



URVIO, Revista Latinoamericana de  
Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales  
Ecuador

Palazzolo, Pablo

Gobiernos locales y seguridad pública: Olavarría, un caso práctico en Argentina  
URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 4, mayo-mayo, 2008,  
pp. 121-134

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656562010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Gobiernos locales y seguridad pública: **Olavarría, un caso práctico en Argentina**

## *Local governments and public security: Olavarría, a practical case in Argentina*

■ Pablo Palazzolo<sup>1</sup>

**Fecha de recepción:** febrero 2008

**Fecha de aceptación:** abril 2008

### **Resumen**

La seguridad pública es una cuestión que ha ocupado las agendas políticas en los más altos niveles estatales desde hace mucho tiempo. La novedad, al menos en Argentina, es el cada vez más alto grado de injerencia de los gobiernos locales en tan crucial tema. Este trabajo intenta mostrar –por medio del análisis de un caso práctico– cómo lo ha encarado la mediana ciudad de Olavarría, sus interacciones con el estado de la Provincia de Buenos Aires, sus niveles de apertura a la participación comunitaria y los resultados obtenidos de tales acciones entre 2004 y 2007.

**Palabras clave:** *inseguridad, seguridad interior, Ministerio de Seguridad, Sistema de Seguridad Pública Provincial, Policías de Seguridad de Distrito, Policías de Seguridad Comunales, crisis de 2001, Consejo Municipal de Seguridad.*

### **Abstract**

Public security is an important issue in the political agendas at high state levels for a long time. The news, at least in Argentina, is the increasing degree of local governments' involvement in such a crucial topic. This work tries to show –through the analysis of a practical case– how it has been faced in the medium-sized city of Olavarría, its interactions with the state of the Province of Buenos Aires, its opening levels to community participation and the obtained results of such actions between 2004 and 2007.

**Key words:** *insecurity, internal security, Ministry of Security, Provincial Public Security System, District Security Police, Communal Security Police, crisis of 2001, Municipal Security Council.*

---

<sup>1</sup> Pablo Palazzolo es Bachiller Universitario en Ciencia Política y Licenciado en Relaciones Internacionales. De 2001 a 2003 fue Concejal Municipal y de 2004 a 2007 Secretario de Gobierno del Partido de Olavarría.

## El crimen y la inseguridad: ¿solo un tema mundial?

**E**xisten pocas dudas acerca de que las cuestiones relacionadas con el crimen y la inseguridad de los ciudadanos constituyen una de las grandes preocupaciones de la mayoría de los países occidentales y uno de los grandes desafíos de los gobiernos. La seguridad está relacionada con la calidad de vida de las personas, y lo que se ha verificado en los últimos veinte años –al menos– es un aumento de la violencia criminal junto a nuevas y variadas formas de ejercer el delito.

La inquietud por la inseguridad ha alcanzado los máximos niveles supranacionales de decisión. En su proyecto de resolución “Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio” (aprobado en 2005), la Organización de los Estados Americanos se manifestaba “profundamente preocupada por la expansión y las dimensiones de la delincuencia organizada transnacional en todas sus manifestaciones, así como por la complejidad y diversificación creciente de las actividades de los grupos delictivos organizados...”

El mismo documento instaba “a los Estados miembros a adoptar y/o fortalecer su legislación y la cooperación para combatir las distintas manifestaciones de la delincuencia organizada transnacional en el hemisferio, entre otros, el tráfico ilícito de drogas, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el delito cibernético, las pandillas juveniles delincuenciales, el secuestro y la corrupción (y las conexiones del terrorismo con estas manifestaciones)”.

Seguramente ampliada por los medios de comunicación masiva, la sensación de inseguridad forma parte de los principales desvelos de los argentinos. Cualquier encuesta

hallará la demanda por mayor seguridad en el tope de los reclamos de la población a los gobernantes.

Más allá de los medios y las sensaciones, la realidad no es de mayor ayuda. Según un informe de la BBC que cita fuentes del Ministerio de Justicia, en 2005 se habían cometido 1 200 000 actos delictivos en el país, en su mayoría delitos contra la propiedad (robos y hurtos) y contra las personas (homicidios y lesiones). A ello deben sumarse situaciones tales como los casi 65 000 reclusos –más de la mitad sin condena– que superpueblan las cárceles o las 150 000 armas no registradas que se calcula circulan en el país.

Si la consternación por la violencia criminal es un tema de los más altos niveles políticos, lo nuevo es el cada vez más grande grado de injerencia de los gobiernos locales en el tema de la seguridad pública. Las razones pueden ser variadas, pero hay una muy simple: los gobiernos locales están en las primeras líneas frente a los reclamos de los ciudadanos que son víctimas o están preocupados por el crimen, sea éste organizado y sofisticado o más o menos espontáneo, pero no por eso menos violento y traumático.

Es muy difícil que un damnificado por un delito pueda hacerse oír frente a un presidente de la nación o un gobernador de Estado. Pero es cada más frecuente ver transitar a vecinos apesadumbrados por la inseguridad por los despachos de los intendentes y funcionarios locales, quienes además conviven diariamente en la misma ciudad y comparten idénticos temores y situaciones con sus gobernados. La seguridad pública se ha convertido, así, en un problema que afecta a todos los niveles de gobierno y Estado. El problema es cuán preparados están los gobiernos locales para enfrentar la situación, y si cuentan o no con facultades para hacerlo. El caso de algunos municipios de la Provincia de Buenos Aires en Argentina, en especial el que es motivo de análisis de este trabajo –el Municipio de Olavarría–, puede dar algunas pistas de lo que es posible hacer.

