

**TESIS DE GRADO**

# **El rol del Concejo Deliberante en el gobierno de la seguridad en Mar del Plata (2021-2023)**

---

**Tomás Stroppiana**



**Departamento de Sociología - Facultad de Humanidades  
Universidad Nacional de Mar del Plata**

**Fecha de entrega: 5 de junio de 2025**

**Director: Dr. Federico Lorenc Valcarce  
Codirector: Lic. Gonzalo Lohiol**



# Agradecimientos

A mis viejos y mi hermano, que se cargaron al hombro mi crianza y educación para que hoy pueda ser un profesional, y que me contuvieron con amor y paciencia en los momentos difíciles.

A mis abuelos y tíos, que estuvieron siempre que lo necesité, dando una mano o un consejo, incondicionalmente.

A mi novio, que desde el primer momento creyó en mí y me sostuvo para seguir adelante, con amor infinito.

A mis amigos, que me quisieron como soy, que me adoptaron en sus familias como un hermano, que alentaron mis pasiones y corrigieron mis errores.

A mis compañeros de La Cámpora y Humanidades por el Proyecto, que me permitieron soñar y planificar la transformación del pedacito de Patria que nos toca.

A mi director, codirector y compañeros del Grupo de Estudios Sociales de la Seguridad, que me acompañaron y guiaron en este proceso de formación, y, quizá sin saberlo, fortalecieron mi autoestima, haciendo que hoy pueda pensar en una carrera académica.

A los concejales y trabajadores del Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredon, que accedieron a todo tipo de información que les solicité y a las entrevistas que tan necesarias fueron para esta tesis.

A la Facultad de Humanidades de la Universidad Nacional de Mar del Plata, que es hace muchos años mi segunda casa, y a toda su comunidad, que me formó como profesional y militante.

A la Universidad argentina, por ser pública y de calidad, y al peronismo, por hacer verdad la movilidad social ascendente a través de la gratuidad en los estudios superiores.

## Resumen

Esta investigación se propone explorar el rol del Concejo Deliberante en el gobierno de la seguridad en Mar del Plata, a partir de la creación y labor de la Comisión de Seguridad Pública y Protección de la Comunidad en 2021. Se centra en el análisis de las actividades y los debates que tienen lugar en la Comisión, para así revelar las características de su producción legislativa, el entramado de actores políticos que se involucró en el mismo y los posicionamientos de los distintos bloques de concejales en la materia. Se trabaja bajo la hipótesis de que el Concejo Deliberante cumple un doble rol: para el oficialismo, sirve a fines de impulsar y/o legitimar la agenda de gestión securitaria del Intendente municipal, mientras que para la oposición funciona como *tribuna* para amplificar sus posturas en la temática. Se dialoga con la literatura de sociología política, entendiendo que la toma de postura por parte de los actores políticos implica apostar por ocupar un lugar que les sea políticamente redituable en la disputa dentro del campo político. En el marco de la sociología de la seguridad, procuramos determinar el papel del poder legislativo municipal en el marco de la expansión de las capacidades de los gobiernos locales en materia de seguridad. Para ello recurriremos a una metodología cualitativa que combina el trabajo con documentos y la realización de entrevistas con actores relevantes.

**Palabras clave:** seguridad - política subnacional - gobiernos locales - sociología política

# Índice

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción.....</b>                                                                                            | <b>6</b>  |
| Antecedentes históricos.....                                                                                        | 8         |
| Estado del arte.....                                                                                                | 11        |
| El nuevo rol de los gobiernos locales en materia de seguridad.....                                                  | 11        |
| Los concejos deliberantes como lugar de producción y disputa política.....                                          | 14        |
| Marco teórico.....                                                                                                  | 17        |
| Estrategias metodológicas.....                                                                                      | 24        |
| <b>Capítulo I: La Comisión de Seguridad: origen, funciones y disputas.....</b>                                      | <b>26</b> |
| El origen.....                                                                                                      | 27        |
| Las funciones.....                                                                                                  | 35        |
| Las composiciones.....                                                                                              | 37        |
| Análisis de la producción legislativa.....                                                                          | 43        |
| El doble rol.....                                                                                                   | 52        |
| <b>Capítulo II: Gobierno de la seguridad en Mar del Plata: análisis desde la perspectiva de los concejales.....</b> | <b>56</b> |
| Diagnóstico de situación.....                                                                                       | 57        |
| El problema no resuelto.....                                                                                        | 60        |
| “Pasando la pelota”: ¿provincia o municipio?.....                                                                   | 63        |
| <b>Conclusiones.....</b>                                                                                            | <b>73</b> |
| <b>Bibliografía.....</b>                                                                                            | <b>81</b> |
| Noticias.....                                                                                                       | 87        |
| Registros filmicos.....                                                                                             | 89        |
| Documentos legislativos.....                                                                                        | 90        |

# Introducción

Desde principios de siglo, los Estados municipales en Argentina vienen asumiendo un rol activo en la formulación de políticas públicas de seguridad, desarrollando competencias y capacidades para llevar adelante estrategias locales en respuesta a las demandas de la ciudadanía por mayor seguridad. El caso de los municipios bonaerenses es paradigmático, porque si bien no les corresponde constitucionalmente la persecución del delito ni el proceso penal, sí han expandido en mayor o menor medida su aparato securitario. La apertura o jerarquización de secretarías municipales de seguridad o protección ciudadana; la creación de guardias urbanas a modo de policías locales; la implementación de sistemas de videovigilancia y centros de monitoreo; son sólo algunos ejemplos de políticas llevadas adelante en decenas de distritos bonaerenses en las últimas décadas (Rodríguez Games, 2016; Sain, 2016).

El Partido de General Pueyrredon no fue ajeno a aquellos procesos: a partir de principios de la década de 2010 se ha constituido un aparato municipal de seguridad (Ligori, 2017; Lohiol, 2019; Muñiz, 2023), compuesto con diversos elementos que se condicen con los tres grandes grupos de políticas municipales de seguridad que identificó Rodríguez Games (2016): participación comunitaria, inclusión tecnológica y creación de policías locales.

