

# Propuestas legislativas y condiciones políticas detrás de la creación de las policías locales en la provincia de Buenos Aires (2014)

*Legislative proposals and political conditions behind the creation of local police units in the province of Buenos Aires (2014)*

## Pablo Navarro Urquiza

• [navarrourquizapablo@gmail.com](mailto:navarrourquizapablo@gmail.com)

• <https://orcid.org/0000-0002-3767-1145>

Comisión de Investigaciones Científicas; Universidad Nacional de Quilmes. Argentina

## Martina Virginia Oddone

• [martinaoddone97@gmail.com](mailto:martinaoddone97@gmail.com)

• <https://orcid.org/0000-0002-7435-814X>

Comisión de Investigaciones Científicas; Universidad Nacional de Quilmes. Argentina

DOI: <https://doi.org/10.63376/spilquen.v28i2.6395>

## RESUMEN

En 2014 en la provincia de Buenos Aires se conformaron policías locales por medio de un decreto del Poder Ejecutivo. Esto se produjo luego de dos fenómenos concomitantes. Por un lado, la incorporación de los gobiernos locales como actores relevantes en materia de seguridad pública. Por otro, y derivado del elemento anterior, la necesidad de conformar policías de carácter local en distintos distritos del territorio bonaerense. Esta cuestión fue plasmada en distintas iniciativas legislativas que no prosperaron, lo que derivó en que las unidades fueran conformadas por la vía normativa mencionada. El presente artículo procura abordar, por medio de un estudio de caso, los proyectos legislativos orientados a la conformación de policías locales posteriormente desestimados, las condiciones políticas en las que se desarrolló el proceso de creación de dichas policías y, finalmente, los principales aspectos que las unidades policiales establecidas exhibieron. Los resultados alcanzados dan cuenta de la falta de acuerdos y consensos políticos en el arco político bonaerense al momento de discutir por la vía parlamentaria la institución de estas policías, así como también del desfase entre la iniciativa original y la que efectivamente implementó el gobierno provincial. La indagación científica sobre estas cuestiones resulta un aporte para pensar nuevas y mejores políticas y estrategias en materia de seguridad pública a nivel local.

## PALABRAS CLAVE

Policía local; Seguridad pública; Gobiernos locales; Política gubernamental; Proyectos legislativos.

## ABSTRACT

In 2014 in the province of Buenos Aires local police forces were formed by means of a decree of the Executive Power. This occurred after two concomitant phenomena. On the one hand, the incorporation of local governments as relevant actors in public safety matters. On the other hand, and derived from the previous element, the need to create municipal police forces in different districts of the Buenos Aires territory. This issue was reflected in different legislative initiatives that did not prosper, which resulted in the creation of the units through the aforementioned regulations. This

Recibido  
18|02|2025

Aceptado  
15|05|2025

article seeks to address, by means of a case study, the legislative projects aimed at the creation of local police forces that were subsequently rejected, the political conditions in which the process of creation of these police forces took place and, finally, the main aspects that the police units established exhibited. The results obtained show the lack of agreements and political consensus in the political arc of Buenos Aires at the time of discussing the institution of these police forces through parliamentary channels, as well as the gap between the original initiative and the one actually implemented by the provincial government. The scientific research on these issues is a contribution to think new and better policies and strategies on public safety at the local level.

#### **KEY WORDS**

Local police; Public safety; Local governments; Government policy; Legislative projects.

## INTRODUCCIÓN

En Argentina, durante los últimos años los gobiernos locales adquirieron un nuevo rol en el abordaje de la seguridad pública. Esto se vinculó, fundamentalmente, con el aumento y diversificación del delito, lo que colocó a la inseguridad en la agenda pública y condujo a las autoridades locales a tomar partido frente a esa problemática -sobre todo, si se tiene en cuenta que, por su cercanía a la ciudadanía, éstos eran apuntados como responsables de la situación (Fernández 2016). Por cierto, cabe destacar que los gobiernos locales son expresiones gubernamentales de orden subprovincial y que, en Argentina, el tipo de gobierno local que prevalece son los municipios (Mendes Calado, 2012)

El panorama descripto tuvo particular gravitación en la provincia de Buenos Aires, donde, a partir de 2011, el gobierno provincial postuló la necesidad de establecer una policía de seguridad a nivel local. Así, entre 2012 y 2014, se presentaron en la legislatura bonaerense diversos proyectos de ley para la creación de policías locales. Sin embargo, ante la dilación del parlamento bonaerense para aprobar el proyecto, el ejecutivo decidió crear las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) por medio de un decreto del gobernador y una resolución del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Existen varias investigaciones relacionadas con la relación entre seguridad y gobiernos locales, así como también sobre la creación y el funcionamiento de las Unidades de Policía de Prevención Local en la provincia de Buenos Aires. Dentro del primer grupo, se pueden destacar los aportes de Nicolás Rodríguez Games, Santiago Fernández y Marcelo Sain (2016); Mariana Lorenz (2018); y Pablo Navarro Urquiza y Juan Cruz Simonetta (2020). Estos autores destacan la importancia de incorporar a los gobiernos locales en la discusión por el gobierno y la gestión política de la seguridad pública, así como también las limitaciones que el marco normativo vigente tiende a imponer a dichos gobiernos para intervenir en cuestiones relacionadas. En este sentido, algunos de los trabajos mencionados recuperan destacables intervenciones de gobiernos locales en materia de seguridad, aun con los alcances

mencionados y otros, en tanto, proponen alternativas para incorporar la seguridad en la agenda política de los gobiernos locales de Argentina.