## La Provincia de Buenos Aires y el Sistema de Seguridad 2003-2007

### Algunos datos provinciales

La República Argentina está compuesta por 23 estados provinciales y una ciudad autónoma, Buenos Aires, que es su capital federal. De todos esos estados, la Provincia de Buenos Aires es el más importante. Con casi 14 millones de habitantes, que están establecidos en sus 307 387 kilómetros cuadrados, es la provincia más poblada. El censo 2001 da cuenta para todo el país de una población total que apenas supera los 36 millones. La Provincia de Buenos Aires está dividida en 134 unidades jurisdiccionales, llamadas *partidos*. Cada uno de ellos, que puede estar conformado por varias ciudades y pueblos, tiene un gobierno local. Su capital y sede del gobierno provincial es la ciudad de La Plata.

Del mismo modo que la distribución poblacional argentina muestra ciertos desbalances, solo 24 partidos –lo que se conoce como el *gran Buenos Aires o conurbano bonaerense*– concentran 8,6 millones de habitantes del total provincial. Estos partidos lindan con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y conforman –con ella– por su proximidad y afinidad económico-social, una gran área metropolitana de casi 11,5 millones de habitantes. Por ser el conglomerado más importante del país, los grandes lineamientos políticos y de gestión gubernamental se definen siempre teniendo presente.

El gran Buenos Aires o conurbano bonaerense es el centro de las mayores disparidades sociales del país. Focos de importante bienestar económico, principalmente situados en el norte, conviven con grandes colchones de pobreza y marginalidad ubicados mayoritariamente en los partidos del oeste y del sur. El resto de la población provincial, unos 5 millones de personas, viven en lo que se conoce como el *interior bonaerense*, que involucra a unos 110 partidos. Aquí también se verifican significativas disparidades poblacionales. Los

partidos más poblados son el de La Plata, con 574 369 habitantes, el de General Pueyrredón –cuya ciudad cabecera es el importante puerto y centro turístico de Mar del Plata–, con 564 056 habitantes, y el de Bahía Blanca –también importante puerto ubicado al sur–, con 284 776 habitantes.

Luego le sigue una serie de nueve partidos que pueden ser considerados medianos y cuyas poblaciones oscilan entre los 80 000 y los 140 000 habitantes. Estos son San Nicolás, Tandil, Olavarría, Zárate, Pergamino, Necochea, Junín, Luján y Campana. Estos partidos presentan generalmente economías diversificadas y buenas opciones educativas para sus habitantes. Lo que queda del interior provincial es una extensa nómina de 98 partidos esparcidos sobre una gran extensión, la mayoría de los cuales no superan los 50 000 habitantes cada uno (y algunos tienen cantidades muy inferiores), que presentan economías muy poco diversificadas y generalmente ligadas a la actividad agropecuaria o al empleo público. Esta descripción se ha hecho porque permite ver la complejidad de la estructura poblacional de la Provincia de Buenos Aires y constituye la base sobre la que se asienta y define su *sistema de seguridad*.

### El Sistema de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires: contexto político

Antes de describir el Sistema de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires vale una aclaración. Aquí se comparte la opinión de que la seguridad es un tema complejo, en el que no solo tienen injerencia las fuerzas de seguridad sino también los órganos judiciales y los políticos, en tanto la inseguridad reconoce causas tan diversas como la propensión a delinquir, la marginalidad social o la ineficiencia de los mecanismos de sanción, por mencionar solo algunas. Sin embargo, cuando aquí se habla de sistema de seguridad se está refiriendo estrictamente a la organización de las fuerzas de seguridad provinciales tal como las plantea el Gobierno Provincial.

Aclarado el léxico, he aquí el tema. La *seguridad interior* en la República Argentina reconoce su legitimidad y origen moderno en dos leyes nacionales sancionadas durante el periodo institucional democrático iniciado en 1983.

La primera de estas es la Ley Nacional 23.554 de Defensa Nacional de 1988, que tiene por objeto circunscribir el accionar de las Fuerzas Armadas solo a cuestiones referidas a la defensa del país ante agresiones o conflictos de carácter externo. Su artículo 2 expresa claramente que la defensa nacional “tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes.” En países con larga tradición democrática y con una historia de subordinación del poder militar al poder civil, una ley con este espíritu sería innecesaria. Pero en situaciones como la argentina, en la que las Fuerzas Armadas tienen una triste historia reciente de intervenciones en la represión interna a la oposición política –característica ésta contagiada al interior de algunas policías provinciales, especialmente la bonaerense– hizo imperioso delimitar lo más claramente posible su radio de acción. Salvo en casos muy específicos, como algunas situaciones de defensa civil o de declaración de estado de sitio por grave conmoción interna, los militares no pueden intervenir en la seguridad interior.

La otra es la Ley Nacional 24.059 de Seguridad Interior, que data de 1992. Esta norma define en su artículo 2 como seguridad interior a “... la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”. Para resguardar esos derechos a la libertad, la vida, el patrimonio y la democracia, esta ley establece, en su artículo 7, como parte del sistema de segu-

ridad interior al Presidente de la Nación; a los gobernadores de las provincias (y sus respectivas policías) que adhieran a la ley; al Congreso Nacional; a los ministros de Interior, de Defensa y de Justicia; a la Policía Federal y a la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval Argentina.

La Provincia de Buenos Aires adhirió a la Ley Nacional 24.059 de Seguridad Interior en 1999 por medio de la Ley Provincial 12.294. Con ello se acopló, al menos legalmente, a la corriente que dividía las aguas entre las Fuerzas Armadas y las de seguridad.

Eduardo Duhalde gobernó la Provincia de Buenos Aires entre 1991 y 1999. La relación de este caudillo del conurbano con la seguridad y la policía fue ambigua. Durante gran parte de su administración consideró a la Policía Bonaerense como “la mejor policía del mundo”. Pero el asesinato del periodista José Luis Cabezas en 1997 –que develó una oscura red de complicidades y participación en hechos delictivos por personal policial– puso al descubierto los vicios y las internas de una fuerza de seguridad que se había renovado muy poco desde el advenimiento de la democracia.