En ese marco, emerge como elemento relevante de análisis que en 2020 se crea la Comisión de Seguridad Pública y Protección de la Comunidad del Honorable Concejo Deliberante, siendo la primera vez que el poder legislativo local tiene un ámbito específico para el tratamiento de aquella temática. Aprobada su creación en diciembre de 2020 a partir de un proyecto del bloque de concejales del Frente de Todos, fue efectivamente conformada a inicios del año legislativo 2021.

¿Por qué surge esta Comisión? ¿Qué nos dice que haya sido impulsada por la oposición peronista a un intendente que ha hecho de la seguridad una bandera de campaña y de gestión? ¿Qué rol cumple esa comisión? ¿Discute, controla y/o propone política pública?

El objetivo de esta tesis es aproximar respuestas a tales preguntas. Buscamos conocer si el Concejo desempeña un papel relevante en el proceso de formulación de políticas públicas locales de seguridad, o si es más bien un espacio en el que se ponen en discusión la legitimidad de las decisiones que toma el Ejecutivo. Buscamos determinar si cumple una función fiscalizadora de la gestión del intendente, o si es más bien una *tribuna*, un ámbito

específico de la arena política que los actores utilizan para dejar asentadas sus posiciones en la temática y amplificarlas de cara al ecosistema político y la sociedad civil.

En ese sentido, esta tesis analiza el origen y las funciones de la Comisión de Seguridad en el marco de la expansión de las capacidades de los gobiernos locales en la materia. Para ello, se identifican los principales debates y ejes de trabajo de la Comisión de Seguridad en el período seleccionado; se reconstruye el entramado de actores políticos, institucionales y sociales que se han relacionado con la Comisión; y se revelan las posiciones políticas de los diferentes bloques legislativos en torno a las políticas de seguridad y a la criminalidad como problema público.

Para tal fin, esta tesis se estructura en dos capítulos analíticos. En el Capítulo I, se realiza un análisis exhaustivo de la producción legislativa de la Comisión de Seguridad Pública y Protección Ciudadana. A través del estudio del expediente que crea la Comisión y de la construcción de un corpus de 91 proyectos que fueron presentados y tratados durante el período seleccionado, se buscó identificar los principales ejes temáticos abordados, la autoría de las iniciativas y su destino en el circuito legislativo. Este análisis documental permitió una primera aproximación a la dinámica política y la incidencia de los diferentes bloques en relación a las políticas locales de seguridad. El Capítulo II, por su parte, se centra en la perspectiva de los actores políticos: es decir, los concejales que participaron activamente en la Comisión o en los debates sobre seguridad. A partir de entrevistas semiestructuradas, se reconstruyeron sus visiones sobre el gobierno de la seguridad en Mar del Plata, el rol del municipio en esta materia y las funciones que asignaron a la Comisión en particular y al Concejo Deliberante en general. Este acercamiento cualitativo permitió comprender las posiciones políticas de los bloques, sus coincidencias y diferencias, y cómo interpretaron su propia participación en la gestión de la seguridad a nivel local.

Explorar el rol que tuvo el Concejo Deliberante en la formulación de políticas locales de seguridad permite, asimismo, aportar al acervo de conocimiento sobre dos cuestiones distintas: la gestión securitaria del gobierno del intendente Guillermo Montenegro, en particular, y del Estado municipal de General Pueyrredon, en general; así como también sobre las funciones de los concejos deliberantes en la Provincia de Buenos Aires y las dinámicas de los actores políticos que en ellos confluyen.

## **Antecedentes históricos**

Desde la recuperación democrática, la inseguridad emerge como un problema público de escala societal, en razón del aumento de la criminalidad violenta, callejera, y en tándem con el crecimiento de la desigualdad social (Galeano, 2005; Lorenc Valcarce, 2002 y 2009; Rangugni, 2009; Sozzo, 2009; Cerruti, 2012; Kessler, 2015; Sain, 2015).

Primeramente, a principios de la década de 1980 la inseguridad se presenta como una serie de violencias específicas vinculadas al aparato represivo del Proceso de Reorganización Nacional y sus resabios en democracia, de parte de la llamada “mano de obra desocupada” con los secuestros extorsivos (Kessler, 2010); aunque también los medios de comunicación registran hechos resonantes que tienen relación a otros fenómenos percibidos peligrosos de la época, como la violencia en el fútbol o la delincuencia juvenil (Gago, 2008; Hathazy, 2021). Ya en la década de 1990, la criminalidad aparece atada a la “cuestión social” porque la degradación de las condiciones socioeconómicas durante el período comenzó a ser un componente importante, sino la base, para entender el problema, al menos en la opinión pública. Aunque es difícil confirmar una relación directa entre marginalidad y delincuencia, sí se ha encontrado que ambas variables han crecido en paralelo (Sain, 2015; Kessler, 2015; Schleider y Carrasco, 2016). De igual modo, la conexión entre marginalidad y delito permitió construir la noción de sectores sociales peligrosos, que se sintetizan en la ya reconocida figura del “pibe chorro”: jóvenes varones de barrios marginales (Kessler, 2015; Meritano, 2019; Rodríguez Alzueta, 2022; Kunst, 2023).

En este marco, podemos trazar cómo ha emergido en el Partido de General Pueyrredon la inseguridad como un problema público que merecía una modalidad particular de abordaje. En particular, hemos logrado dar con ciertos documentos que dan cuenta cómo se habían conformado desde la década de 1980 distintas mesas de coordinación o consejos asesores. Por ejemplo, el Decreto del Departamento Ejecutivo N° 1299 del año 1989, firmado por el intendente radical Ángel Roig (1983-1991) creó el Consejo de Seguridad del Partido de General Pueyrredon. Estaba integrado por el intendente municipal, como presidente; el secretario de Gobierno, como secretario ejecutivo; un representante de la Unidad Regional IV de la Policía Bonaerense, como vocal de Seguridad; un representante de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, como vocal de Justicia; y un representante del Honorable Concejo Deliberante, como vocal Político. Además, se conformaron vocalías por parte del Colegio de Abogados; la Universidad Nacional de Mar del Plata; el Patronato de Liberados; la Sociedad

Rural; la Bolsa de Comercio; la Unión del Comercio, la Industria y la Producción (UCIP); la Confederación General del Trabajo; y Asociaciones Cooperadoras Policiales. Luego, Mario Russak, quien estuviera a cargo del Ejecutivo municipal durante parte de la última dictadura cívico militar y fuera intendente por la Unión del Centro Democrática (UCeDé) entre 1991 y 1995, firmó el Decreto N° 539 de 1992 que modificó la integración del Consejo de Seguridad creado por Roig. Así, reemplazó al secretario de Gobierno por el director general de Coordinación, Prevención y Seguridad, y convocó al Consejo a Bomberos Voluntarios; Defensa Civil; Unidad Penitenciaria XV, juzgados federales y de menores; Centro y Círculo de Oficiales Retirados; clubes deportivos; sociedades de fomento y escuelas. De sus actividades y reuniones no hay información a disposición en la biblioteca archivística de la Municipalidad.