Dentro del segundo acervo de trabajos científicos podemos mencionar los aportes de Ornela Pugliese y María Suárez Calvo (2014); Sabina Frederic (2017); y Romina Alegre (2019). La literatura elaborada por estas autoras da cuenta de las tensiones y complejidades que el proceso de conformación de las Unidades de Policía de Prevención Local experimentó en la provincia de Buenos Aires, así como también de los desafíos que acarrea la creación de una policía de carácter local en una provincia con las características sociodemográficas y la problemática criminal que posee el distrito bonaerense. Estas investigadoras coinciden en que la experiencia de las UPPL arrojó un saldo predominantemente negativo ya que, pese a que logró sumar a los gobiernos locales como un actor político de relevancia en el marco de las crecientes demandas ciudadanas por la seguridad, replicó modelos del modelo tradicional de gestión municipal, estableció a las nuevas unidades como apéndices de la policía bonaerense y las facultades que efectivamente adquirieron los gobiernos locales fueron escasas.

En el marco de estas discusiones en torno a los gobiernos locales, la seguridad y la creación de policías locales en territorio bonaerense, el presente artículo tiene por objetivo aportar al conocimiento sobre el proceso de conformación de las UPPL mediante el análisis de las distintas propuestas legislativas, las condiciones políticas que contextualizaron el proceso de referencia y, finalmente, los aspectos principales de las unidades conformadas. Esto será puesto en tensión el concepto de *policías locales*, que remite a aquellas policías que se adaptan a la realidad local de cada distrito, por medio de un diseño orientado a la autonomía local. Estas policías, además, suelen prestar funciones de prevención más específicas que las policías nacionales o provinciales (Fondevila y Meneses Reyes 2017).

En lo que respecta a la metodología, el trabajo se enmarca en un estilo de investigación cualitativo, a partir de la realización de un estudio de caso. La estrategia seleccionada permite analizar, con un alto grado de profundidad, un caso específico que se inscribe en una trama más general (Neiman y Quaranta 2006) y permite pensar

por analogía en otras situaciones similares. De este modo, la conformación de policías locales en la provincia de Buenos Aires será abordada como una expresión del proceso de municipalización de la seguridad que se encuentra en marcha desde hace algunos años.

Respecto de los materiales utilizados para la elaboración del artículo destacan las fuentes primarias -dentro de las cuales se incorporan documentos oficiales, leyes, decretos y resoluciones-, así como también secundarias -principalmente, artículos periodísticos que abordaron temáticas vinculadas con el objeto de estudio-, los cuales fueron tratados mediante la técnica de análisis documental, que consiste en extraer las ideas principales de los documentos, dando lugar a la creación de un nuevo documento que incluye los principales aspectos de los materiales abordados e incorpora la mirada de los investigadores (Peña Vera y Pirela Morillo 2007).

## **POLICÍAS LOCALES EN AMÉRICA LATINA: CARACTERÍSTICAS, FUNCIONES Y TENDENCIAS**

Las policías locales suelen ser presentadas como fuerzas de seguridad estatales a escala reducida, es decir, como policías dedicadas a prevenir el delito en el plano local. Sin embargo, según Gustavo Fondevila y Rodrigo Meneses Reyes (2017), este tipo de policías deben poseer una serie de rasgos distintivos, como por ejemplo la adaptación a las necesidades particulares de cada municipio; un diseño basado en un enfoque orientado a la autonomía municipal; y funciones de prevención más acotadas y específicas que aquellas con las que cuentan las policías nacionales o provinciales/estatales. A su vez, sus funciones básicas suelen estar orientadas a la atención de los delitos comunes con bajo impacto social, así como a mantener la paz y el orden público.

En relación con el contexto latinoamericano, Hugo Frühling (2004) señala que el modelo de policía comunitaria surgió durante las últimas décadas como consecuencia de la desconfianza ciudadana hacia los modelos de policía tradicionales, así como también para poder brindar una respuesta estatal a las transformaciones que el fenómeno criminal y la problemática de la seguridad pública

experimentaron, particularmente, en la región latinoamericana. Además, destaca que la incorporación de este tipo de policías en la región se produjo luego de la corroboración del éxito de estos modelos en Estados Unidos y algunos países de Europa. Para el autor, la región latinoamericana consideró "una solución apropiada para los muchos y graves problemas que afectan a sus fuerzas policiales" (p. 1), tal como se refirió anteriormente.

A través del estudio de la implementación de programas de policiamiento comunitario en cuatro puntos de la región (Villa Nueva, Guatemala; Bogotá, Colombia; y São Paulo y Belo Horizonte, Brasil), Frühling advierte que los proyectos de policía comunitaria abordados tuvieron resultados positivos, lo cual fue reconocido tanto por los propios policías como por el público; que los programas de policiamiento comunitario no alcanzaron a transformar las instituciones policiales, para lo cual sería necesario llevar adelante procesos de modernización institucional; que los mismos tienden a carecer del apoyo necesario por parte de distintas organizaciones locales, así como también por parte de los propios oficiales policiales de menor rango; que la participación de la comunidad en estos programas es deficiente e irregular, más allá de haber registrado niveles de participación aceptables; y, finalmente, que los casos analizados dan cuenta de la necesidad de mantener mecanismos de seguimiento y evaluación sobre los distintos programas de policiamiento comunitario para reformular.

Ahora bien, para Frühling, una policía comunitaria debe contar con una serie de características específicas, tales como "la actividad policial de tipo preventivo enfocada en un área geográfica muy reducida"; "el establecimiento de relaciones estrechas con la comunidad que faciliten la consulta en forma permanente a los ciudadanos a fin de asegurar que la policía tome en cuenta sus percepciones"; "los esfuerzos de la policía por movilizar a la comunidad en acciones preventivas"; y "una iniciativa concertada para involucrar a la policía en el estudio de las condiciones y circunstancias que favorecen la delincuencia o las infracciones menores que trastornan la vida de las personas" (2004: 4).