Consciente de la necesidad de cambios (y también porque ello afectaba sus aspiraciones presidenciales para las elecciones de 1999), Duhalde convocó a León Arslanian para ocupar el Ministerio de Seguridad Provincial. Este prestigioso abogado, que fue juez miembro de la cámara que juzgó a los represores militares del Proceso de Reorganización Nacional y Ministro de Justicia de la Nación, ocupó el cargo entre abril de 1998 y agosto de 1999. Durante esta primera gestión, y luego de haber sido intervenida y disuelta la Policía Bonaerense, Arslanian inició lo que denominó *reforma policial* que –como se lee en los fundamentos que se enviaron a la Legislatura para la aprobación de la Ley Provincial 13.482– “consistió en una profunda reestructuración de la organización de la agencia policial cuyos ejes principales fueron: a) la descentralización, mediante la creación de 18 jefaturas depar-

tamentales de seguridad; b) la neta diferenciación entre la Policía de Seguridad y la de Investigaciones; y c) la participación comunitaria con poderes de formulación de propuestas y control externo del funcionamiento policial”.

Arsanian dejó el cargo de Ministro de Seguridad antes de las elecciones de 1999. Y mientras Duhalde perdía las elecciones presidenciales, Carlos Ruckauf accedía a la gobernación de la Provincia de Buenos Aires. El nuevo gobernador hizo una fuerte campaña proselitista previa basada en la mano dura para combatir la delincuencia en la provincia. Como correlato de ello nombró al frente de la cartera de Seguridad a Aldo Rico, un ex militar carapintada que había encabezado un intento de putsch contra el gobierno de Raúl Alfonsín en los ochenta. Su gestión es fácilmente olvidable, al igual que la de Ruckauf, quien abandonó su puesto de gobernador en enero de 2002 tras la grave crisis institucional que sacudió al país en diciembre de 2001 y que provocó la caída del Presidente Fernando de la Rúa.

A Ruckauf le sucedió su vicegobernador, Felipe Solá, quien en 2003 ganó las elecciones que lo confirmaron en el cargo. En 2004, León Arsalanian volvió a ocupar el Ministerio de Seguridad Provincial, profundizando las reformas que había iniciado unos años antes. “En la segunda fase de dicha reforma se conciben tres grandes acciones: a) la creación de la Policía Comunal de Seguridad; b) la Policía Buenos Aires 2, concebida como fuerza de seguridad de respuesta rápida, apta para la actuación de comando conjunto o unificado; c) un reordenamiento de los recursos humanos policiales cuyos aspectos más salientes los constituyen la reunificación escalafonaria entre suboficiales y oficiales, la refundición de los diecisiete (17) grados preexistentes en tan solo nueve (9), la incorporación del criterio de banda salarial en el que se premia el mérito y la incorporación de civiles –con capacidades suficientes– en los grados...”

La creación de las policías comunales

implicaba pasar a los intendentes de los partidos con población inferior a los 70 000 habitantes –siempre y cuando adhirieran expresamente al sistema– el comando operativo de las fuerzas policiales en su jurisdicción, con lo cual se lograría una identificación casi total entre los gobiernos locales y la seguridad. La Policía Buenos Aires 2, por su parte, fue pensada como una nueva fuerza operativa para combatir el incremento de la inseguridad en el conurbano bonaerense. Finalmente, la reforma se completaría con una reestructuración de las diferentes ramas del organigrama policial.

### **Estructura del Sistema de Seguridad Provincial**

Como resultado de los avatares políticos que en forma breve se han descrito anteriormente, quedó conformada la estructura del Sistema de Seguridad Provincial, el cual se basa en dos leyes provinciales fundamentales:

La primera es la Ley 12.154 o Ley del Sistema de Seguridad Pública Provincial, sancionada en 1998. Esta norma establece en forma definitiva la competencia del estado provincial en materia de seguridad pública, y particularmente del gobernador de la provincia. Asimismo, dispone que el Sistema de Seguridad Pública Provincial estará compuesto por el gobernador de la provincia; su poder legislativo; su poder judicial; el Sistema Penitenciario Bonaerense; el Sistema de Instituciones de Menores; el Patronato de Liberados; el Sistema de Defensa Civil; sus policías; los foros municipales y vecinales de seguridad; los defensores municipales de la seguridad y los intendentes municipales. Estas disposiciones introducen dos elementos nuevos en la concepción de la seguridad. Por un lado, involucran ya directamente a los gobiernos locales en el tema. Por otro, establecen mecanismos de participación ciudadana (los foros y el Defensor Municipal de la Seguridad), cuya aplicación

efectiva corrió distintas suertes dependiendo de la situación de cada uno de los partidos y de la concepción política de los intendentes en gobierno de los mismos.

La otra norma es la Ley 13.482 o Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en 2006. La misma reconoce la existencia de varias policías, interconectadas y dependientes todas del Ministerio de Seguridad, pero con relativa autonomía unas de otras. Para fines descriptivos se mencionarán las diferentes áreas en las que se dividió la fuerza de seguridad, para luego detallar un poco más sobre las policías de seguridad.

El organigrama de las policías provinciales es el siguiente:

- **Área de policías de seguridad.** Comprende las policías de seguridad de distrito o PSD, las policías de seguridad comunales o PSC, la Policía de Seguridad Vial, la Policía de Seguridad de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslados de Detenidos, la Policía de Seguridad Buenos Aires 2, la Policía de Seguridad Siniestral, la Policía de Seguridad de Servicios y Operaciones Aéreas.
- **Área de policías de investigaciones.** Comprende las policías de investigaciones en función judicial, las policías de investigaciones de delitos complejos, las policías de investigaciones del tráfico de drogas ilícitas, la policía científica y el registro de antecedentes.
- **Área de policías de información**
- **Área de formación y capacitación policial.** Comprende el Instituto de Formación Policial, Centro de Altos Estudios Policiales y centros de entrenamiento.
- **Policía de Comunicaciones**
- **Auditoría General de Asuntos Internos**
- **Capellanía General**

## Las policías de seguridad comunales y de distrito

Existen en la provincia dos tipos de policías de seguridad en sentido general: las policías de seguridad de distrito o distritales y las comunales. A ambas les corresponden las mismas funciones, esto es “evitar la comisión de hechos delictivos o contravencionales; hacer cesar tales hechos cuando han sido ejecutados o han tenido comienzo de ejecución; recibir denuncias y practicar investigaciones (...), impedir que los hechos delictivos tentados o cometidos produzcan consecuencias delictivas ulteriores...”. (Ley 13.482, artículo 20). En otras palabras, su función principal es la prevención del delito.