Recuperamos estas experiencias no sólo para dar cuenta de cómo la seguridad comenzó a ser una preocupación del gobierno municipal en General Pueyrredon ya hacia fines de la década de 1980, sino también para observar cómo ya se gestaba una noción amplia de la gestión política de la seguridad, lejos de una visión policialista y más cercana a la participación comunitaria, como se vislumbra a *posteriori* con la Ley 12.154 de 1998. Aquella norma, sancionada durante la gobernación del justicialista Eduardo Duhalde (1991-1999) y la gestión del ministro de Seguridad León Arslanián (1998-1999), creó el Sistema de Seguridad Pública Provincial, que incluyó a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Provincia; el Sistema Penitenciario Bonaerense; el Sistema de Instituciones de Menores; el Patronato de Liberados; el Sistema de Defensa Civil; la Policía Bonaerense; los foros municipales y vecinales de seguridad; los defensores municipales de la seguridad y los intendentes municipales. Aunque la Ley 12.154 establece que la seguridad es una competencia exclusiva del Estado provincial, conforma aquel sistema unificado abriéndole juego a las instituciones de los distintos poderes así como también a los gobiernos locales.

Sin embargo, más allá de los esquemas institucionales tanto a nivel provincial como municipal para garantizar la participación comunitaria en el proceso político de la seguridad, General Pueyrredon comenzó a construir un aparato municipal propio de seguridad hacia la década de 2010. Al calor de la atención mediática y la protesta ciudadana por la creciente criminalidad, el gobierno del intendente Gustavo Pulti (2007-2015) impulsó en el distrito el Programa Integral de Protección Ciudadana entre 2013 y 2015 (Ligori, 2017; Muñiz, 2023). A través de este programa se adquirieron cámaras de vigilancia pública, patrulleros y botones antipánico; así como también se creó un cuerpo de policía local; se jerarquizó la secretaría de Seguridad; se abrió una escuela municipal de seguridad, un centro de análisis

estadístico del delito, y otras herramientas que le dieron capacidad territorial y tecnológica al gobierno municipal (Lohiol, 2019; Muñiz; 2023).

Tras el gobierno de Pulti, las sucesivas gestiones municipales siguieron expandiendo el aparato tecnológico de la Secretaría de Seguridad. Se amplió la población receptora de botones antipánico<sup>1</sup>; se creó un “Anillo Digital” con cámaras lectoras de patentes para detectar vehículos requeridos por la Justicia; se elevó el número de cámaras de vigilancia (de 1100 a 1500, aproximadamente), conectando dispositivos privados al Centro de Operaciones y Monitoreo (COM); así como se anunció la implementación de un sistema de reconocimiento facial de prófugos del sistema penal.

Sin embargo, esto vino en detrimento de la capacidad territorial del sistema municipal de seguridad, así como de recursos humanos: la Policía Local dejó de existir como tal, dejando aquella unidad bajo comando total de la Policía Bonaerense en 2021, y asumiendo la función de control del espacio público el Cuerpo de Patrulla Municipal, compuesto por agentes municipales sin formación policial. Por su parte, la Escuela Municipal de Seguridad dejó de formar agentes.

Por otro lado, a partir de 2019, con la asunción del intendente Guillermo Montenegro, cambió la estructura funcional de la Secretaría de Seguridad: la prevención del delito es una de sus partes centrales, pero se le despojó del área de Inspección General, así como se incorporó el control de tránsito urbano y el Operativo Seguridad en Playas (cuerpo de guardavidas). En ese sentido, en el período analizado, la seguridad -como “categoría de intervención pública” (Dubois, 2008)- dimensiones y estrategias de intervención más cercanas a la protección del vecino y el turista en el espacio público que a la prevención, disuasión y persecución del delito callejero. Esto emerge como una visión interesante si se piensa que Montenegro no es un actor político ajeno a la materia: su carrera en la política profesional se cimentó sobre su trayectoria como fiscal y juez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir de la cual luego fue ministro de Seguridad y Justicia durante la jefatura de Gobierno de Mauricio Macri, así como presidente de la Comisión de Seguridad Interior en la Cámara de Diputados de la Nación, entre 2017 y 2019.

---

<sup>1</sup> Originalmente los botones antipánico eran parte de un programa de monitoreo y alerta para mujeres en situación de violencia de género. Al 2025, colectiveros, taxistas, remiseros, comerciantes y repartidores de *delivery* también cuentan con aquellos dispositivos.

## Estado del arte

### El nuevo rol de los gobiernos locales en materia de seguridad

En Argentina y otros países del mundo, los gobiernos locales han emergido como ámbitos propios de la gestión securitaria (Crawford, 2001; De Marinis, 2004; Acero Velásquez, 2005; Garland, 2005; Sozzo, 2009; Schleider y Carrasco, 2016). A partir de la lectura de Rodríguez Games (2016) observamos que para el caso argentino, de todas formas, se halla una diversidad de esquemas constitucionales en las distintas jurisdicciones subnacionales que habilitan (o deshabilitan) la posibilidad de que los municipios ocupen un rol activo en las políticas de seguridad. Son cuatro las provincias que facultan a los gobiernos locales a la creación de sus propios cuerpos de policía<sup>2</sup>, mientras que quince establecen que los municipios pueden solicitar la intervención de las fuerzas de seguridad provinciales en sus territorios<sup>3</sup>. Hay seis que no tienen referencias en sus constituciones a las competencias municipales en la materia, entre ellas la Provincia de Buenos Aires, que, de todas formas, sí establece que se pueden crear cárceles administradas por las municipalidades<sup>4</sup>.