De esta manera, se pueden considerar a las policías locales como policías dedicadas a la prevención del delito a nivel local, con una fuerte impronta comunitaria y orientadas a las realidades sociales de cada distrito.

En la provincia de Buenos Aires, Argentina, el debate por la conformación de policías locales como policías de proximidad cobró fuerza en 2011, cuando el entonces gobernador Daniel Scioli postuló la necesidad de conformar una "policía de prevención local" para que estuviera "más cerca" de los vecinos de la provincia (Bruschtein 2011). Como se verá seguidamente, distintos proyectos de ley orientados a la conformación de policías locales fueron presentados y debatidos en la legislatura provincial, pese a que ninguno de ellos llegó a convertirse en ley.

Estos proyectos, así como la idea de conformar policías de carácter municipal en la provincia de Buenos Aires contaron con el apoyo de los gobernantes locales (Intendentes del conurbano..., 2012), quienes veían en la propuesta una posibilidad de hacerse cargo de la cuestión de la seguridad más allá de las formas en las cuales habitualmente lo hacían, basadas en la compra de recursos materiales para la policía o combustible o, más acá en el tiempo, la instalación de cámaras para la videovigilancia. En cambio, las propuestas legislativas que serían presentadas en la legislatura bonaerense proponían, con matices, un nuevo rol para los intendentes.

## PROYECTOS LEGISLATIVOS ORIENTADOS A LA CONFORMACIÓN DE UNA POLICÍA LOCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Luego de la propuesta de Scioli para conformar policías a nivel local, se presentaron cinco proyectos de ley en esa dirección: el "Proyecto de Ley de Policías Municipales", presentado por el diputado provincial bonaerense Marcelo Sain; el "Proyecto de Ley de Guardia Urbana", presentado por el diputado provincial Franco Caviglia; el "Proyecto de Ley de Policía de Seguridad Municipal", presentado por el diputado provincial Jorge D'Onofrio; el "Proyecto de Ley de Cuerpo de Policía Comunitaria", presentado por el diputado provincial Guillermo Britos; y, finalmente, el "Proyecto de Ley de Policías de Prevención", presentado por el gobierno provincial. (Sain y

Fernández 2020). Este apartado apunta a recuperar las principales características que contuvo cada propuesta.

## EL “PROYECTO DE LEY DE POLICÍAS MUNICIPALES” DE SAIN

El diputado provincial por el partido peronista Nuevo Encuentro, Marcelo Sain, presentó en 2012 el “Proyecto de Ley de Policías Municipales”. El mismo se orientó a la conformación de “Policías Municipales” en municipios que tuvieran más de 100.000 habitantes y que optaran por ello. Su dependencia sería exclusivamente del intendente. A su vez, el proyecto contuvo lineamientos específicos en cuanto a su conformación orgánica, principios básicos de actuación, misión y función, cooperación y coordinación, dirección y administración, organización, régimen profesional, formación y capacitación, supervisión y control y financiamiento (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2012a).

La máxima autoridad policial sería el director general de Policía Municipal, designado por los respectivos intendentes con acuerdo del Concejo Deliberante. En materia funcional, en tanto, las “Policías Municipales” se abocarían a la realización de tareas de seguridad preventiva local, mientras que sus restricciones funcionales girarían en torno al mantenimiento del orden público, las operaciones especiales, la investigación criminal, la seguridad compleja, las labores administrativas ajenas a su labor policial, la realización de notificaciones o diligencias judiciales, la realización de custodias de detenidos o diligencias penitenciarias, la custodia de edificios o personas y, finalmente, el desarrollo de tareas orientadas a la seguridad vial (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2012a).

En lo referido a la organización, el proyecto estableció que el Departamento Deliberativo del Municipio debía dictar una Ordenanza Orgánica de Policía Municipal para definir su estructura orgánica, bases profesionales, sistema educativo e instancias de control. A su vez, apuntó a que el Intendente ejerciera la dirección superior (a través de un Director General) y la administración general (a través de la administración pública del municipio). El personal administrativo del municipio, en

tanto, podría participar, únicamente, en tareas administrativas y de apoyo (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2012a).

### **EL "PROYECTO DE LEY DE GUARDIA URBANA" DE CAVIGLIA**

En 2012, el diputado provincial por el Frente para la Victoria-PJ, Franco Caviglia, presentó un proyecto para conformar "Guardias Urbanas" como policías a nivel local. El mismo apuntó a la conformación de un sistema de seguridad pública municipal y una guardia urbana dependiente del intendente (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 2012b).

La máxima autoridad policial sería el jefe de Guardia Urbana, designado por el intendente. En lo atinente a las funciones, el proyecto se centró en la prevención, disuasión y conjuración de contravenciones, faltas y conductas predelictuales, mientras que su intervención en la conjuración y prevención de delitos se produciría, únicamente, en caso de flagrancia. Por este motivo, asumirían la función de auxiliar de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a excepción de los referidos casos de flagrancia, donde asumirían el poder de policía pleno. También recibirían denuncias, colaborarían en eventos masivos, asistirían a las víctimas y serían auxiliares de la policía y la justicia en los casos en que expresamente les fuera requerido (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2012b).

En cuanto a la organización de la Guardia Urbana, el proyecto estableció que el intendente definiría el ámbito de actuación territorial y/o funcional de las unidades operacionales, así como también su composición, dimensión y despliegue. Por su parte, el personal que proviniera de otras policías debería pasar por un curso de nivelación e integración (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2012b).