Las policías de seguridad de distrito (PSD) funcionan en aquellos partidos del interior bonaerense con más de 70 000 habitantes. Su jefe es un funcionario policial con el grado de capitán o de inspector. Cada jefatura distrital cuenta con una subjefatura de seguridad y otra de investigaciones. A su vez, cuenta con comisarías (en las que funciona un área de prevención del delito y un gabinete de investigaciones), subcomisarías, una comisaría de la mujer y la familia, destacamentos y puestos de vigilancia.

Las policías de seguridad comunales (PSC) funcionan en aquellos partidos del interior provincial de menos de 70 000 habitantes que hayan adherido expresamente al sistema. La adhesión se materializa a través de un convenio firmado entre el Ministerio de Seguridad y el intendente local. También se requiere una ordenanza (ley local) de ratificación del convenio por parte del Concejo Deliberante (órgano legislativo del gobierno local). Los partidos con más de 70 000 habitantes también pueden solicitar su adhesión al sistema de policías comunales y la facultad de evaluar su implementación o no queda a cargo del Ministerio de Seguridad.

El jefe de cada PSC es un funcionario policial con el grado de capitán. Como tal, reporta al intendente del partido en el que se

asienta su jefatura para todo lo referido a las cuestiones operativas y de funcionamiento, pero mantiene su dependencia orgánica del Ministerio de Seguridad. Las PSC cuentan en su jurisdicción con estaciones, subestaciones, una comisaría de la mujer y la familia, destacamentos y puestos de vigilancia.

Las PSD y las PSC tienen un alto grado de autonomía funcional, administrativa y financiera. Aún así, ambas dependen de una jefatura departamental de seguridad que tiene jurisdicción sobre un grupo de partidos ya predeterminado.

Cada jefatura departamental de seguridad está comandada por un funcionario policial con grado de comisionado jefe. Además, cada jefatura departamental cuenta con un gabinete de evaluación, un centro de procesamiento y análisis informático delictual, un centro de operaciones, un grupo de apoyo departamental (GAD) y una delegación de la policía de investigaciones.

En el conurbano bonaerense o gran Buenos Aires también se verifica la división entre PSD y PSC. Allí también se registra, a partir de la puesta en marcha de la Ley 13.482, la actuación la Policía Buenos Aires 2, cuya función principal es la prevención del delito y la coordinación con la Policía Federal. Esta última tiene jurisdicción sobre la capital del país, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y esta tarea de coordinación se hace necesaria por su proximidad geográfica con el conurbano bonaerense.

En definitiva, la Provincia de Buenos Aires está dividida en 32 jefaturas departamentales de seguridad. Todas ellas reportan a una superintendencia de coordinación operativa con sede ministerial. Se verifica, además, la existencia de PSC en sesenta partidos, esto es un 44,8 % del total. Cabe aquí una salvedad: muchos partidos menores de 70 000 habitantes aún no tienen policías comunales por no haber adherido sus gobiernos locales al sistema, a pesar de que cumplen la condición demográfica. El resto de los partidos tienen PSD.

## **Olavarría. Gobierno local y seguridad pública 2004-2007: un caso especial**

### **Olavarría: algunos datos generales**

El partido de Olavarría está ubicado en el centro geográfico de la Provincia de Buenos Aires. Con una superficie de 7 715 kilómetros cuadrados es el tercer partido en extensión del ámbito provincial. La población total del partido es de 103 961 habitantes según el censo 2001.

Olavarría presenta una economía diversificada, con un importante componente agroganadero, pero con un fuerte sector minero y de industrias relacionadas y otro de servicios. Asimismo, se ha ido convirtiendo en un centro comercial de relevancia: se hallan registrados más de 5 000 comercios de todo tipo. Como ciudad de importancia regional muestra también una intensa vida social, cultural y deportiva.

Olavarría posee también una particularidad especial desde el punto de vista poblacional. Por un lado está la ciudad cabecera que da nombre al partido, con 83 738 habitantes. Pero además, a un radio de unos 25 km de la ciudad cabecera se encuentran una serie de pueblos que están bajo su jurisdicción y cuya actividad gira alrededor de la misma. A 15 km se encuentra Sierras Bayas (3 929 habitantes), cuya economía se basa en la minería y el transporte de cargas. A 10 km está el pueblo de Sierra Chica (3 305 habitantes), que contiene uno de los complejos carcelarios más grandes que la provincia posee. A 9 km se encuentra Villa Alfredo Fortabat (3 433 habitantes), fundada en la producción cementera. Hinojo (2 691 habitantes) está ubicada a 19 km. En el mismo radio se verifica la presencia de tres colonias de descendientes de alemanes del Volga: Colonia Hinojo (963 habitantes) a 15 km, Colonia San Miguel (588 habitantes) a 25 km y Colonia Nievas (14 pobladores) a 28 km. Finalmente, mucho más alejados de la cabecera y ubicados en la extensa área rural de



la jurisdicción, se hallan los pueblos de Espigas (a 80 km con 523 habitantes), Recalde (a 100 km con 297 habitantes) y Santa Luisa (a 45 km con 98 habitantes).

