<b>Variable Independiente 2</b> – Visión (mapa cognitivo) del Intendente
Etapa 2004-2007	BAJO	BAJO	Conservador - Delegativo
Etapa 2008-2015	MEDIO	BAJO	Conservador - Delegativo
Etapa 2016-2017	ALTO	MEDIO	Reformista - Progresista

### 6.4 Análisis comparativo de casos

<b>Municipio</b>	<b>Etapa 2004-2007</b>			<b>Etapa 2008-2015</b>			<b>Etapa 2016-2017</b>			<b>Período 2004-2017</b>		
	<b>VD (Y)</b>	<b>VI (X1)</b>	<b>VI (X2)</b>	<b>VD (Y)</b>	<b>VI (X1)</b>	<b>VI (X2)</b>	<b>VD (Y)</b>	<b>VI (X1)</b>	<b>VI (X2)</b>	<b>VD (Y)</b>	<b>VI (X1)</b>	<b>VI (X2)</b>
<b>Tigre</b>	Bajo	Medio	CD	Alto	Alto	RP	Alto	Alto	RP	Alto	Alto	RP
<b>Morón</b>	Medio	Medio	RP	Alto	Alto	RP	Alto	Alto	RP	Alto	Alto	RP
<b>Tres de Febrero</b>	Bajo	Bajo	CD	Medio	Bajo	CD	Alto	Medio	RP	Medio	Bajo	CD

Referencias:

- CD: Conservador-Delegativo
- RP: Reformista-Progresista

El análisis por etapas nos ha brindado la posibilidad de poder llevar adelante un análisis mucho más minucioso, contemplando los matices que pueden existir en este tipo de fenómenos a lo largo del tiempo. Desde una perspectiva global, existen indicios para sostener la hipótesis planteada por esta investigación: aquellos municipios que presentan mayores atributos organizacionales y un tipo de visión “Reformista-Progresista”, tienden a involucrarse más en áreas ajenas a su competencia y, por consiguiente, a desarrollar capacidades específicas en dichas materias.

En el caso puntual que hemos desarrollado, es de destacar que existe una tendencia general por la cual los gobiernos municipales tienden a involucrarse más en los temas de la seguridad ciudadana. Sin embargo, acotados en tiempo y espacio, se observan ciertas variaciones que tienen que ver con las variables independientes consideradas (causas “próximas”). Asimismo, es posible identificar como causa “profunda” de esta tendencia el hecho de que haya una mayor presión social sobre los gobiernos locales para que tomen parte de esta cuestión, producto del aumento del delito, la violencia y –muy especialmente- de la *sensación de inseguridad* y la *percepción del riesgo*.

La primera etapa considerada (2004-2007), es una etapa donde la cuestión de la seguridad acaparaba la agenda pública, con grandes movilizaciones sociales desencadenadas a partir de ciertos casos de inseguridad de alta sensibilidad social (por ejemplo el caso “Blumberg”). Sin embargo, el foco estaba puesto principalmente en el gobierno nacional y provincial. Es por ello que no observamos un desarrollo importante del involucramiento de los líderes locales en esta materia. De los tres municipios analizados, sólo Morón se destaca por ser el municipio pionero en poner el tema en la agenda local y crear un área específica con un enfoque integral. Esto se puede explicar, quizás, por el tipo de visión que presentaba el intendente. Sin embargo, en los hechos, la inversión municipal estuvo por debajo del 1%, salvo en el 2007 cuando la inversión superó el 2%. En cuanto a Tigre y Tres de Febrero, la política de seguridad municipal se limitó a un simple apoyo logístico y operativo a las fuerzas de seguridad que operaban en sus distritos. Definitivamente, el tema no estaba entre las prioridades municipales.

A partir de la segunda etapa (2008-2015), se puede observar con mayor claridad el peso de las variables consideradas en el nivel de desarrollo de capacidades estatales en seguridad ciudadana a nivel local. Tigre y Morón, por un lado, se destacan por la política de seguridad desplegada y el nivel de dispositivos desarrollados: centros de monitoreo y

comando, observatorios de seguridad, patrullas locales, intervenciones en el entorno urbano, entre otros. Precisamente, dichos municipios presentan comparativamente burocracias más consolidadas, herramientas de gestión más desarrolladas y liderazgos más innovadores y proactivos para abordar el tema. Por el contrario, Tres de Febrero, que presenta menores atributos organizacionales y una visión conservadora que se mantuvo constante desde la etapa anterior, sólo aumenta su participación en la política seguridad marginalmente, producto de una mayor inversión del gobierno provincial en dicho distrito. En este caso, se pudo constatar una resistencia del líder local en avanzar en nuevas funciones de seguridad sin ayuda del gobierno provincial, entre otras razones, debido a la limitada capacidad fiscal del municipio que apenas lograba cubrir con recursos propios el gasto en personal de todo el municipio.