### **EL "PROYECTO DE LEY DE CUERPO DE POLICÍA COMUNITARIA" DE BRITOS**

En 2013, el diputado provincial Guillermo Britos, perteneciente al bloque legislativo encabezado por Francisco De Narváez, del partido Unidos por la Libertad y el Trabajo,

presentó el "Proyecto de Ley de Cuerpo de Policía Comunitaria", que apuntó a la modificación de la Ley N° 13.482, (Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires) para crear "Cuerpos de Policía Comunitaria" para todos los municipios bonaerenses con dependencia funcional del intendente y dependencia orgánica del Ministerio de Justicia y Seguridad (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2013a).

Según la propuesta, la máxima autoridad policial sería un jefe municipal, designado por el Ministerio de Justicia y Seguridad con acuerdo del intendente. Por su parte, en lo referido a las funciones, el proyecto estableció que los "Cuerpos de Policías Comunitarias" se abocarían a la prevención en la vía pública mediante patrullajes pedestres, preferentemente. Dentro de sus funciones específicas se destacaron las de Detectar y prevenir acciones delictivas en la vía pública, brindar capacitación e información a los vecinos en prevención delictual y la búsqueda de soluciones a problemas relacionados con la criminalidad y los conflictos sociales (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2013a).

Respecto de la organización, el proyecto propuso que cada "cuerpo" fuera compuesto por personal de las Departamentales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, mediante su organización en grupos que contarían con un jefe de grupo, con sede en cada comisaría del municipio y responderían a órdenes emanadas por el jefe municipal del "Cuerpo de Policía Comunitaria" (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2013a).

## **EL "PROYECTO DE LEY DE POLICÍA DE SEGURIDAD MUNICIPAL" DE D'ONOFRIO**

El senador provincial Jorge D'Onofrio, perteneciente al espacio encabezado por Sergio Massa, presentó en 2013 un proyecto para la creación de "Policías de Seguridad Municipal", por medio de la modificación de la derogada Ley N° 12.155 (Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires) y la conformación de la referida "Policía de Seguridad Municipal" como policía de seguridad,

dependiente del intendente (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2013b).

El máximo responsable de cada policía sería un jefe de Centro Operativo Municipal designado por el intendente a propuesta del Concejo Deliberante. En cuanto a las funciones de la "Policía de Seguridad Municipal", el proyecto estableció las funciones esenciales de una policía de seguridad (prevención, conjuración y disuasión de delitos) sin establecer las funciones específicas propias de una nueva policía y, en particular, una nueva policía con carácter municipal (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2013b).

Respecto a la organización de las mismas, la propuesta destacó que la "Policía de Seguridad" estaría integrada por un Centro Operativo Municipal y distintas dependencias determinadas por cada una de las respectivas Ordenanzas Municipales (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2013b).

## EL "PROYECTO DE LEY DE POLICÍAS DE PREVENCIÓN" SCIOLISTA

El "Proyecto de Ley de Policías de Prevención", promovido en 2014 por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, apuntó a la creación de las "Policías de Prevención" para aquellos municipios de más de 70.000 habitantes que optaran por esa iniciativa. Las mismas dependerían funcionalmente del gobernante local, pero orgánicamente del Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2014).

El jefe de la Policía de Prevención, en tanto, sería el jefe de Policía de Distrito, designado por el Ministerio de Justicia y Seguridad provincial, sin intervención de los municipios. Por otro lado, las funciones que cumpliría la Policía de Distrito en los distintos municipios consistirían, básicamente, en tareas de prevención y conjuración, así como también colaboración en el control del tránsito. Respecto de las prohibiciones funcionales, dicha policía no podría custodiar objetivos fijos o personas, ni albergar detenidos. Tampoco practicaría citaciones o notificaciones

judiciales ni realizaría tareas administrativas ajenas a sus labores propias (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2014).

En cuanto a la organización, el proyecto estableció que cada municipio tendría autonomía funcional, administrativa y financiera para la puesta en funcionamiento y organización de la Policía de Prevención, por fuera de la coordinación, control y directivas impartidas por el Ministerio de Justicia y Seguridad. Por su parte, el propio ministerio determinaría la cantidad mínima de integrantes de cada Policía de Prevención. Finalmente, el personal municipal que se encontrara desempeñando funciones relacionadas con la seguridad podría incorporarse a la Policía de Prevención que fuera creada y se capacitaría en los Institutos de Formación Policial correspondientes (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires 2014).

A continuación, un cuadro que sintetiza las principales diferencias entre los distintos proyectos:

**Principales diferencias entre los proyectos legislativos presentados**

| Autor                                      | Sain                                                                                         | Caviglia                                                                                                                | Britos                                                                                                                  | D'onofrio                                             | Scioli                                                                                                               |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Denominación</b>                        | Policías Municipales                                                                         | Guardia Urbana                                                                                                          | Cuerpo de Policía Comunitaria                                                                                           | Policía de Seguridad Municipal                        | Policía de Prevención                                                                                                |
| <b>Dependencia</b>                         | Orgánica, funcional y operativa del intendente                                               | Jerárquica, orgánica y funcional del intendente                                                                         | Funcional del intendente, orgánica del Ministerio de Justicia y Seguridad PBA                                           | Funcional, administrativa y financiera del intendente | Funcional del intendente, orgánica del Ministerio de Justicia y Seguridad PBA                                        |
| <b>Requisitos, adhesión y conformación</b> | Más de 100.000 habitantes con adhesión a la ley por ordenanza municipal con mayoría absoluta | Cualquier municipio puede hacerlo por ordenanza municipal y a través de un convenio entre el ministerio y el intendente | Cualquier municipio puede hacerlo por ordenanza municipal y a través de un convenio entre el ministerio y el intendente | Cualquier municipio puede hacerlo                     | Más de 70.000 habitantes; adhesión mediante convenio suscrito por el intendente y ratificado por ordenanza municipal |
| <b>Funciones</b>                           | Seguridad preventiva local                                                                   | Prevención, disuasión y conjuración de contravenciones, faltas y conductas predelictuales                               | Prevención en la vía pública, con preferencia de patrullaje pedestre                                                    | Prevención, conjuración y disuasión del delito        | Prevención y conjuración del delito                                                                                  |