No obstante, más allá de las limitaciones constitucionales, distintos autores han notado un desplazamiento de la imputación de las responsabilidades hacia los gobiernos locales, que también han ampliado sus capacidades de intervención en la materia (Sozzo, 2009; Sain, 2015 y 2016; Galar, 2015; Rodríguez Games, 2016). Carrión (2006) sostiene que ello puede explicarse a partir de la conjunción de tres factores: 1/ la descentralización política, característica de los procesos de reforma del Estado en la región durante la década de 1990; 2/ el pasaje de enfoques de 'seguridad pública' (la policía y justicia conjurando para el combate al enemigo interno) a los de 'seguridad ciudadana' (centrado en la regulación de los conflictos interpersonales); y 3/ la transformación de la violencia en la región, especialmente a partir de su urbanización.

Sozzo (2009) entiende, en este contexto, que se manifiestan dos tipos de reacciones de los funcionarios locales ante los emergentes reclamos por seguridad: respuestas *degeneratorias*, que intensifican técnicas de intervención tradicionales vinculadas al "populismo punitivo"; y respuestas *adaptativas*, que buscan innovaciones reconociendo las limitaciones de las estrategias convencionales de control del delito (Garland, 2005 en Sozzo, 2009). Se trata de respuestas "de arriba hacia abajo", de los actores centrales a los locales.

---

<sup>2</sup> Jujuy, Neuquén, San Juan y Tierra del Fuego.

<sup>3</sup> Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Jujuy, Misiones, Neuquén, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

<sup>4</sup> Buenos Aires, Río Negro, Salta, La Pampa, La Rioja, Formosa,

Sin embargo, emergen también demandas "de abajo hacia arriba" por parte de la ciudadanía, exigiendo respuestas a los gobiernos locales, así como también una renovada reivindicación de estos actores políticos municipales en su capacidad de generar políticas de seguridad ciudadana, llevando a Sozzo (2009) a señalar que el gobierno local enfrenta un nuevo repertorio de competencias por "delegación", con frecuencia sin los recursos necesarios. De esta forma, surgen nuevos modelos de gestión para superar las respuestas *exculpatorias*, ya que los gobiernos locales deben "dar la cara" y asumir, al menos simbólicamente, una actitud proactiva ante la relevancia de la seguridad en la agenda pública.

Una primera línea de trabajo en estos modelos de gestión fue el de la participación comunitaria, a partir de la creación de foros y consejos provinciales, municipales y vecinales, como forma de involucrar a la ciudadanía en el diagnóstico y delineamiento de políticas, en conjunto con los actores políticos. Se buscó evitar el reclamo tradicional en el que se vinculaba a la seguridad con mayor desplazamiento de recursos humanos y técnicos (Rodríguez Games, 2016).

Una segunda tendencia de políticas públicas ha sido la apelación al concepto de "policía comunitaria" para procurar integrar a los intendentes en la gestión y responsabilización de los asuntos de seguridad. Como ya hemos mencionado, General Pueyrredon contó a partir de 2015 con su propia policía comunal, la Unidad de Policía de Prevención Local (UPPL), que contó además con su propia institución formativa, la Escuela Municipal de Seguridad, que se generó a través de convenios con la Escuela de Policía "Juan Vucetich" del Ministerio de Seguridad provincial y con la Universidad Nacional de Mar del Plata (Lohiol, 2019). Aunque hoy día dejó de funcionar como tal, la idea de una policía comunitaria local sigue presente con el Cuerpo de Patrulla Municipal, creado en 2020.

La tercera tendencia identificada por Rodríguez Games (2016), y de mayor alcance, se inicia en 2009 con el Plan Integral de Protección Ciudadana del gobierno nacional, política que facilitó la interacción municipio-provincia mediante la asignación de fondos para la adquisición de recursos móviles, cámaras de videovigilancia y la reincorporación de policías retirados, otorgando un rol preponderante a lo tecnológico y la videovigilancia, cuyo uno de primeros casos de "éxito" fue el del Partido de Tigre (Verónica y Schwarz, 2019; Massa, 2010), y que se empezó a aplicar en Mar del Plata durante la gestión de Pulti (Ligori, 2017; Lohiol, 2019; Muñiz, 2023).

Estos nuevos modelos de gestión municipal han llevado a los gobiernos locales a concentrar sus esfuerzos en modalidades delictuales específicas, que son eminentemente urbanas y sobre las que han encontrado ya sea la facilidad o los recursos para poder intervenir.

En este sentido, es fundamental diferenciar la criminalidad organizada –que incluye delitos como el narcotráfico, el tráfico de armas o los secuestros extorsivos–, cuya complejidad y alcance trascienden la órbita local y son competencia primaria del nivel federal del Estado (Sain, 2015), de los delitos comunes o *callejeros* -asaltos a mano armada, robos y hurtos en propiedades, lesiones en riñas u homicidios en ocasión de robo- sobre los que los gobiernos locales han encontrado mayor capacidad de incidencia. Aunque se podrían inscribir en estructuras criminales de mayor complejidad, cuando hablamos de delitos comunes aquí nos referimos a aquellos que se manifiestan en el ámbito público, caracterizando una particular conflictividad social a escala local o barrial y con elevadas probabilidades de victimización (Kessler, 2015; Sain, 2015). Este tipo de criminalidad, muchas veces vinculada a la "cuestión social" y a la "pequeña propiedad", opera de forma simple, al azar o mediante modalidades logradas a través de una sencilla inteligencia criminal, como la salidera y el escruche. Es precisamente en este tipo de inseguridad, definida por Kessler (2015) a partir de la imprevisibilidad del peligro, la deslocalización del riesgo y la ambigüedad de las figuras amenazantes, donde la acción municipal encuentra un margen de maniobra significativo, más allá de que la persecución y condena de estos delitos recaiga jurisdiccionalmente en los Estados provinciales.