Esta particularidad demográfica implica, desde el punto de vista de la seguridad, una importante propagación de objetivos a cubrir, lo que provoca una gran dispersión de esfuerzos. Por un lado está una urbe mediana, con las complejidades propias de una ciudad industrial. Por otro, una serie de pueblos circundantes con una intensa actividad económica, una extensa área rural, con pueblos muy alejados, y una red de caminos de 2 100 km. La seguridad pública se convierte, así, en un desafío para un estado provincial cuyos recursos suelen ser generalmente inferiores a las demandas que debe atender.

Para terminar estos datos generales es necesario hacer una referencia breve a la evolución de la situación política de Olavarría. Desde 1983 el partido fue gobernado mayoritariamente por una sola persona. Triunfante en las elecciones de ese año, Helios Eseverri gobernó hasta 1987. Fue reelecto en 1991, 1995, 1999 y 2003. A mediados de 2007 debió alejarse del cargo por una enfermedad que determinó su muerte. Cabe recordar que los gobiernos locales de la provincia están compuestos por un departamento ejecutivo cuyo titular –el intendente– dura en el cargo cuatro años, y un departamento deliberativo compuesto por concejales (en Olavarría son 20) que permanecen en sus bancas también por cuatro años. La extensa trayectoria de Helios Eseverri y su supremacía política permitieron darle una continuidad de gestión a la política olavarríense y alejar ciertas cuestiones básicas de las contiendas político-partidarias.

### **Olavarría: el gobierno local y la seguridad pública. Antecedentes**

Durante mucho tiempo las cuestiones relacionadas con la seguridad pública fueron más o menos ajenas de la agenda del gobierno local. Ello se debió, por una parte, a que la

inseguridad no había alcanzado un grado tal que significara un tema de preocupación. Más allá de algunos hechos delictivos aislados, la situación general era de relativa tranquilidad. Por otra parte, ya se ha visto que la cuestión de la seguridad pública es una atribución del gobierno provincial. La Ley Orgánica de las Municipalidades, que rige el funcionamiento de los gobiernos locales de la provincia, no la incluye dentro de sus funciones, salvo algunas cuestiones menores y muy específicas. Debido a ello, las acciones del gobierno local se limitaban a reclamar ante las autoridades provinciales cuando se producía algún caso de inseguridad resonante, recibir eventuales informes sobre la situación general y hacer algún aporte ocasional de recursos para el funcionamiento de las fuerzas de seguridad.

Esto comenzó a cambiar desde los noventa y alcanzó su pico de preocupación luego de la crisis de 2001, que significó mucho más que la caída del gobierno nacional de Fernando de la Rúa y provocó una profunda conmoción que afectó a toda la sociedad argentina e hizo explotar violentamente conflictos sociales que se habían potenciado por las políticas implementadas en la década anterior.

Al mismo tiempo que implosionaba el aparato productivo y el desempleo tocaba la puerta de millones de argentinos, la gobernabilidad del país se hacía añicos. Las protestas sociales violentas arreciaban y un clima de pesimismo general se apoderaba de la sociedad. Mientras el gobierno nacional intentaba gobernar la tormenta, los estados provinciales emitían sus propias monedas y se declaraban en bancarrota.

La población, por su lado, comenzó a percibir la impotencia de los estados nacional y provinciales para atender sus demandas básicas y un sentimiento de desprotección general cundió en el país. Ese vacío institucional se tradujo –entre otras cosas– en un aumento de la delincuencia y un vuelco de la sociedad hacia los gobiernos locales en busca de respuestas. El propio gobierno de Olavarría había debido definir como prioridad la ayuda

social para enfrentar la crisis. Casi todas las demás actividades oficiales debieron ser restringidas al máximo, hasta llegar incluso a producirse una fuerte reducción del alumbrado público en la ciudad cabecera. Paralelamente, y a medida que la crisis arreciaba, la inseguridad iba en aumento. En 2002 se registraron 1 366 hechos delictivos, cifra que aumentó a 1 582 en 2003.

Fue en este contexto en el que el intendente Helios Eseverri decidió tomar una actitud más directa en el tema de la seguridad pública. Luego de varias negociaciones con el gobierno provincial se firmó el 1 de diciembre de 2003 el Convenio de Colaboración Institucional entre el Ministerio de Seguridad y la Municipalidad de Olavarría.

A través de este convenio se implementaba el “Plan Piloto de Seguridad Ciudadana”, que estaba “... orientado a desarrollar estrategias locales de prevención integral del delito y la violencia”. En él, el ministerio se comprometía a dotar a las fuerzas de seguridad con personal policial, armamentos, vehículos y comunicaciones. Por su parte, la municipalidad se comprometía a colaborar con los medios a su alcance para lograr los objetivos del plan. Asimismo, facultaba al gobierno local “...a participar en la definición de directivas operativas a ser cumplimentadas por los titulares de las dependencias (policiales) y responsables de las seccionales (policiales) que funcionan en el municipio. Estas directivas se limitan a la realización y localización de consignas policiales, operativos policiales de control, patrullajes de distinta modalidad (de a pie, motorizados, etc.), operativos de seguridad focalizados...”.

Este nuevo plan se tradujo en la puesta en marcha de un sistema de patrullajes permanentes por cuadrículas en el ámbito de la ciudad cabecera y de recorrido constante por los caminos rurales. A cambio, la municipalidad comenzó a realizar importantes aportes, fundamentalmente destinados a proveer de combustible y reparaciones a los móviles afectados.

El convenio de diciembre de 2003 fue importante, además, porque sentó las bases para lo que es el Sistema de Seguridad de Olavarría actual. Salvo en un caso, fue el único de su tipo que se firmó en la provincia. Su continuidad fue respetada por las autoridades ministeriales que se sucedieron.

### **El Sistema de Seguridad Pública de Olavarría**

La implementación del “Plan Piloto de Seguridad Ciudadana” significó la necesidad de realizar importantes aportes de recursos por parte del municipio de Olavarría y un mayor involucramiento del gobierno local en los temas de seguridad pública.