Fuente: elaboración propia en base a los proyectos legislativos presentados

## EL DERROTERO DE LA ALTERNATIVA PARLAMENTARIA

En mayo de 2014, la Cámara de Diputados dio media sanción a un proyecto formulado de manera conjunta por el Frente para la Victoria, Nuevo Encuentro, el Frente Renovador y el espacio liderado por Francisco de Narváez, mientras que el Frente

Amplio UNEN y la izquierda votaron en contra. El proyecto propuso la creación de las policías municipales en comunas de más de 70.000 habitantes que adhirieran a su formación y puesta en marcha. La policía propuesta tendría a su cargo tareas preventivas sobre delitos menores y estaría directamente vinculada a la gestión del intendente municipal, por fuera de la estructura policial provincial. El intendente designaría al jefe policial local luego de una audiencia pública de antecedentes y oposición no vinculante y podría removerlo cuando así lo dispusiera, mientras que el Concejo Deliberante lo podría hacer únicamente con la aprobación de dos tercios de sus miembros ("Media sanción..." 2014).

Sin embargo, la propuesta no corrió la misma suerte en el Senado de la Provincia de Buenos Aires. Allí se sucedieron enfrentamientos entre las distintas fuerzas políticas en aras de introducir modificaciones en el proyecto ("Sin mayores avances..." 2014). Luego de instancias de negociación política, la Cámara Alta aprobó el proyecto en general, a la espera de la votación particular. Las diferencias giraban en torno a la consideración del bloque massista respecto del rol de los intendentes - que, para los diputados del Frente Renovador, debían ser un actor secundario en la gestión de las policías locales, que debían quedar a cargo de las autoridades provinciales- y de la portación del armamento reglamentario fuera del horario de trabajo -los diputados de Nuevo Encuentro con Sain a la cabeza postulaban que esto era innecesario ya que implicaba que los efectivos policiales locales tuvieran que intervenir en situaciones de violencia que ocurrían fuera de su horario de trabajo ("Volvió a fracasar..." 2014). Esta situación se mantuvo hasta la intervención del Poder Ejecutivo en la materia, la cual será abordada posteriormente.

En definitiva, las cinco propuestas legislativas presentadas -inclusive, la propuesta por el propio gobierno provincial- no tuvieron éxito en la legislatura. Esto pudo haberse vinculado con las distintas cosmovisiones sobre la seguridad pública que tenían los actores político-institucionales relacionados con el proceso abordado, con el desinterés gubernamental por descentralizar la seguridad y delegarles ciertas facultades a los municipios -o, en su defecto, el interés por continuar teniendo a su cargo esas competencias- o, también, con la baja intensidad de los apoyos

manifestados por los intendentes. En su conjunto, estas explicaciones sintetizan, de igual forma, la falta de voluntad política para construir policías de seguridad a nivel municipal. Aun con experiencias exitosas en la región, la legislatura y el gobierno provincial se movieron en tándem para desestimar procesos de modernización en el sistema policial bonaerense y reproducir el entramado político-institucional vigente en la materia.

Las propuestas oscilaron entre la modificación de la legislación vigente y la conformación de "cuerpos" policiales dependientes de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la conformación de "Guardias Urbanas" con excepcionalísimo poder de policía y propuestas más innovadoras, como la propuesta de "Policías Municipales", basada en el establecimiento de un plexo normativo integral para la conformación de esas policías en los distintos municipios de la provincia.

Como se indicó, un factor central reside en la falta de desinterés por parte de un amplio sector de la clase política y, particularmente, de algunos legisladores bonaerenses por abordar problemáticas centrales para el desarrollo de la provincia, tal como lo es la seguridad y, en su marco, la construcción de una agenda local de seguridad que incorpore a los municipios como actores de peso en el marco de las transformaciones mencionadas.

Luego de varias discusiones en torno a las especificidades que debían adoptar las nuevas policías, en 2014 el gobierno provincial decidió dejar atrás la vía parlamentaria y conformar "Unidades de Policía de Prevención Local" (UPPL) por medio de un decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires y una resolución del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

## LA CREACIÓN DE LAS UNIDADES DE POLICÍA DE PREVENCIÓN LOCAL

Tras algunos meses de debate en torno a los proyectos de ley orientados a la creación de policías a nivel municipal, a finales de junio de 2014, el gobernador de la provincia

de Buenos Aires, Daniel Scioli, instruyó al ministro de Seguridad provincial<sup>1</sup> -por medio del Decreto N° 373/2014 del Poder Ejecutivo- a conformar la Superintendencia de Seguridad Local en el marco de las facultades conferidas por la Ley N° 13.482 (Ley de unificación de las normas de organización de las policías de la provincia), con el fin de "fortalecer la prevención del delito a nivel municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía" (Decreto N° 373/2014).

La decisión apunto al "fortalecimiento de la prevención" y la "seguridad ciudadana" en la provincia, lo cual sería alcanzado con la "adaptación de las políticas generales a las particularidades de cada distrito", por medio de la conformación de nuevas unidades policiales, lo que se reflejaría en "mayor inmediatez entre las fuerzas policiales y los ciudadanos" (Decreto N° 373/2014).