En la última etapa (2016-2017), observamos que el tema de la seguridad ciudadana es definitivamente abordado por los tres municipios, con intervenciones más o menos sofisticadas. Por un lado, Tigre mantiene su política de seguridad y se muestra como un modelo a seguir en la gestión local de dicha cuestión. Presenta una de las administraciones municipales más consolidadas del conurbano y una continuidad en la visión de la cuestión establecida por Sergio Massa. Por su parte, a pesar del cambio de gobierno municipal en Morón, se mantienen las principales líneas de acción de la gestión anterior, así como la visión del líder local sobre el tema y los atributos organizacionales (uno de los municipios con mayor autonomía fiscal del conurbano). Respecto a Tres de Febrero, podemos observar que el cambio del liderazgo local ha posibilitado un cambio en la visión política de la seguridad. Si bien las condiciones organizacionales se encuentran en una etapa de incipiente de mejora, el posicionamiento del Intendente Valenzuela sobre el tema, así como también el apoyo recibido por parte del gobierno

nacional y provincial, hicieron que se comience a desarrollar un sistema de seguridad pública municipal.

Finalmente, se ha visto que las variables independientes consideradas son relevantes para entender la *descentralización desde abajo* en el área de seguridad ciudadana de los casos escogidos, no obstante uno de los temas que ha quedado pendiente de dilucidar es el verdadero peso causal de la variable ideológica (*visión del líder local*) con respecto a la variable político-institucional (*atributos organizacionales preexistentes*). Si bien no hay evidencia contundente para resolver esta cuestión, existen ciertos elementos que podrían ser tomados en consideración para futuras líneas de investigación en la materia. Del análisis realizado, es posible observar un efecto diferenciado del *tipo de visión del líder local* (X2) sobre el *nivel de desarrollo de capacidades estatales en seguridad ciudadana a nivel local* (Y), en función de diversas situaciones del *nivel de atributos organizacionales preexistentes* (X1):

- a) El impacto de X2 es difícil de constatar en situaciones de X1-Bajo, dado que esta situación demandaría poder diferenciarla a una de *preferencias adaptativas*. Este ha sido el caso de Tres de Febrero entre 2004 y 2015. La debilidad estatal del municipio ha sido un factor esencial para entender el bajo nivel de desarrollo en las capacidades locales en seguridad ciudadana. No obstante ello, no ha sido tan claro de determinar si la visión del Intendente Curto influyó en el nivel de involucramiento municipal, o simplemente “tenía las manos atadas”.
- b) El peso de X2 es más observable cuando *no* se da una *descentralización desde abajo* en situaciones de X1-Medio/Alto, ya que podría asumirse que el bajo involucramiento del municipio se debe a una mirada *Conservadora-Delegativa* del líder local. El caso del Intendente Ubieto en Tigre (2004-2007) puede ilustrar esta situación. A pesar de tener una administración ordenada y estable, sólo se limitó a apoyar con algunos

recursos municipales el funcionamiento de las fuerzas policiales. Por el contrario, en esa misma etapa, el Intendente Sabbatella en Morón -en condiciones de atributos organizacionales similares a Tigre- muestra cierta variación en el nivel de desarrollo de capacidades estatales locales en seguridad ciudadana (Y) a partir de un tipo de visión de la cuestión (X2) diferente.

## 7. Conclusión

La presente investigación nos ha permitido echar luz sobre una cuestión totalmente vigente en la agenda gubernamental de la Provincia de Buenos Aires: la asunción por parte de los municipios del Conurbano Bonaerense de nuevas funciones en seguridad ciudadana entre 2004 y 2017, a pesar de no haberse producido un proceso de transferencia de competencias y recursos desde el nivel de gobierno provincial. Denominamos este tipo de fenómeno como *descentralización desde abajo*, el cual se da en un contexto de *complejización de la cuestión urbana* y de *territorialización de la política*. Si bien las conclusiones de este trabajo no son generalizables, son un primer paso que aportan insumos importantes para futuras investigaciones que aborden otras áreas de política pública y un universo mayor de casos, de tal manera que se pueda avanzar en la comprensión de procesos más generales de *descentralización desde abajo*.

Específicamente, la pregunta que ha guiado el desarrollo del trabajo ha sido: ¿qué determina que un municipio asuma nuevos roles y reclamen el traspaso de competencias en materia de seguridad ciudadana? Asimismo, ¿es cierto que todos los municipios quieren asumir nuevas responsabilidades en materia de seguridad ciudadana?

Desde fines de la década del '90, la estrategia del gobierno provincial ha sido, en líneas generales, involucrar a los municipios en la política de seguridad, pero transfiriendo con cuentagotas los recursos necesarios para el desarrollo y operación de sistemas de seguridad pública a nivel local y casi sin alterar el marco legal de competencias y responsabilidades. De esta manera, se buscó compartir con los intendentes municipales el *costo político* y la presión social provocada por el fenómeno de la inseguridad en la provincia, pero reteniendo los principales recursos de poder. Paulatinamente, esta estrategia comenzó a tener efecto y la ciudadanía empezó a percibir que la cuestión de la inseguridad también era un asunto de índole local. Como respuesta, los intendentes



municipales desplegaron dos estrategias diferentes pero con un objetivo común: controlar el nivel de delito y violencia en sus territorios, y evitar que este tema sea fuente de desestabilización política.