Ante ello, el intendente Helios Eseverri tomó dos iniciativas. Por un lado envió al Concejo Deliberante un proyecto de ordenanza que creaba un fondo especial de seguridad financiado con un incremento del 7% en las tasas de servicios urbanos y de seguridad e higiene, y de 0,045 pesos por hectárea en la tasa por conservación, reparado y mejoramiento de la red vial municipal. Dicho proyecto fue convertido por el Concejo Deliberante en la Ordenanza 2771/04.

Luego de aprobada la misma, el Departamento Ejecutivo dictó el Decreto 452/04 por el cual se creaba el Consejo Municipal de Seguridad (CMS). Este cuerpo era presidido por el intendente y actuaba bajo la coordinación general del secretario de gobierno. Lo componían, asimismo, representantes de la Sociedad Rural de Olavarría, de la Cámara Empresaria de Olavarría, otros productores rurales no agremiados en la Sociedad Rural, otros vecinos y comerciantes concentrados en la organización de Vecinos Autoconvocados por la Seguridad, representantes de sociedades de fomento con amplia inserción barrial y otros funcionarios municipales. La representación tendió a ser muy amplia, a pesar de que en su devenir algunos miembros se retiraron y otros fueron incorporándose. Todos los vecinos y representantes de entidades colaboraron con

su participación ad honorem y ningún funcionario cobró extras por su trabajo en el cuerpo. Una empleada municipal oficiaba de secretaria administrativa.

Las facultades del CMS fueron establecidas por el Decreto 452/04 del siguiente modo: "... definir la política de gastos e inversiones del Fondo Especial de Seguridad creado por Ordenanza N° 2771/04 y colaborar con todas aquellas cuestiones pertinentes a la seguridad pública en el ámbito del partido de Olavarría dentro del marco del Convenio de Colaboración Institucional firmado con el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires el 1 de diciembre de 2003".

Entre mayo de 2004 y noviembre de 2007 el CMS sesionó en 116 oportunidades, a un ritmo de más de dos reuniones mensuales. Sus actividades y decisiones fueron registradas en actas y se convirtió en el órgano de provisión de recursos, control y definición de políticas referidas a la seguridad pública en Olavarría.

En lo que respecta a la organización de las fuerzas de seguridad en el partido, luego de la implementación de la segunda etapa de la Reforma Arslanian las mismas quedaron establecidas de la siguiente forma: la **Jefatura de Policía de Seguridad de Distrito**, a cargo de un inspector dependiente de la Jefatura Departamental de Azul; las **comisarías primera y segunda**, ambas a cargo de un capitán y con jurisdicción en el centro y norte de la ciudad y en el sur de la misma respectivamente; la **Comisaría de la Mujer y la Familia**; las **subcomisarías** de Hinojo, Loma Negra (en Villa Alfredo Fortabat) y Sierras Bayas; la **Patrulla Rural**; los **destacamentos** de Sierra Chica, Espigas y Colonia San Miguel; y los **puestos de vigilancia** de Recalde y Santa Luisa.

La PSD en Olavarría es una fuerza compuesta por unos 350 efectivos y cuenta con una flota automotor de 50 unidades. Además de este cuerpo, tienen actuación en el partido delegaciones de la Infantería Policial y de las policías de investigaciones, de custodia de objetivos fijos, personas y traslados de detenidos, de investigaciones del tráfico de drogas

ilícitas, de comunicaciones, y un instituto de formación policial, un centro de altos estudios policiales y un centro de entrenamiento.

### **El Consejo Municipal de Seguridad (CMS): su funcionamiento**

El CMS funcionó de la siguiente forma:

**Temas de rutina:** a cada uno de sus miembros, en forma individual o por grupos, le fue asignada una o más dependencias policiales para la atención de sus necesidades en materia de provisión de combustible y reparaciones de móviles. Recorriéndolas, recogían sus demandas y podían decidir directamente sobre algunas cuestiones que no implicaran gastos superiores a 1 000 pesos, caso contrario debían comunicarlas inmediatamente a la secretaria administrativa. Todas las erogaciones eran realizadas mediante el sistema de compras municipal con lo cual se evitaba el manejo directo de dinero. Las demás necesidades eran planteadas en sesión, evaluadas, y luego se decidía sobre el curso de acción a tomar. Gracias a este sistema de trabajo se pudo mantener en constante funcionamiento durante casi cuatro años una flota de unos 50 móviles policiales que recorrían en promedio unos 300 km diarios cada uno. Además de una provisión mensual de aproximadamente 30 000 litros de combustible y de las reparaciones y mantenimiento, se alquilaban algunos edificios para el funcionamiento de las dependencias, así como equipos de comunicaciones y otros equipamientos menores. De igual modo, se puso en marcha un sistema de control de gastos de cada móvil, lo que permitió también brindar información a los jefes policiales acerca de la *performance* de los recorridos en las cuadrículas de la ciudad y en los caminos rurales.

**Recepción de informes y planteos:** en forma periódica, ya fuera porque eran citados o porque solicitaban hacerlo por propia iniciativa, el jefe distrital y los jefes de las distintas dependencias policiales concurrían para brindar informes sobre la situación general o

sobre algún tema en particular. Allí recogían, además, los planteos que surgían producto del trabajo semanal de los miembros o de los reclamos que los vecinos realizaban ante los funcionarios municipales. Esta instancia permitía incrementar el compromiso de las fuerzas de seguridad en la tarea de prevención del delito.