A ello se suma una tercera categoría de transgresiones: las faltas contravencionales y los hechos de desorden leve. Estos, aunque no siempre se tipifican como delitos penales, impactan directamente el orden público y, por ende, la percepción de seguridad a nivel local (Sain, 2015). Es en este ámbito donde la intervención de las municipalidades es más directa y consolidada, a través de sus juzgados de faltas, cuerpos de guardia urbana o policías locales. La capacidad de los gobiernos locales para abordar estas problemáticas, junto con su influencia en la prevención y gestión de la criminalidad callejera, los ha convertido en actores centrales para la seguridad urbana y la mejora de la convivencia ciudadana.

Habiendo ya realizado una revisión de la literatura de los estudios securitarios en Argentina, proponemos hacer foco recuperar autores que hayan investigado sobre el rol de los concejos deliberantes. Estos antecedentes no sólo nos alumbran sobre un primigenio estudio de los gobiernos locales, sino que nos brinda una propuesta de trabajo teórico-metodológico para reconstruir la política de los gobiernos locales.

## Los concejos deliberantes como lugar de producción y disputa política

Según reconstruye Grandinetti (2023), en nuestro país los estudios sobre gobiernos locales tienen entre sus más importantes referentes a autores tales como García Delgado (1997), Iturburu (1999) o Cravacuore (2004 y 2005), por mencionar algunos. En estos trabajos fundantes -así como también en otros más recientes que abordan determinados repertorios de políticas (Villar, 2007; Annunziata, 2011; Gutiérrez, 2012)- lo que se identifica a vuelo de pájaro es un análisis de la gestión y producción de políticas públicas que emanan principalmente de los departamentos ejecutivos -es decir, de los intendentes. Del mismo modo, en nuestra revisión bibliográfica hemos percatado que hay poco desarrollo de estudios sobre formulación de política pública en los concejos deliberantes, los ámbitos legislativos que tienen los municipios en Argentina. Eventualmente, sí encontramos algunos trabajos que vale la pena recuperar.

En primer lugar, está la investigación de López Accotto y Krakowiak (2005) que se propone dilucidar las funciones de los concejos deliberantes de la Provincia de Buenos Aires a partir del estudio de su producción legislativa. Identifican que estos órganos deliberativos tienen una competencia legislativa restringida por los límites de la jurisdicción provincial, pero que desempeñan otras funciones tanto importantes: política-representativas, de foro de debate, de control de los otros poderes y de la administración pública, de transmisión de demandas societales y educativas. Tomaron como universo de estudio la totalidad de las ordenanzas sancionadas de ocho municipios del Conurbano bonaerense en el año 2000. Las clasificaron por temática (destacamos que “Seguridad” no aparece entre ellas); discernieron el ámbito de actuación de las ordenanzas (generales, sectoriales o individuales); así como también diferenciaron el tipo de sanción (regulatorias, declaratorias o exencionatorias). Complementando el análisis cualitativo de las ordenanzas con entrevistas con secretarios administrativos y concejales, realizaron algunas afirmaciones que creemos proveen marco para nuestro trabajo. El Concejo Deliberante legisla, controla al Ejecutivo, sirve de foro para la comunidad y fórmula políticas. Pero, según los concejales, esto pertenece más al reino del *deber ser*, porque los vecinos plantean necesidades urgentes que los convierten en “gestores de lujo” frente a pedidos puntuales de los ciudadanos del distrito (López Accotto y Krakowiak, 2005: 15). Esto se observa con el trabajo documental realizado por los autores, en el que identifican una gran cantidad de ordenanzas destinadas a una persona individual -como una condonación de deuda o eximición de impuestos- antes que a un sector o a la generalidad de la población del partido. Pese al contenido ‘clientelista’ de las ordenanzas y la falta de personal técnico en los concejos, han dado cuenta del crecimiento sostenido del

número de comisiones. Influyen allí cuestiones como la ampliación de posibilidades de ubicación de personal administrativo; necesidad de posicionamiento de concejales para aumentar su prestigio fuera y dentro del cuerpo; o especulación política en torno a la velocidad de tratamiento de expedientes.

Un aspecto importante también es la relación entre el Ejecutivo y el concejo deliberante. López Accotto y Krakowiak (2005) ven que la mayoría de los concejos analizados tienen mayoría oficialista, donde prima que gran parte de la producción legislativa tenga origen en el Ejecutivo. En otros casos, donde aquella distribución es más equitativa, se observa que los proyectos de ordenanza de los concejales están más vinculados a “resolver pequeñas cuestiones, dejando la iniciativa política en cuestiones estructurales al intendente” (López Accotto y Krakowiak, 2005: 18). Un concejo de mayoría oficialista repercute en la relación entre oficialismo y oposición, ya que la mayoría parlamentaria dedica sus esfuerzos a legitimar “de manera mecánica” las políticas del intendente y sus secretarios de gobierno, y la oposición a hacer de sus bancas un foro de denuncia.

El trabajo preliminar de estos autores, uno de los primeros en su naturaleza, permite construir algunas conclusiones sobre los concejos deliberantes del siglo XXI. Aparecen estos órganos como ámbitos naturales de poder político municipal, no tanto como los cuerpos originarios de producción de legislación necesaria para resolver las cuestiones de la comunidad, ya que la iniciativa mayor en este sentido la tienen los intendentes. En ese sentido, son concretos en plantear que las funciones de los concejos deliberantes son dos: 1/ legitimar lo resuelto por el Poder Ejecutivo y promulgar las ordenanzas que esté necesita y propone; 2/ favorecer el entramado clientelar el municipio a través de la promulgación de ordenanzas concebidas como favores y del financiamiento de los aparatos partidarios locales.

Asimismo, revisamos el trabajo de Vaccarisi y Campos (2017) en el que analizaron la dinámica política en el Concejo Deliberante de Neuquén Capital durante el período 2007-2015. La introducción del artículo se centra en la particularidad política de la ciudad, que desde 1999 ha sido gobernada por una fuerza política de extracción radical, distinta al Movimiento Popular Neuquino (MPN), que históricamente dominó la provincia, aunque con apoyos coyunturales por parte de distintos sectores del mismo. El estudio se enfoca en el desempeño del Concejo Deliberante neuquino durante las intendencias de Martín Farizano (2007-2011) y Horacio Quiroga (2011-2015) a través del análisis de las ordenanzas aprobadas en disidencia (es decir, no por unanimidad), considerando las autoras que esto implica una manifestación visible de las tensiones políticas en el distrito.