Por un lado, ciertos municipios han desarrollado diversos dispositivos de seguridad y políticas de prevención del delito, en orden a tener capacidad de control sobre el tema. El perfil de estos municipios se caracteriza por tener –comparativamente– burocracias más profesionalizadas, procesos de gestión estandarizados, mecanismos de transparencia y participación ciudadana, alta cobrabilidad de sus tasas municipales, mayor autonomía fiscal, bajo nivel de endeudamiento y mayor nivel de inversión por habitante.

Por otra parte, otros municipios han decidido limitarse a realizar un apoyo logístico y operativo a las fuerzas de seguridad, esquivando cualquier tipo de asunción formal de nuevas responsabilidades en esta área, y reclamando una mayor presencia del gobierno provincial y nacional. En este caso, estos municipios muestran como atributos generales una baja calidad de su aparato burocrático, caracterizado por ausencia de personal calificado en áreas de alta complejidad técnica, sin perspectivas de carrera meritocrática, ausencia de sistemas de información pertinentes y actualizados, bajo nivel de acceso a la información pública, bajo nivel de cobrabilidad de las tasas municipales y alta dependencia fiscal de niveles superiores de gobierno.

Puesto en términos weberianos, la adopción de una u otra estrategia coincide con el nivel de patrimonialismo o burocratización que presenta el municipio. En este sentido, en aquellos municipios considerados *enclaves patrimoniales* –equivalentes al bajo *poder infraestructural* de Michael Mann y las *zonas marrones* de Guillermo O'Donnell- se observan fenómenos descritos por Saín (2017) como la delegación del gobierno de la seguridad en la policía, el consentimiento gubernamental a la regulación policial del

crimen y, en muchos casos, la apropiación por parte de actores policiales y políticos de una parte de la rentabilidad generada en mercados ilegales.

La paradoja que aquí se ha tratado de dilucidar es por qué, si la demanda por mayor seguridad ha sido un tema generalizado en todos los municipios del conurbano a partir del 2004, no se observa un crecimiento uniforme en el nivel de involucramiento municipal y desarrollo de capacidades en los diversos municipios. Los elementos reunidos por este trabajo sugieren, por un lado, que las amenazas a la vida, libertad y propiedad de las personas (*causas profundas*) pueden desencadenar procesos de desarrollo de capacidad estatal local y, por tanto –al igual que en el planteo de Ziblatt (2008)-, crear un poder infraestructural estatal más amplio. Por otro lado, para entender la variabilidad en el nivel de *descentralización desde abajo* en el área de seguridad ciudadana es necesario poner el foco en los atributos organizacionales con los que cuentan los líderes municipales para emprender acciones estratégicas más allá del marco institucional vigente, así como también en sus mapas cognitivos que estructuran el entendimiento y abordaje del problema de la inseguridad (*causas próximas*).

Sin embargo, para el análisis de procesos más generales de *descentralización desde abajo* es necesario prestar atención al peso causal de la variable ideológica (visión del líder local), la cual no es tan evidente que tenga la misma importancia que la variable político-institucional (atributos organizacionales preexistentes). Los líderes políticos locales con una determinada visión pueden desempeñar una función importante como catalizadores en el desarrollo de capacidades estatales para la provisión de bienes y servicios públicos más allá de sus competencias, sin embargo, esto es posible si existe previamente una masa crítica de atributos fiscales, técnico-administrativos, políticos e infraestructurales a nivel local. Un liderazgo funcional puede alentar procesos que permitan que los gobiernos locales se adapten a las necesidades y demandas de la

sociedad más allá del esquema de responsabilidades de los diversos niveles de gobierno, pero en contextos de capacidades de rango medio o alto. No obstante, el liderazgo también puede ser disfuncional pero es más difícil que sea observable en situaciones de atributos organizacionales bajos, ya que la visión del líder local puede estar influenciada por las posibilidades materiales que tiene respecto de avanzar en una *descentralización desde abajo*.

En cuanto a futuras líneas de investigación, el estudio ha dejado ciertos indicios que merecen ser profundizados. En lo estrictamente relacionado al área *seguridad*, vale la pena explorar la conexión entre el nivel de capacidades en seguridad ciudadana desarrollados localmente, y el nivel de *sensación de inseguridad y percepción del riesgo* de la población del municipio. Siguiendo a Gabriel Kessler, “para que el sentimiento de inseguridad se repliegue es necesario que haya cambios percibidos como significativos” (Kessler, 2015:260). Esto no ha sido la generalidad en la Argentina, sin embargo en los casos que presentaron un desarrollo sostenido en el tiempo de estas capacidades (Tigre y Morón), muestran niveles significativamente menores en sus indicadores de *inseguridad subjetiva* hacia el final del período analizado. En este sentido, es pertinente analizar en detalle qué incidencia tienen las acciones y dispositivos en seguridad ciudadana implementados por el municipio, tanto sobre las tasas de delito como en el nivel de sentimiento de inseguridad.

Respecto al fortalecimiento de gobiernos locales, los resultados de este estudio sugieren que para avanzar en una genuina política de empoderamiento local y desarrollo institucional, es necesario que desde el nivel provincial de gobierno no sólo transfieran recursos a los municipios esporádicamente para reforzar algún área de política en particular, sino que también se debe prestar atención al mejoramiento de los atributos organizacionales generales. En el caso analizado, esta práctica posibilitaría la operación

de sistemas de seguridad local de manera sustentable y coordinada con los dispositivos provinciales, dando como resultado mejoras en términos sociales, económicos y políticos.