Días después, el ministro de Seguridad, Alejandro Granados, firmó la Resolución N° 835/2014, dando lugar a la creación de las "Unidades de Policía de Prevención Local" (UPPL) como unidades policiales con rango orgánico de división enmarcadas en la Policía de la Provincia de Buenos Aires, destinadas a aquellos municipios cuyas autoridades decidieran suscribir el "Convenio Específico de Conformación y Cooperación" anexo a la norma mencionada. Las unidades serían "equipadas, conformadas y financiadas" con fondos provinciales (Resolución N° 835/2014).

A las nuevas unidades policiales les fue asignada la misión de "[prevenir] los delitos y contravenciones, actuando con características de policía de proximidad, coordinando su actuación con los municipios y demás unidades policiales". Asimismo, se estableció que el jefe local de las distintas UPPL sería designado por el ministro de Seguridad bonaerense, en acuerdo con los respectivos intendentes (Resolución N° 835/2014).

Por otro lado, las funciones que les fueron asignadas a las unidades fueron las de "realizar actividades de observación, patrullaje y vigilancia, en las zonas

---

<sup>1</sup> El previamente mencionado Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires fue bifurcado en 2013 por decisión del gobernador con el aval de la legislatura bonaerense, dando paso a la conformación de un Ministerio de Justicia y un Ministerio de Seguridad ("Ministerios separados" 2013).

delimitadas por el sistema de seguridad establecido a nivel provincial"; "efectuar la prevención primaria, con un conocimiento cabal del sector barrial sobre el cual trabaja"; "implementar mecanismos de disuasión frente a actitudes y hechos delictivos o contravencionales"; "hacer cesar la comisión de delitos y contravenciones e impedir sus consecuencias"; "intervenir en los conflictos relacionados con la violencia de género, a cuyo fin serán dotados con un sistema de comunicaciones diferenciado, vehículos identificables, participación de personal femenino, y los recursos materiales necesarios para un efectivo tratamiento de dicha problemática"; "impedir que los hechos delictivos o contravencionales, tentados o cometidos, produzcan consecuencias delictivas ulteriores"; "establecer una relación estrecha con la comunidad en la labor preventiva"; "colaborar con las tareas de análisis preventivo, en base a mapas delictivos que se deberán confeccionar y mantener actualizados"; "coordinar el esfuerzo policial con el resto de los agentes que intervienen en la comunidad"; "prestar auxilio u orientación, en la medida de lo necesario, a todo vecino que así lo requiera" (Resolución N° 835/2014).

Las unidades conformadas quedaron bajo la órbita de la mencionada Superintendencia de Seguridad Local, una Unidad Policial creada en el ámbito de la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. A esta superintendencia le otorgaron la responsabilidad de ejercer el "mando general de carácter operativo" sobre las UPPL, con la misión de "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 en cada municipio" (Resolución N° 835/2014).

A la referida superintendencia también se le otorgaron las funciones de "ejercer la coordinación operativa del personal bajo su mando, para el cumplimiento de las metas, acciones y tareas ordenadas, conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes y los convenios que oportunamente se suscriban con los municipios"; "recibir del Intendente el «Programa Operativo de Seguridad» con las políticas preventivas y las acciones estratégicas propuestas para su municipio"; "supervisar el funcionamiento de las «Unidades de Policía de Prevención

Local», con la participación del municipio»; "coordinar con las restantes unidades policiales el cumplimiento de las metas asignadas a las «Unidades de Policía de Prevención Local»; y "efectuar toda otra actividad que sea propia de la conducción del órgano superior a su cargo (Resolución N° 835/2014).

Por otro lado, la resolución ministerial estableció la conformación de "Mesas de Coordinación Operativa Local" como mecanismos de articulación interinstitucional entre la provincia y los municipios. Las mismas estarían integradas por el intendente municipal; el coordinador operativo propuesto por las autoridades locales y designado en el marco de la Subsecretaría de Planificación del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos aires; y, finalmente, el jefe de la Unidad de Policía de Prevención Local. Las tareas a desarrollar en el marco de las mesas se orientaban a analizar los aspectos funcionales y operativos de las estrategias de seguridad preventiva implementadas a nivel local; intercambiar información entre las distintas dependencias policiales actuantes en el municipio de referencia; asegurar el funcionamiento de los mecanismos de coordinación operativa de las policías que desempeñaran sus labores en los distintos municipios; planificar actuaciones conjuntas entre dichas policías; y, por último, llevar a cabo el análisis del mapa del delito (Resolución N° 835/2014).

En el marco de la creación de las Unidades de Policía de Prevención Local, el ministro Granados lamentó que las policías locales no hayan sido creadas por la vía parlamentaria, lo cual, según él, les hubiera permitido a los gobiernos locales disponer de mayores facultades en la materia, tales como la designación del jefe policial de su distrito. Pese a ello, el ministro defendió la creación de las unidades e indicó que las mismas no eran dependencias de la policía provincial, sino que iban a funcionar por un "andarivel separado" de la estructura policial bonaerense ("Granados confirmo que..." 2014).

En verdad, las unidades creadas conformaban apéndices de la policía de la provincia, con escasa incidencia de los gobernantes locales y una fuerte influencia del gobierno provincial por medio del Ministerio de Seguridad, así como también de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Esto provocó que el experimento UPPL

quedara a mitad de camino, sin modificar el esquema de seguridad preventiva que se mantenía vigente en los municipios. Estos últimos fueron relegados, pese a seguir siendo el principal beneficiario de los reclamos ciudadanos, a sabiendas de la existencia de policías locales. Tampoco se aclararon públicamente los cambios entre la propuesta inicial del gobierno, los proyectos legislativos y la unidad que finalmente se creó.