**Acciones especiales:** además de lo ya indicado, por iniciativa del CMS y en forma consensuada con las autoridades policiales, se implementaron las siguientes acciones especiales:

- Se creó el Cuerpo de Bicipolicías para reforzar el patrullaje en algunas zonas de la ciudad –como los parques y paseos públicos– de difícil acceso para los automóviles policiales. Se adquirieron las bicicletas, equipos de comunicación y de seguridad para su puesta en marcha.
- Se donaron al Ministerio de Seguridad las tierras e instalaciones ubicadas en el Cerro Fortabat para el emplazamiento del Centro de Altos Estudios Policiales y del Centro de Entrenamiento.
- Se proveyó y acondicionó una propiedad municipal para la instalación del Destacamento de Infantería Policial.
- Se creó el Cuerpo de Motopolicías para reforzar el patrullaje en el centro de la ciudad. Se adquirieron las motos, equipos de comunicación y de seguridad para su puesta en marcha.
- Se contrataron capacitadores para dictar cursos de manejo predictivo a ochenta choferes policiales. Los asistentes recibieron también instrucción sobre el cuidado y mantenimiento de los móviles.
- Se acordó un sistema de control y prevención ante la afluencia semanal de visitas que reciben los internos del complejo carcelario de Sierra Chica.
- Se estableció un sistema de auditoría externa para el control del buen uso y mantenimiento de los móviles policiales.
- Se realizaron permanentes gestiones ante las autoridades ministeriales para lograr la

provisión de nuevos patrulleros que reemplazaran a aquellos que por accidentes o fatiga de materiales ya no podían ser reparados. Ellas redundaron en la obtención, solo en 2007, de doce nuevos móviles.

- Se establecieron operativos de seguridad especiales para las grandes fiestas populares que, como los carnavales y la farándula estudiantil, convocan una asistencia de más de 30 000 en personas. Asimismo, se implementaron operativos especiales para cubrir megaeventos culturales masivos, como las presentaciones de las bandas de rock Bersuit Vergarabat (2006) y Callejeros (2007).
- Se realizó la etapa Olavarría del Plan Nacional de Desarme Voluntario, que logró erradicar unas 700 armas, muchas de ellas no registradas.
- Se controló y se realizaron ajustes permanentes en el sistema de patrullaje por cuadrículas de la ciudad cabecera.

## Resultados y conclusiones

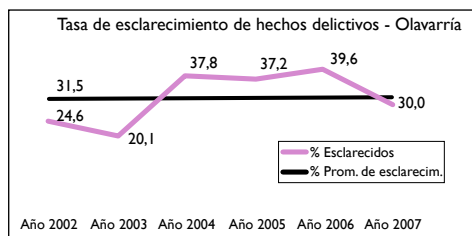
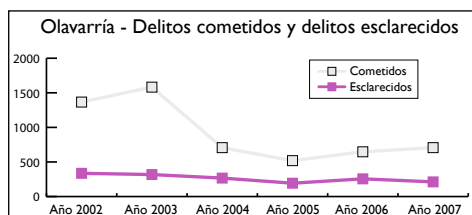
El tratamiento que suelen dar los medios de comunicación masiva a las cuestiones que tienen que ver con la seguridad pública muchas veces tiende a amplificar cierta sensación constante de inseguridad. Es comprensible que en el mundo de la información las malas noticias terminen siendo buenas por el hecho de que tienen un alto impacto en las audiencias. Pero muchas veces no dan cuenta de la realidad, o de su totalidad al menos.

Por otra parte, la inseguridad reconoce múltiples causas y es un fenómeno con el cual las sociedades modernas deben convivir y aprender a lidiar. Como expresaba el ex ministro Arslanian en un reportaje en noviembre de 2006 refiriéndose a los índices delictivos de la provincia: “... creo que si no somos capaces de...terminar con la inequidad, difícilmente bajaremos índice alguno; seguramente siga siendo el mismo o se vaya incrementando con el tiempo”. Por otra parte, la exclusión social es un fenómeno cuya erra-

dicación supone un largo proceso. Mientras tanto, a la vez que se lucha por incluir a los que están fuera del sistema, la inseguridad continúa y aparece por brotes. Por eso hay que seguir haciendo algo, para proteger a aquellos que no delinquen y que pueden ser víctimas reales o potenciales del delito. Es un trabajo con varios frentes.

En ese sentido, las acciones que los gobiernos locales puedan tomar en pos de la seguridad pública constituyen un elemento de fuerza en la lucha contra el crimen. Así lo comprueban algunos de los datos que surgen de las estadísticas que maneja la Jefatura Departamental de Azul respecto a Olavarría.

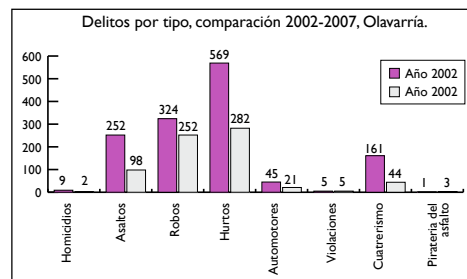
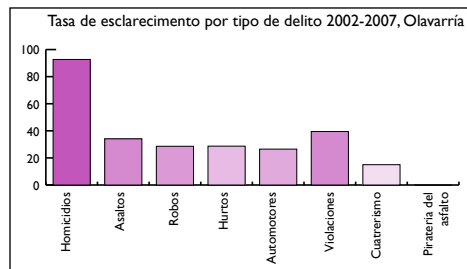
Lo primero que se ve al analizarlos es una clara disminución de la cantidad de delitos cometidos en la jurisdicción y un aumento de la tasa de esclarecimiento de los mismos a partir de la implementación del Plan Piloto de Seguridad Ciudadana en 2004. Los siguientes cuadros muestran la evolución de delitos cometidos y esclarecidos totales y de su tasa de esclarecimiento.



Como se puede observar, no solo aumentó la efectividad policial para prevenir el delito —que bajó a más de la mitad— sino que además mejoró el trabajo de esclarecimiento de los hechos cometidos. Cabe aquí aclarar lo siguiente: esclarecimiento significa la identifi-

cación y captura de los autores, pero no necesariamente su condena. Ello ya es un tema de la justicia penal provincial, un sistema que está claramente colapsado y que merecería un tratamiento particular.

Los próximos cuadros muestran la tasa de esclarecimiento por tipo de delito y la comisión de delitos por tipos comparativamente en 2002 y en 2007.