Para finalizar, es importante remarcar el inevitable rol que los gobiernos locales tienen y seguirán teniendo en el bienestar de las poblaciones urbanas. El crecimiento de las ciudades pequeñas e intermedias, y la consolidación de las metrópolis y megaciudades en la región, dan cuenta que la dicotomía centralización o descentralización entra en conflicto cuando se trata de gestionar, planificar o tomar decisiones sobre un territorio. Por tanto, es necesario continuar con el estudio y la promoción de la gestión sostenibles de las ciudades. Ello implica el desarrollo de instancias supralocales que coordinen la gestión urbana de los diferentes territorios que componen una región. Asimismo, se requiere entregar más competencias y recursos a los gobiernos locales, así como avanzar en el fortalecimiento de sus capacidades estatales para que puedan desenvolverse con mayor autonomía y sean capaces de responder con mejor eficiencia frente a las demandas ciudadanas. De lo contrario, la gestión local naufragará ante el inevitable *Triángulo de las Bermudas* conformado por: (i) competencias y responsabilidades difusas y fragmentadas entre los diversos niveles de gobierno; (ii) nuevas incumbencias que emergen a partir de las demandas ciudadanas; (iii) y recursos y capacidades estatales locales deficitarias.

## 8. Apéndice: La evolución de institucionalidad municipal (con foco en la Provincia de Buenos Aires)

La Constitución Nacional, previo a la reforma de 1994, en su artículo 5° establecía que las constituciones provinciales debían asegurar el régimen municipal. Esto implicaba que la ley fundamental argentina, desde su inicio, no solo ha querido que el poder público se distribuya en provincias; también ha querido que se distribuya por medio del régimen municipal (Lozada, 1975:195). Sin embargo, el punto más ambiguo y controvertido del antiguo régimen municipal radicaba en definir el carácter autónomo o no de los municipios y, en su caso, el contenido y contorno de ese concepto (Balbín, 2011:179).

Hasta antes de la reforma constitucional de 1994, la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación sostenía que las municipalidades no eran entidades autónomas, ni bases de gobierno representativo, republicano y federal, sino tan solo delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptos a fines y límites administrativos (Lozada, 1975:196). Sin embargo, en el caso “Rivademar”<sup>76</sup> se observa un cambio en el criterio de la Corte Suprema al considerar que las características de los municipios no coincidían con las propiedades relevantes de los entes autárquicos<sup>77</sup>. Por su parte, en el caso “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe”<sup>78</sup> la Corte Suprema vuelve sobre su criterio tradicional y sostiene el carácter autárquico de los municipios. De esta manera, podemos concluir que durante el período previo a la reforma constitucional de 1994, el criterio de la Corte Suprema ha sido ambivalente con respecto del carácter del régimen municipal.

---

<sup>76</sup> CSJN, “Rivademar, Angela Digna Balbina Martínez Galván de, c. Municipalidad de Rosario”, sentencia del 21 de marzo de 1989, Fallos 312:326.

<sup>77</sup> Según la Corte Suprema, los caracteres de los municipios debían ser los siguientes: 1) su origen constitucional; 2) su base sociológica constituida por la población; 3) la imposibilidad de su supresión; 4) su carácter como personas jurídicas de derecho público y de existencia necesaria; 5) el carácter de legislación local de sus ordenanzas; 6) el alcance de sus resoluciones que comprende a todos los habitantes de su circunscripción territorial; 7) la posibilidad de creación de entidades autárquicas; y 8) la elección popular de sus autoridades (Balbín, 2011:180).

<sup>78</sup> CSJN, “Municipalidad de Rosario c/Provincia de Santa Fe s/inconstitucionalidad y cobro de australes”, sentencia del 4 de junio de 1991, Fallos 314:495.

Posteriormente, con la reforma de la Constitución en 1994, el convencional constituyente introduce expresamente en el texto constitucional el carácter autónomo de los municipios<sup>79</sup>, pero lo deja indeterminado: le otorga a los respectivos Estados provinciales la tarea de definir el alcance de la autonomía, es decir, desarrollar con más o menos densidad el campo competencial de los municipios.

El caso de la provincia de Buenos Aires es bastante particular, ya que a pesar que su constitución provincial fue reformada luego de la nacional, omitió incorporar el reconocimiento explícito del carácter autónomo de los municipios y, por tanto, la posibilidad de dictar la propia carta orgánica. Dada esta ausencia en el texto constitucional, la Legislatura bonaerense sancionó la Ley N° 13.757<sup>80</sup> y la Ley N° 13.101<sup>81</sup>, modificatoria de la Ley N° 12.008 y de la Ley Orgánica Municipal (Decreto N° 6.769/1958 y sus modificatorios), para incorporar la autonomía al marco legal vigente del régimen municipal de la provincia de Buenos Aires.