Posiblemente, la premura oficial guardó vinculación con el hecho de que al año siguiente se llevarían a cabo las Elecciones Generales por la presidencia y la gobernación provincial, entre otras responsabilidades institucionales. Dado que Daniel Scioli había instalado en la agenda pública la necesidad de conformar policías locales desde 2011, su creación era una cuestión de suma relevancia, al menos, política. En definitiva, la propuesta prácticamente no modificó el sistema de seguridad provincial.

## CONCLUSIONES

El presente artículo indagó en torno al proceso de conformación de las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) en la provincia de Buenos Aires en 2014. Para ello, se llevó adelante un análisis de las propuestas legislativas que orbitaron en torno a ello; las condiciones políticas que motivaron la desestimación de la vía legislativa y, en consecuencia, su creación por decreto; y, finalmente, las principales características que estas unidades adquirieron al momento de su creación. Todo ello bajo un encuadre conceptual relacionado con las policías locales.

El primer apartado dio cuenta de las características de las policías locales. En este sentido, se especificó que ese concepto remite a las policías que se adaptan a la realidad de los gobiernos locales, contando con un diseño orientado a la autonomía municipal, así como también que dichas policías suelen prestar funciones de prevención más específicas que las policías nacionales o provinciales.

En la provincia de Buenos Aires, el debate por la conformación de policías de carácter local adquirió relevancia en 2011, cuando durante el segundo mandato de

Daniel Scioli como gobernador bonaerense se hizo referencia a la necesidad de establecer una policía de proximidad con una impronta comunitaria en los distritos provinciales para que la misma estuviera más cerca de los vecinos.

En este marco, entre 2012 y 2014 se presentaron en la legislatura provincial cinco proyectos de ley destinados a la conformación de policías locales. Las iniciativas contaron con el apoyo de varios intendentes de la provincia de Buenos Aires, motivo por el cual estos actores no pueden ser tomados en cuenta para analizar el fracaso de la iniciativa. En cambio, parecieron haber primado las diferencias entre los legisladores, por un lado, y las autoridades políticas a cargo de la gestión provincial. Como se señaló precedentemente, los proyectos contaron con varias diferencias entre ellos -tales como el criterio que orientaría la conformación de las policías de carácter municipal, cómo serían financiadas, cuál sería la máxima autoridad policial, como se establecería su implementación, etc.-, pero ninguno prosperó. Solo uno, orquestado de manera conjunta entre distintas fuerzas políticas, obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados, para luego quedar estancado en el Senado. Frente a ese panorama, el gobierno provincial decidió conformar las policías locales por medio de un decreto del Poder Ejecutivo.

De ese modo, en 2014, la administración bonaerense conformó unidades que se constituyeron como meras extensiones de la policía provincial existente, la cual, según el propio diagnóstico oficial, carecía de la proximidad necesaria ante la ciudadanía. Las Unidades de Policía de Prevención Local no fueron creadas como policías autónomas, tal como propone el concepto de policías locales presentado, sino que tenían una fuerte dependencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. A su vez, tampoco cumplían con la amplia gama de funciones que una policía de carácter local puede desarrollar, sino que fueron pensadas, únicamente para la realización de labores preventivas, lo cual replica una de las principales funciones de la policía bonaerense.

Si ponemos en diálogo la experiencia de las Unidades de Policía de Prevención Local con el encuadre teórico propuesto para el trabajo, advertimos que lo que ocurrió en la provincia de Buenos Aires distó considerablemente de representar un proceso

de descentralización de la seguridad por diversas razones. En primer lugar, no se les confirió a los municipios facultades para abordar esta temática, solo se crearon policías con dependencia de la provincia. Segundo, la comunidad de la provincia de Buenos Aires no formó parte de estos procesos, ni a la hora de pensar en su diseño ni cuando efectivamente fueron implementadas. En tercer lugar, siguiendo los lineamientos propuestos por Frühling, si las policías de carácter local son creadas, entre otros motivos, para diferenciarse de las policías de carácter provincial o federal dada la desconfianza de la ciudadanía hacia ellas o el involucramiento de algunos sectores de las mismas en hechos de corrupción, las UPPL no contaron con esta cuestión, ya que replicaron el modelo de la policía bonaerense. Cuarto y último, la propuesta provincial implementada por medio de un decreto del poder ejecutivo se caracterizó por reproducir un modelo de gestión anacrónico, que desestima el rol desempeñado por los gobiernos locales.

Para concluir, y dando lugar a futuras investigaciones sobre la materia, se puede afirmar que el proceso de conformación de las UPPL en territorio bonaerense fue presentado como un proceso político-institucional orientado a conformar policías de carácter local en los distintos municipios de la provincia pero, en el transcurso del proceso, se optó por mantener el orden establecido, garantizando la preponderancia provincial por sobre las autonomías municipales, dando lugar, a su vez, a una unidad policial de múltiple dependencia, vale decir, ante todo de la policía provincial, pero también del gobierno provincial, el gobierno local de referencia y la jefatura de dicha unidad. En este sentido, es preciso profundizar esta línea de indagación por medio del abordaje del derrotero que estas unidades policiales experimentaron en la provincia, a través de la realización de nuevos trabajos, con distintos enfoques y materiales empíricos.