A pesar de que el oficialismo municipal no siempre cuenta con mayoría propia en el Concejo Deliberante y enfrenta a las líneas mayoritarias del MPN en el rol de oposición, el estudio revela un bajo nivel de disidencia en la producción legislativa, con casi el 80% de las iniciativas aprobadas por unanimidad. Las autoras entienden que esta armonía política se explica por la habilidad del oficialismo para establecer alianzas y acuerdos coyunturales, así como por la “labilidad” y “escasas estrategias de la oposición” para convocar a la ciudadanía o generar sus propias alianzas con otros sectores no oficialistas (Vaccarisi y Campos, 2017: 87). Por último, el artículo plantea interrogantes sobre si el bajo disenso en el órgano legislativo local refleja la incapacidad de la oposición para proponer alternativas o si es resultado de negociaciones ocultas. Sugiere, por último, a modo de hipótesis que el escenario político municipal es un reflejo del ámbito provincial, encontrando similitudes en los comportamientos y estrategias desplegadas por el oficialismo y la oposición, sólo que los actores son otros.

Consideramos que el trabajo sobre el Concejo Deliberante neuquino es bien interesante no sólo por la utilización de un corpus de ordenanzas como fuente de análisis para alumbrar las dinámicas políticas de un municipio, sino también porque aportó el concepto de “gobiernos yuxtapuestos”. Se definen como “un fenómeno de gobiernos anidados, en el cual los gobiernos de unidades territoriales con diferentes grados de poder coexisten simultáneamente” (De Remes, 2000: 196, en Vaccarisi y Campos, 2017). En otras palabras, una determinada distribución de poder político en el que una fuerza partidaria detenta el Ejecutivo provincial y otra el municipal, que se observó tanto durante el período 2007-2015 en Neuquén Capital como en Mar del Plata durante el período que analizamos en esta tesis. De Remes (2000, en Vaccarisi y Campos, 2017) argumenta que los gobiernos yuxtapuestos requieren, para su gobernabilidad, que los espacios políticos antagónicos establezcan nuevos canales de interacción y corresponsabilidad sobre la gestión de los problemas. En el caso de Neuquén Capital, esta dinámica es compleja y a menudo contradictoria. Por un lado, la administración local buscó desarrollar una gestión exitosa en un contexto de tensión con el gobierno provincial; por el otro, el MPN provincial no pudo traducir su mayoría absoluta en el Concejo en el período 2007-2011 en una acumulación política-electoral que les permitiera ganar la intendencia municipal. Estos hallazgos nos ayudan a pensar cómo se articuló y/o cómo se tensionó la relación entre el Ejecutivo marplatense de Juntos por el Cambio y su mayoría en el HCD con el Ejecutivo bonaerense del Frente de Todos, y su bloque de concejales en la minoría del ámbito legislativo local.

Por último, recuperamos el trabajo de Beretta y Bustamante (2020), que realiza una reconstrucción analítica e histórica de las iniciativas legislativas del Concejo Municipal de Santa Fé en el período 1983-2015. Su propósito fue dilucidar el rol del Concejo en la configuración de políticas públicas locales, utilizando como evidencia empírica la totalidad de los 42.138 proyectos presentados. A través de una matriz de clasificación que consideró temáticas, contenidos y periodos, identificaron que la agenda legislativa se enfoca predominantemente en cuestiones urbanas tradicionales, dejando las “políticas sociales” en un segundo plano (que los autores definen como las políticas de salud, educación y trabajo). Revelan que hay un predominio de expedientes vinculados a las funciones tradicionales de un gobierno local como el alumbrado, barrido y limpieza. A esto se suma su rol crucial en la regulación y autorización de excepciones (por ejemplo, en el pago de tasas o permisos comerciales). Además, destacan que la gran mayoría de los proyectos integrales a escala de ciudad (como normas de ordenamiento territorial o planes estratégicos) provienen del Departamento Ejecutivo, y no del propio Concejo, como ha observado también el trabajo de López Accotto y Krakowiak (2005).

Siguiendo a los autores, el Concejo municipal opera como la caja de resonancia política y mediador clave en el ámbito local, encargándose de "publicar" temas y representar a la comunidad (Beretta y Bustamante, 2020: 38). Una noción clave que introducen los autores es el de la lógica *performática* de acumulación política que se manifiesta en la labor de los concejales. Retoman el concepto de actuación *-performance-* de Goffman (2009: 30, en Beretta y Bustamante, 2020) como “la actividad total de un participante dado en una ocasión dada que sirve para influir de algún modo sobre los otros participantes” para explicar la hiperproducción de proyectos que responden a microdemandas territoriales. La gran cantidad de expedientes vinculados a arreglo de baches, instalación de luminaria o tareas específicas se explican porque los concejales realizan “recorridos en distintos barrios levantando demandas y preocupaciones que rápidamente se convierten en proyectos” (Beretta y Bustamante, 2020: 39). Consideramos de gran utilidad la introducción del concepto de lógicas performáticas para nuestra tesis, ya que no sólo sucede que aquellas dinámicas también existen en el Concejo Deliberante marplatense, sino que también van a servir para dar cuenta de la imagen de *tribuna* que creemos que presenta nuestro ámbito legislativo local.

## Marco teórico

A este punto, es necesario que establezcamos la definición que tenemos de algunos conceptos que estarán presentes en esta tesis. Aguilar Villanueva (1992) define al concepto

de “política pública” como proceso que debe abarcar las numerosas y diversas decisiones de los actores estatales y no estatales involucrados, cuyas interacciones inciden en la formulación, diseño e implementación de las mismas. En ese sentido, Costantino (2015) reflexiona sobre la dificultad de poder realizar análisis de políticas públicas que desentrañen la compleja red de actores que se involucran en su producción, sin caer en un trabajo descriptivo sin “capacidad de vuelo” (Costantino, 2015: 32). Por lo tanto, propone simplificar el proceso de investigación mediante la focalización en los gobiernos de turno, con recursos e intereses específicos, para dar cuenta de la formulación de las políticas públicas.