En suma, observamos un progresivo reconocimiento del carácter autonómico de los municipios que tuvo su corolario con la mención explícita en el texto constitucional luego de la reforma de 1994. Posteriormente, la discusión ha girado en torno al grado de la autonomía que gozan los municipios. Sobre este punto, la Corte Suprema ha reconocido ciertos límites a la autonomía de los municipios y la potestad de las provincias de regular

---

<sup>79</sup> El Art. 123 de la CN establece 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”.

<sup>80</sup> “En lo que se refiere al Artículo 6° de la Ley N° 13.757, el mismo dice que, entre otros asuntos, cada Ministerio deberá proveer por el respeto de la autonomía municipal. Este texto que señala el respeto de la autonomía municipal se conecta directamente con los Artículos 5° y 123° de la Constitución Nacional Argentina” (Masserdotti, 2015:120).

<sup>81</sup> “Respecto de la Ley N° 13.101, digamos que la misma modificó el Artículo 12 de la Ley N° 12.008, al derogar la posibilidad de residenciar las impugnaciones de ordenanzas en abstracto, cuando las mismas no tienen actos de ejecución ante el Fuero Contencioso Administrativo. En cuanto a la Ley Orgánica Municipal, la Ley N° 13.101 modificó el Artículo 77, al disponer el *carácter de ley material y formal de las ordenanzas municipales*” (Masserdotti, 2015:121).

aspectos complejos que excedan las jurisdicciones locales de los municipios (v.g.: la cuestión ambiental). Sin embargo, la provincia de Buenos Aires no hizo un reconocimiento explícito de la autonomía municipal, por lo que aún no existen certezas acerca de hasta donde los municipios tienen legitimidad para actuar sobre ciertas áreas de política.

## 9. Bibliografía

- Acero Velásquez, H. (2008). *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Georgetown University, Washington DC, Estados Unidos.
- Acuña, C. & Chudnovsky, M. (2013). “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.
- \_\_\_\_\_. (2017). *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*, Buenos Aires: CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1029>
- Acuña, C. & Repetto, F. (2009). “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en Mariñez Navarro, F. & Vidal Garza Cantú (coords.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*, Porrúa-EGAP-CERALE, México, 2009.
- Acuña, C. (1995). *La Nueva Matriz Política Argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2007). “Introducción”, en Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, L. (1993). “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva, L. (comp.) *La hechura de la política*, Porrúa, México.
- Altschuler, B. (2006). “Municipios y Desarrollo local. Un balance necesario”, en Rofman A. & Villar A. (eds.), *Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate*, Ed. Espacio, Buenos Aires, 2006.
- Álvarez, A. & Manzotti, G. (2008). “El estado de la seguridad en América Latina”, en AA.VV., *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*, 1ra. Ed., Buenos Aires: PNUD.
- Balán, P. (2012). “Determinantes de la capacidad estatal en las provincias Argentinas”, documento presentado en la XLVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Noviembre 2012.



- Balardini, S. & Torrillate, F. (2009). *Municipio de Morón. 10 años de una exitosa gestión progresista*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert. Recuperado en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/06897.pdf>
- Balbín, C. (2011). *Tratado de Derecho Administrativo*, 1° ed., Buenos Aires, La Ley.
- Bertranou, J. (2015). “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, 2015.
- BID (2012). *Citizen Security. Conceptual Framework and Empirical Evidence*. Discussion Paper No. IDB-DP-232. Washington: BID.
- Borja, J. (1987). “Descentralización. Una cuestión de método”, en Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 2007.
- Cabrero Mendoza, E. (1996). “Capacidades innovadoras de municipios mexicanos”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, No. 3 (Jul. - Sep., 1996).
- \_\_\_\_\_. (2007). *De la descentralización como aspiración a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*, Documento de Trabajo del CIDE, México D.F.
- CAF (2014). *Por una América Latina más segura: una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: CAF. Recuperado en <http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>
- Cárdenas, M. (2010). “Capacidad estatal en América Latina”, en Chudnovsky (comp.), *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, 2015. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.
- Carmona, R. & Anzoategui, M. (2010). “Aspectos político-institucionales, modelos de gestión pública y relación Estado-sociedad en municipios del oeste y noroeste del conurbano bonaerense”, en Rofman, A. (comp.), *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense. Un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina, 2010.
- Centro de Estudios Metropolitanos (2018). *Seis de cada diez ciudadanos del Área Metropolitana se sienten inseguros*. Recuperado en <http://estudiosmetropolitanos.com.ar/wp-content/uploads/2018/02/Informe-Inseguridad-AMBA-final.pdf>