Es notable ver cómo han decrecido los delitos violentos contra las personas, en particular los homicidios. Es muy probable que esto se haya debido al celo policial en el esclarecimiento de los hechos cometidos, ya que los hechos resueltos han sido superiores al 90%. También han disminuido considerablemente los asaltos, que son delitos contra la propiedad pero con violencia hacia las personas, y han bajado a menos de la mitad. Aquí se verificó una efectividad policial del 34,1%. Otros delitos contra la propiedad, como el robo de automotores y el cuaterismo, han caído a niveles muy bajos, especialmente este último, a pesar de que sus tasas de esclarecimiento no son tan altas (28,7% y 15,6%, respectivamente). Aquí se puede ver el valor de la prevención debida a la intensificación de los

patrullajes, tanto en el área urbana como en el campo. Por último, también ha resultado significativa la reducción a casi la mitad de los hurtos.

Los logros del Plan Piloto de Seguridad Ciudadana de Olavarría produjeron también una modificación del perfil delictivo del partido. Los siguientes cuadros muestran esa variación.



Si bien en las puntas del periodo analizado la tendencia general se mantiene, los robos y hurtos pasaron a tener una incidencia del 75,5% en 2007 cuando en 2002 significaban el 65,4% del total. Del mismo modo, los asaltos redujeron su comisión en 4,5 puntos, así como el cuatrерismo, que lo hizo en 5,6 puntos. También es importante la reducción

de la implicancia de los homicidios a menos de la mitad.

De los datos anteriores se puede inferir que la colaboración del gobierno local olavarricense con el estado provincial en el periodo 2004-2007 ha sido un factor de importancia para:

- bajar los índices delictivos totales del partido hasta más de la mitad desde su punto de inicio;
- ayudar a mejorar la efectividad del trabajo policial medido en un notable incremento de las tasas de esclarecimiento de los hechos cometidos; y
- modificar el perfil delictivo de la jurisdicción, bajando los riesgos que conllevan los delitos violentos contra las personas y mejorando sustancialmente la situación en el campo.

En un discurso pronunciado el 13 de diciembre de 2007 con motivo del Día de la Policía Provincial, el nuevo Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Carlos Stornelli, ratificó el compromiso del gobierno encabezado por Daniel Scioli con la seguridad pública definiéndola como una “cuestión de Estado fundamental”. Allí estableció los lineamientos de su política para los próximos años en un programa de 24 puntos. Básicamente este programa respeta lo hecho por su antecesor y pone énfasis en aumentar la presencia preventiva policial, jerarquizar la policía, dotarla de mayor logística, luchar más denodadamente contra las drogas y continuar estimulando la participación ciudadana en las políticas de seguridad

Aunque es demasiado pronto, nada se ha escuchado aún acerca de los roles de los gobiernos locales de los partidos de la provincia en el tema. Lo ideal sería que se profundizase su participación en la seguridad pública, porque son ellos quienes tienen el mejor conocimiento territorial que permite delinear el mapa del delito en cada partido y quienes están al frente de la atención de las

otras cuestiones que hacen a la seguridad: conocen las demandas y falencias de sus poblaciones en lo social, sanitario, educativo y cultural. Y porque algunos, como Olavarría, pueden exhibir experiencias exitosas en la materia. □

### **Normas y documentos consultados**

Centro de Investigaciones Territoriales y Ambientales Bonaerenses (CITAB), 2008, “Generalidades de la Provincia de Buenos Aires”, en <http://www.bapro.com.ar/citab/00%20GENERALIDADES.pdf>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 2001, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*.

Municipalidad de Olavarría, 2003, *Convenio de Colaboración Institucional entre el Ministerio de Seguridad y la Municipalidad de Olavarría*.

Municipalidad de Olavarría, 2004, *Ordenanza 2771/04*.

Municipalidad de Olavarría, 2004, *Decreto 452/04*.

Municipalidad de Olavarría, 2004-2007, *Actas del Consejo Municipal de Seguridad*.

Municipalidad de Olavarría, 2008, “Nuestra Ciudad”, en [http://www.olavarria.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=blogsection&id=5&Itemid=309](http://www.olavarria.gov.ar/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=5&Itemid=309)

Organización de los Estados Americanos (OEA), 2005, “Proyecto de Resolución Lucha contra la Delincuencia Organizada Transnacional en el Hemisferio”, en [www.oas.org](http://www.oas.org).

Policía de la Provincia de Buenos Aires, Jefatura Departamental de Azul, 2007, *Estadísticas delictivas de Olavarría*.

Provincia de Buenos Aires, 1958, *Decreto-Ley 6769/58 Ley Orgánica de las Municipalidades*.

Provincia de Buenos Aires, 1994, *Constitución de la Provincia de Buenos Aires*.

Provincia de Buenos Aires, 1998, *Ley 12.154 del Sistema de Seguridad Pública Provincial*.

Provincia de Buenos Aires, 1999, “*Ley 12.294 de Adhesión a la Ley Nacional 24.059*”.

Provincia de Buenos Aires, 2006, *Fundamentos y Ley 13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires*.

República Argentina, 1988, *Ley N° 23.554 de Defensa Nacional*.

República Argentina, 1992, *Ley N° 24.059 de Seguridad Interior*.

### **Bibliografía**

Iturburu, Mónica Silvana, 2001, *Municipios Argentinos. Potestades y Restricciones Constitucionales para un Nuevo Modelo de Gestión Local- 2da. Versión*, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Buenos Aires.

Sáin, Marcelo, 2007, “Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005)”, en Cravacuore, Daniel e Israel, Ricardo, “coordinadores”, *Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, Univ. Nacional de Quilmes, Univ. Autónoma de Chile y Hanns Seidel Stiftung, Buenos Aires.

Seitz, Max, 2006, “Arslanian: Discutir el modelo económico”, en *BBC Mundo A fondo*, accesible en [news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2006/](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/specials/2006/)