En términos generales, tanto la opinión pública como gran parte de la literatura especializada comprenden las *políticas públicas de seguridad* como el conjunto de acciones gubernamentales orientadas a mejorar la prevención, investigación y sanción de los delitos dentro de una jurisdicción específica (Costantino, 2015). A partir de esa delimitación conceptual, el enfoque ‘simplificado’ para el análisis de las políticas públicas (centrado en los gobiernos, sus recursos e intereses) sirve porque el Estado y la política sigue siendo el actor principal en la acción coordinada para la gestión del delito (Frederic, 2008; Rodrigo, 2013; Costantino, 2016a). Esta visión se puede contrastar con la de otros autores que observan que los actores políticos han delegado el poder en las policías (Camou y Moreno, 2005; Sain, 2015).

Las leyes y normativas, así como la disposición de recursos económicos y humanos en relación a propuestas o programas gubernamentales, son objeto de análisis de las políticas públicas de seguridad (Costantino, 2015). A través de las mismas, podemos explorar distintas dimensiones, ya sea la determinación de su impacto en el refuerzo o disuasión de comportamientos sociales; la evaluación del éxito de sus estrategias de implementación a partir de criterios específicos; o las tácticas para su comunicación a la opinión pública. Esto, además, sirve para pensar si sirven, o no, a los intereses electorales de los actores políticos, así como la colaboración -o no- de actores de distinto nivel y poder del Estado.

Por otro lado, Sain entiende que *gobierno de la seguridad* refiere a los procesos de gestión que buscan “atenuar, prevenir, moderar las conflictividades” para que su “nivel y envergadura sea política y socialmente tolerable”, ya sea por parte de instituciones públicas o grupos sociales (Sain en PiPP, 2012).

Asimismo, Galeano (2005) establece que el gobierno de la seguridad no refiere exclusivamente al ámbito estatal, sino también a una amplia red de mecanismos reguladores que interactúan entre sí para promover y asegurar un cierto orden. Existen, por

lo tanto, diversas formas y modalidades de producción de seguridad. La producción estatal de seguridad, por caso, supone la promulgación de normas y leyes por parte de distintos poderes del Estado, así como las competencias de aquellos actores que tienen que garantizar el orden establecido por la legislación, como pueden ser las fuerzas de seguridad o los juzgados. No obstante, el gobierno de la seguridad también implica mecanismos no estatales, como puede ser la producción de seguridad privada o comunitaria.

En este sentido, se entiende que esta noción de gobierno de seguridad implica una visión más amplia de la seguridad, ya no centrada sólo en el combate del delito y mantenimiento del orden por parte del aparato estatal, sino más bien en la garantía de derechos económicos, sociales y políticos de un individuo o una comunidad. Se trata de lo que Galeano (2005) identifica como dos polos discursivos e ideológicos diferenciados que, de todas formas, ponen la responsabilidad central en el Estado y sus distintas dimensiones. A través del concepto de gobierno de la seguridad se pueden acercar los actores no estatales al análisis de la producción de seguridad.

Por otro lado, Ríos (2019), en un trabajo sobre el uso de las tecnologías en las políticas de seguridad, diferencia la noción de “control del delito” de la “gobierno de la (in)seguridad”, para reflejar un campo de prácticas gubernamentales en relación a su objeto: no se trata solamente de prevenir o regular la realización de acciones definidas jurídicamente como delictivas. En otras palabras, el concepto de gobierno de la (in)seguridad implica una serie de intervenciones que afectan prácticas sociales que no necesariamente son consideradas delictivas por la legislación penal o criminal. Se trata, entonces, de prácticas de gestión de la seguridad orientadas a regular conductas y comportamientos, “más allá de la codificación legal-ilegal” (Ríos, 2019: 87).

En esta tesis, la definición del concepto central de gobierno de la seguridad se ancla en los aportes de Saín (en PiPP, 2012), cuya concisión resulta particularmente pertinente. No obstante, al incorporar la perspectiva de Galeano (2005), que postula un polo discursivo ideológico que concibe el derecho a la seguridad relacionado a otros derechos, podemos complejizar cómo el gobierno de la seguridad puede basarse en otros criterios y premisas, que se vieron reflejados en los expedientes de la oposición. Adicionalmente, el análisis se enriquece con la noción de gobierno de la (in)seguridad propuesta por Ríos, la cual es fundamental para comprender que los proyectos abordados por la Comisión a menudo se orientan más hacia la regulación de comportamientos sociales que hacia el control y la gestión del delito en sentido estricto.

Nuestro punto de vista teórico concluye a partir de una mirada de sociología política. Siendo que para esta tesis trabajamos con un ámbito legislativo como objeto de estudio, nos apoyamos en la teoría de Pierre Bourdieu del campo político entendido como “un microcosmos, vale decir, un pequeño mundo social relativamente autónomo en el interior del gran mundo social.” (Bourdieu, 2001). A grandes rasgos, el campo político es, por definición, un *campo de fuerzas* y un *campo de luchas* que se dan para transformar esas relaciones de fuerza. Las prácticas de los agentes que intervienen en este juego se pueden comprender a partir de la posición que ostentan dentro de su estructura particular de posiciones y relaciones en un momento histórico específico. En ese sentido, el campo político posee propiedades específicas -relaciones de fuerza, capital desigualmente distribuido, posiciones e intereses diversos, luchas internas-, que no son únicas a aquel campo, sino a todo el espacio social, aunque en éste ámbito en particular presenten propiedades que las distinguen.

El microcosmos político se encuentra separado del mundo social general, por los que quienes poseen una competencia específica son los que pueden ingresar y tener éxito en este juego. Estas competencias implican desde conocimientos específicos acumulados históricamente hasta el dominio del lenguaje y la retórica necesarios para la interacción interna y externa, en otras palabras, un *habitus* político (Bourdieu, 2001). Se trata de un campo con un grado considerable de autonomía en el espacio social, aunque sus participantes no pueden dejar de hacer referencia a “aquellos en cuyo nombre se expresan y ante quienes deben, periódicamente, rendir cuentas de manera más o menos ficticia” (Bourdieu, 2001: 16).