- Cetrángolo, O. & Jimenez, J.P. (2004). “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”, en *Serie Gestión Pública*, N° 47, CEPAL, Santiago de Chile, Octubre, 2004.
- Chudnovsky, M. (2012). “Un modelo analítico para estudiar las capacidades estatales subnacionales. El rol de los gabinetes en las políticas sanitarias de las provincias argentinas de Chaco y Formosa”, en Walter, J. & Pando, D. (eds.), *Nuevos desafíos y perspectivas para la planificación estratégica en el sector público*, Mimeo.
- Chudnovsky, M. (2015). *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, 2015. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.
- CIDH (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, Washington DC, Estados Unidos. Recuperado en <https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/seguridad%20ciudadana%202009%20esp.pdf>
- Dammert, L. y Malone, M. (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*, Vol. 42, No. 166 (Jul. - Sep., 2002), pp. 285-301.
- Díaz de Landa, M. & Mazzalay, V. (2001). “Liderazgos y diseño institucional de los gobiernos locales: condicionantes de la descentralización desde abajo”, documento presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5 al 9 de noviembre.
- Dominguez, F. & Szwarcberg Dady, M. (2017). “Los barones del Conurbano”, en Zarazaga, R. & Ronconi, L. (comp.), *Conurbano Infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, 1° Ed., CABA: Siglo XXI Editores Argentinos.
- Eissa, S., Gorgal, L. & Tedeschi, K. (2006). *Hacia una política integral de seguridad. Consensos y disensos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Elster, J. (1988). *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*, Barcelona: Península.
- Estévez, E. (1999). “Reforma del sistema de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina”, en *Colección*, Año VI, N° 10, Buenos Aires: UCA.
- Evans, P. & Rauch, J. (1999). “Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth”, en *American Sociological Review* 64 (5):748-765.

- Falleti, T. (2006). “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 46, N° 183 (Oct. – Dec., 2006).
- Felson, M. & Clarke, R. (1998). “Opportunity Makes the Thief. Practical Theory for Crime Prevention”, *Police Research Series N° 98*. París: Research Development Statistics.
- Fernández, S. (2016). “Seguridad y Municipio: la dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales”, en Rodríguez Games; Fernández & Saín (eds.), *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*, 1° ed, CABA: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2016.
- Föhrig, A. & Gorgal, D. (2018). *Seguridad Ciudadana*, Buenos Aires: CAF. Mimeo.
- Galeano, D. (2005), “Gobernando la seguridad. Entre políticos y expertos”, en Gregorio Kaminsky (director), *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*, Ediciones Universidad Nacional de Lanús.
- González, G. (2005). “Intentos de reformas policiales en Argentina: los casos de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires”, en *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, 1ra. Ed., Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Gorgal, D. & Labaqui, J. (2002). *Delito y violencia en el AMBA: una propuesta de política*, Documento de Trabajo N° 8, Serie Seguridad y Justicia, Buenos Aires: Grupo Sophia.
- Gorgal, D. (2002). “Estado y Seguridad. Apuntes para una reformulación del Sistema de Seguridad Interior en la Argentina”; en *Colección Año VIII*, N° 13, Buenos Aires: UCA.
- Hanson, J. & Sigman, R. (2011). “Measuring State Capacity: Assessing and Testing the options”, prepared for the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, September, 1, 2011.
- Huete García, A. & Navarro Yáñez, C. (2010). “Acuerdos de colaboración para la prestación de servicios en el ámbito local en perspectiva comparada”, en *Reis*, No. 132 (Octubre-Diciembre 2010).
- Iturburu, M. (2014). Disparadores de la “descentralización desde abajo” en los municipios bonaerenses. El involucramiento local en materia de seguridad pública, Mimeo.
- LAPOP (2014). *Barómetro de las Américas*, <http://www.americasbarometer.org/>
- Latinobarómetro (2013). *Banco de datos*. <http://www.latinobarometro.org/>

- López Accotto, A., Grinberg, I. & Martínez, C. (2010). “Estudio de las transferencias monetarias de la Provincia de Buenos Aires hacia los municipios: tendencias y alternativas”, *DAAPGE*, 10 (14).
- Lozada, S. (1975), *Instituciones de Derecho Público*, Ed. El Coloquio, Buenos Aires.
- Mann, M. (2008). “Poder Infraestructural Revisitado”, en Chudnovsky (comp.), *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, 2015. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.
- Marchetta, S. (2012). *La influencia de la Cultura Organizacional en la gestión de modernización del gobierno local: el caso de la Municipalidad de Tigre*, Tesis de Maestría, Buenos Aires: UDESA, febrero 2012.
- Massa, S. & Santillán, D. (2017). *Así lo hicimos: la experiencia de Tigre en seguridad*, 1° Ed., CABA: Taeda.
- Mazzuca, S. (2012). “Legitimidad, Autonomía y Capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, N° 3, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 2012.
- Mill, J. S. (1967). *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive*, Toronto, University of Toronto Press. El original fue publicado en 1843.
- Mockus, A. & Acero, H. (2005). “Criminalidad y violencia en América Latina: la experiencia exitosa de Bogotá”, en *Seguridad Sostenible*, 22.
- Nagin, D. (2013). “Deterrence in the Twenty-First Century”, en *Crime and Justice*, Vol. 42, N° 1, Crime and Justice in America 1975-2025, The University of Chicago Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.
- O’Donnell, G. (1993). “Estado, democratización y ciudadanía”, en Chudnovsky (comp.), *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, 2015. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2017). *Seguridad ciudadana en la Argentina urbana (2010-2016). Informe de avance*, Buenos Aires: UCA, mayo 2017.
- Observatorio de Seguridad Ciudadana (2016). *Los homicidios en la provincia de Buenos Aires 1997-2013*, Universidad Nacional de Avellaneda, diciembre 2016.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2013). *Global Study on Homicides*. <https://www.unodc.org/gsh/en/data.html>

- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1976). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Acuña, C. (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, 2007.
- Perez Liñán, A. (2008). El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes, Documento de Trabajo N° 1, Política Comparada.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2008). "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 17, N° 1, diciembre 2008, Montevideo, Uruguay.
- PNUD (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, FCE, México DF.
- PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.
- Poliarquía (2016). Encuesta de Municipios del GBA 2016. Estado de la opinión pública en el Conurbano Bonaerense, recuperado de <http://poliarquia.com/se-siente-seguro-solo-uno-de-cada-tres-habitantes-del-conurbano-bonaerense/> (26/09/2017).
- Repetto, F. (2003). "Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina", documento presentado en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre.
- Rodríguez Games, N. (2016). "Gobiernos locales y seguridad pública", en Rodríguez Games; Fernández & Saín (eds.), *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*, 1° ed, CABA: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2016.
- Rosatti, H. (1987), *Soberanía y autonomía. Trayectoria, crisis y porvenir de estas nociones*, El Derecho, Buenos Aires.
- Rossi, F. (2018). "Conceptualising and tracing the increased territorialisation of politics: insights from Argentina", *Third World Quarterly*, DOI. Recuperado de <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1465815>
- Saín, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, 1ra. Ed., Buenos Aires: FCE.
- \_\_\_\_\_. (2016), "La municipalización policial en la Provincia de Buenos Aires", en Rodríguez Games; Fernández & Saín (eds.), *Seguridad y gobiernos locales en*

- Argentina*, 1° ed, CABA: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, 2016.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Por qué preferimos no ver la inseguridad (aunque digamos lo contrario)*, 1° ed., CABA: Siglo XXI Editores Argentinos.
- Sanguinetti, P., Sanguinetti, J. & Tommasi, M. (2001). “La conducta fiscal de los gobiernos municipales en Argentina: los determinantes económicos, institucionales y políticos”, en *Serie de Estudios en Finanzas Públicas*, N° 8, Departamento de Economía, UNLP, La Plata.
- Simon, H. (1955). “A behavioural model of rational choice”, en *Quarterly Journal of Economics*, February 1955.
- Skocpol, T. (1984). *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis de Francia, Rusia y China*. México, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1985). *States and Social Revolutions*, Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press.
- Smulovitz, C. & Clemente, A. (2004). *Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina*, WWC/UTDT/IIED-AL, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC.
- Sozzo, M. (2005). “Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina”, en *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*, 1ra. Ed., Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*, Quito, Ecuador: FLACSO.
- Tanner-Smith, E.; Wilson, S. & Lipsey, M. (2012), “Risk Factors and Crime”, en Cullen & Wilcox (eds.), *The Oxford Handbook of Criminological Theory*. Nov. 2012.
- Tilly, C. (1992). *Coercion, capital, and European states, AD 990-1992*. Cambridge: Blackwell.
- Weingast, B. (2007). *Second generation fiscal federalism: implications for decentralized democratic governance and economic development*, ARD, Inc.
- Zarazaga, R. (2017). “Introducción. El Estado Golem”, en Zarazaga, R. & Ronconi, L. (comp.), *Conurbano Infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, 1° Ed., CABA: Siglo XXI Editores Argentinos.
- Ziblatt, D. (2008). “¿Por qué algunas ciudades proporcionan más bienes públicos que otras?: Una comparación subnacional de la provisión de bienes públicos en las ciudades alemanas de 1912”, en Chudnovsky (comp.), *Capacidades estatales. Diez*

*textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF, 2015. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>.

Zuccherino, R. (1992), *Tratado de Derecho federal, estadual y municipal (argentino y comparado)*, tomo III, 2ª ed. actualizada, Ed. Depalma, Buenos Aires.

**10. Anexo I: Listado de Entrevistas**

<b>Entrevistado</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha de Entrevista</b>
Daniel Castiglione	Especialista en seguridad ciudadana en municipios del Conurbano Bonaerense.	08/01/2018
Hugo Curto	Intendente de Tres de Febrero (1991-2015).	11/04/2018
Juan Lucioni	Secretario de Seguridad Ciudadana (2015-fecha de cierre de la investigación), Municipio de Tres de Febrero.	18/12/2017
Lucas Ghi	Intendente de Morón (2009-2015).	11/12/2017
Martín Cosentino	Diputado de la Provincia de Buenos Aires (2011-2015).	15/02/2018
Oscar Scotto	Funcionario municipal del área de protección ciudadana, Municipio de Tigre.	14/12/2017
Sergio Iacovino	Presidente del Concejo Deliberante de Tres de Febrero (2015-2019).	31/01/2018



## 11. Anexo II: Guía de preguntas semi-estructurada

**Objetivo de la entrevista:** Conocer las características principales del surgimiento de la cuestión de la inseguridad a nivel municipal, identificando el mapa de actores, intereses y comportamientos. Asimismo, se busca determinar el grado de involucramiento del gobierno municipal en la política de seguridad ciudadana e identificar el peso los recursos y capacidades estatales con los que ha contado el municipio.