## REFERENCIAS

1. **Alegre, Romina**. "Policías comunales y policías locales. Un estudio de la seguridad en una ciudad del interior de la provincia de Buenos Aires". En Calandrón, Sabrina y Galar, Santiago (Eds.). *Actores e instituciones de la seguridad en la provincia de Buenos Aires (2010-2018)*. La Plata y Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación y CLACSO.
2. **Bruschtein, Julián**. "Scioli juró y puso acento en la seguridad". *Diario Página 12* [Buenos Aires, Argentina]. 13 Dic. 2011: s.p. Web: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-183237-2011-12-13.html>. 22 Ene. 2025.
3. **Fernández, Santiago**. "Seguridad y municipio: la dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales". En Rodríguez Games, Nicolás; Fernández, Santiago y Sain, Marcelo. *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. 2016
4. **Fondevila, Gustavo y Meneses Reyes, Rodrigo**. "El rol del policía municipal en México. Trabajo social y mediación de conflictos". *Revista Gestión y Política Pública*: 2017, XXVI (1):139-165.
5. **Frederic, Sabina**. "Policías locales en el Gran Buenos Aires. Redistribución de la seguridad en tiempos de incertezas". *Revista Sociales en Debate*: 2017, 11:18-25
6. **Frühling, Hugo**. "La Policía comunitaria en América Latina: un análisis basado en cuatro estudios de caso". En Frühling, Hugo (Ed.). *Calles más seguras: estudios de policía comunitaria en América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2004
7. "Granados confirmó que en mayo de 2015 estará lista la policía local". *Diario El Día* [La Plata, Argentina]. 7 jul. 2014: s.p. Web: <https://www.eldia.com/nota/2014-7-7-granados-confirmo-que-en-mayo-de-2015-estara-lista-la-policia-local>. Accedido el 22 de enero de 2025.
8. "Intendentes del conurbano buscan tener su propia policía". *Portal Minuto Uno* [Buenos Aires, Argentina]. 19 ago. 2012: s.p. Web: <https://www.minutouno.com/sociedad/inseguridad/intendentes-del-conurbano-buscan-tener-su-propia-policia-n259674>. Accedido el 19 de mayo de 2025.
9. **Lorenz, Mariana**. "Los gobiernos locales: nuevos actores en la gestión de la (in)seguridad". En Irrazabal, Gabriela (Coord. Gral.). *Gestión de la inseguridad, violencias y sistema penal*. Temperley: Tren en Movimiento. 2018.
10. "Media sanción a la policía municipal". *Diario Página 12* [Buenos Aires, Argentina]. 22 de mayo 2014: s.p. Web: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-246819-2014-05-22.html>. Accedido el 23 de enero de 2025.
11. **Mendes Calado, Pablo**. "Las políticas culturales de los gobiernos locales en la Argentina". *Revista Pueblos y Fronteras Digital*: 2012, 7 (13):127-146.
12. "Ministerios separados". *Diario Página 12* [Buenos Aires, Argentina]. 13 sept. 2013: s.p. Web: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-228933-2013-09-13.html>. Accedido el 23 de enero de 2025.
13. **Navarro Urquiza, Pablo y Simonetta, Juan Cruz**. "Gobiernos locales y seguridad: el caso de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local en Santa Fe". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*: 2020, 5 (10):469-479.

14. **Neiman, Guillermo y Quaranta, Germán.** "Los estudios de caso en la investigación sociológica". En Vasilachis de Gialdino, Irene (Coord.). *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa. 2006.
15. **Peña Vera, Tania, y Pirela Morillo, Johann.** "La complejidad del análisis documental". *Revista Información, cultura y sociedad*: 2007, (16):55-81.
16. **Pugliese, Ornella y Suárez Calvo, María.** "Policía y discurso político: Disputas en torno al nuevo cuerpo de policías locales". *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP*. Ensenada. 3-5 dic. 2014.
17. **Rodríguez Games, Nicolás; Fernández, Santiago y Sain, Marcelo.** *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo. 2016.
18. **Sain, Marcelo y Fernández, Santiago.** "Gobiernos locales y seguridad: ¿municipalización de la policía? El caso de la provincia de Buenos Aires". En Ilari, Sergio y Cravacuore, Daniel (Comps.). *Gobierno, política y gestión local en la Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes. 2020.
19. "Sin mayores avances, se cayó la sesión del Senado por la Policía Local". *Portal Letra P* [Buenos Aires, Argentina]. 2 jun. 2014: s.p. Web: <https://www.lettrap.com.ar/nota/2014-6-2-sin-mayores-avances-se-cayo-la-sesion-del-senado-por-policia-local>. Accedido el 23 de enero de 2025.
20. "Volvió a fracasar el debate por la policía comunal en la provincia". *Portal Microjuris* [Buenos Aires, Argentina]. 3 jun. 2014: s.p. Web: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2014/06/03/volvio-a-fracasar-el-debate-por-la-policia-comunal-en-la-provincia/>. Accedido el 23 de enero de 2025.

## Documentos

21. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. "Proyecto de Ley de Policías Municipales" [La Plata, Argentina]. 2012a.
22. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. "Proyecto de Ley de Guardia Urbana" [La Plata, Argentina]. 2012b.
23. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. "Proyecto de Ley de Policía de Seguridad Municipal" [La Plata, Argentina]. 2013a.
24. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. "Proyecto de Ley de Cuerpo de Policía Comunitaria" [La Plata, Argentina]. 2013b.
25. Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. "Proyecto de Ley de Policías de Prevención" [La Plata, Argentina]. 2014.
26. Constitución de la Provincia de Buenos Aires [La Plata, Argentina]. 14 sept. 1994.
27. Decreto N° 373/2014. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires [La Plata, Argentina]. 30 jun. 2014.
28. Decreto-Ley N° 6.769/1958. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires [La Plata, Argentina]. 29 abr. 1958.
29. Ley N° 13.482. Legislatura de la Provincia de Buenos Aires [La Plata, Argentina]. 6 mayo 2006.
30. Resolución N° 835/2014. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires [La Plata, Argentina]. 2 jul. 2014.