### Surgimiento de la cuestión y mapa de actores

- ¿Cuándo la inseguridad comenzó a ser un tema en el que el municipio tenía que tomar posición? ¿Considera que esto mismo pasó en otros municipios del conurbano?
- ¿Qué factores alentaron para que el municipio se involucrara en este tema a pesar que no es su competencia? ¿Hubo algún hecho puntual que marcó un quiebre en la posición del municipio sobre esta materia?
- ¿Qué actores han tenido un rol clave en la demanda hacia el municipio por mayor involucramiento en temas de seguridad ciudadana? Por el contrario, ¿qué actores han tratado de bloquear esta participación? ¿Qué aliados han encontrado en la despliegue de la estrategia de seguridad ciudadana municipal?
- ¿Cuál ha sido la posición del Gobierno provincial con respecto al involucramiento del municipio en la política de seguridad? ¿Hubo una relación de colaboración o conflicto? ¿Y con el gobierno nacional?
- ¿Qué peso han tenido los foros municipales de seguridad en la definición de la política municipal? ¿Qué actores sociales han tenido un rol más preponderante en el municipio?

### Variable dependiente (Y)

#### Dimensiones

## **1. Nivel de prioridad municipal**

- Si tomamos el período 2011-2017, ¿qué lugar ha ocupado la seguridad en la agenda municipal?
- Medido en términos presupuestarios, ¿qué porcentaje promedio del gasto total municipal ha representado el área de seguridad ciudadana municipal? Si lo comparamos con otras áreas municipales como por ejemplo SALUD, ¿quién demandaba más recursos?
- En términos de recursos humanos, ¿cuál era la proporción de personal municipal en funciones de seguridad con respecto al personal total? ¿y comparado con otras áreas como SALUD?
- ¿Cuándo se creó un área específica en el municipio para atender la cuestión de la seguridad ciudadana?
- De los programas de seguridad implementados a nivel local, ¿qué proporción han sido ejecutados con fondos de niveles superiores de gobierno y con fondos propios? ¿Bajo, Mediano o Alto?
- Durante este período, ¿ha habido gestiones concretas del municipio para impulsar el traspaso de competencias formales en la materia? ¿Cuáles fueron?

## **2. Alcance de la intervención municipal**

- ¿Qué planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana se han implementado a nivel municipal? ¿Qué grado de consenso han tenido en el Concejo Deliberante? ¿Alguna agencia del gobierno provincial ha tenido alguna participación en el diseño o ejecución de dichas políticas?
- ¿El municipio ha llevado adelante políticas ejecutadas por otras áreas que podrían vincularse al tema de seguridad ciudadana (ej: política de prevención de adicción

en menores, iluminación y desmalezamiento de zonas en riesgo, resolución alternativa de conflictos, atención a víctimas de violencia, etc)?

- ¿El municipio cuenta con un sistema de videovigilancia? ¿La construcción del centro de monitoreo ha sido con recursos municipales o recursos de otros niveles de gobierno? ¿La operación de dicho centro está a cargo del municipio? ¿Cómo es la coordinación con la policía ante la identificación de un hecho delictivo?
- ¿Cuál ha sido el apoyo logístico y operativo del municipio a la policía bonaerense (construcción municipal de comisarías, caja chica, pago de combustible, etc)?
- ¿El municipio ha creado algún cuerpo municipal de prevención del delito? De ser así, ¿cuántos agentes lo conforman?
- ¿Considera que el municipio debería contar con un cuerpo policial propio?
- ¿Cómo ha sido el esquema de coordinación con el gobierno provincial tras la creación de la policía local?

### **Variable independiente (X1)**

#### **1. Atributos organizacionales preexistentes**

- ¿Cuál era la situación institucional y financiera del gobierno municipal antes de asumir de hecho funciones de seguridad?
- ¿Qué niveles de independencia tenía el municipio entre esos años para estructurar su agenda de políticas?
- ¿Cómo ha sido el rol del Concejo Deliberante y su apoyo a la política municipal de seguridad ciudadana?
- En promedio, ¿cuál era la relación de ingreso municipales versus ingresos totales del municipio entre 2004 y 2017?

- En el período 2004-2017, ¿cuál era el grado de ejecución presupuestaria del municipio?
- ¿Cómo era la relación entre planificación y presupuesto? ¿El presupuesto reflejaba las principales políticas llevadas adelante por el municipio? (capacidad organizacional)
- En el período 2004-2017, ¿cómo eran los perfiles de los funcionarios de la alta gerencia? ¿qué proporción de secretarios/subsecretarios/directores contaban con título universitario? ¿y de posgrado? ¿Hay algún documento que pueda acceder para conocer el perfil de los funcionarios en ese período?
- ¿Existía un régimen de empleo público municipal? ¿Cómo eran las promociones y la formación del personal?

### **Variable independiente (X2)**

#### **2. Visión (mapa cognitivo) del líder local**

- ¿Cuáles son para usted las causas del nivel de delito y violencia en el conurbano?
- ¿Qué tipo de políticas puede implementar el Estado para controlar el nivel de delitos y violencia?
- ¿Quién considera usted el principal responsable por la provisión del bien público seguridad? Si pudiera determinar en un marco legal las responsabilidades específicas de los diferentes niveles de gobierno ¿Qué rol debería ocupar los municipios en esta política?