Con la creciente división e institucionalización de las tareas políticas, Bourdieu (2001) plantea que el capital político de un agente dependerá primordialmente del peso político de su partido, y de su propio peso dentro de este. Esto es especialmente cierto para nuestro caso: los concejales del período seleccionado lógicamente tienen un capital político propio, pero conjeturamos que éste sirvió más a la hora de ser seleccionados como candidatos por sus coaliciones, y no se puso tanto en juego para la labor dentro del Concejo Deliberante<sup>5</sup>.

En segundo lugar, trabajamos con Daniel Gaxie (2004), que describe la democracia representativa como una competencia por la conquista de *posiciones de poder* dentro del Estado. Hombres y mujeres luchan por ocupar roles en instituciones clave como el parlamento, el gobierno u otras instituciones estatales. El acceso a estas posiciones

---

<sup>5</sup> Caso aparte es el del presidente de la Comisión de Seguridad, que definimos como “outsider” más adelante.

depende directamente o indirectamente del acto electoral, una característica central y celebrada de la democracia.

El sufragio universal y la persistencia de las elecciones como mecanismo de distribución del poder ha llevado, según Gaxie (2004), al surgimiento de una práctica particular, distinta de otras actividades sociales, que es la práctica política. Esto ha llevado a que la competencia política se desarrolle en *campos políticos*, recuperando entonces la teoría bourdieusiana. A este punto, el autor diferencia entre distintos tipos de campos políticos. Está el campo político central, que se refiere al espacio de competencia estructurado para la conquista de posiciones de poder al nivel de los Estados nacionales (gobierno, parlamento, dirección de partidos, gabinetes ministeriales). Se caracteriza por ser altamente diferenciado, especializado y profesionalizado, donde los partidos políticos actúan como actores principales. Por otro lado, están los campos políticos periféricos (como los gobiernos subnacionales, comunas, departamentos o regiones), que nos parece interesante retomar pues aplica más a nuestro objeto de estudio. El autor establece para estos campos periféricos que, por ejemplo, las elecciones municipales suelen replicar las divisiones y alianzas de la política nacional, con temas locales específicos o articulados con temas de escala nacional. Los candidatos principales son a menudo políticos profesionales o en vías de profesionalización, mientras que los demás son militantes activos o individuos seleccionados por su representatividad no política.

Asimismo, Gaxie (2004) introduce un concepto bien interesante para nuestro propio trabajo de investigación, el de mercados políticos. Para movilizar a ciudadanos, grupos e instituciones, los actores políticos les proponen "bienes" –como programas políticos, promesas de campaña o concepciones del mundo– con el fin de ganar su confianza o garantizar su neutralidad. Las tomas de posición y las decisiones públicas son estrategias de diferenciación mediante las cuales cada competidor busca imponerse en oposición a otros. En este sentido, los campos políticos emergen como la *estructura de oferta* de un mercado político. Es decir, el campo aparece en Gaxie (2004) como el ámbito donde se producen los bienes políticos, en el que aquella producción está atravesada por las dinámicas de lucha entre los actores y su movilización de recursos para tal fin. Según Gaxie (en Flemmen, 2022):

*“Es fundamental diferenciar entre campos políticos y mercados políticos. Los campos políticos se refieren a las relaciones entre especialistas políticos, que hoy en día son políticos profesionales. Los legos no actúan en los campos políticos; están fuera de ellos, aunque puedan influir en las actividades y las relaciones de poder dentro de ellos”* (Gaxie en Flemmen, 2022).

Los bienes producidos en los campos políticos pueden incluir tanto programas de gobierno integrales como políticas distributivas (subvenciones, transferencias), que son un recurso muy valorado por los políticos, especialmente a nivel local, por su inmediatez y visibilidad. En nuestro caso, también podríamos considerar como bienes políticos a los proyectos que propone, discute y aprueba el Concejo Deliberante para regular un aspecto de la vida social en la ciudad. Estos bienes también funcionan simbólicamente: atribuyen responsabilidad a los decisores, mostrando su actividad y preocupación por los problemas. El anuncio de una reforma o un simple gesto pueden, en sí mismos, constituir una política, primando la dimensión interpretativa y el simbolismo sobre la efectividad material (Gaxie, 2004).

Del mismo modo, estos *productos* políticos se intercambian por apoyo o adhesión con los legos. Los políticos obtienen como contrapartida la confianza y el apoyo necesarios para participar en la lucha por el poder. Este "pago" es simbólico y el voto es solo una de sus manifestaciones; incluye también la asistencia a eventos, respuestas a encuestas, apoyo financiero, neutralidad o la simple adhesión al partido (Gaxie, 2004: 34).

Recuperamos también de Gaxie la noción de que los mercados políticos, como los demás tipos de mercado, son mecanismos de formación de "precios" y validación de "grandezas" (Gaxie, 2004: 36). El valor de un discurso o la grandeza de un político o un partido aumenta con el número de adeptos (electores, militantes, apoyos en encuestas). La representatividad como 'capital político' depende del reconocimiento externo (los ciudadanos) e interno (otros políticos, participantes del campo). Mecanismos como internas partidarias, asistencia a actos o resultados electorales son instrumentos para medir este doble reconocimiento y establecer las relaciones de fuerza políticas (Gaxie, 2004).

Por último, traemos a este marco teórico algunos de los aportes de Federico Lorenc Valcarce (2002) en torno a las palabras y los discursos políticos, que en el ámbito *deliberativo* local emergen como necesarias de considerar a la hora de nuestros análisis. En este sentido, establecemos que los actores políticos generan regularmente diagnósticos de la realidad, identifican problemas y formulan propuestas para su resolución. Esto constituye lo que consideramos la *agenda política*, que Lorenc Valcarce (2002) define como un ámbito de interacción entre políticos, medios de comunicación y sociedad civil, y a la vez un espacio virtual de producción de sentido, definido por un conjunto limitado de posiciones y tomas posibles de posición.

Esta perspectiva es esencialmente relacional: lo que aparece como lo decible e indecible, lo pensable y no pensable políticamente, se determina en la relación que los actores ocupan

en el campo político. La lucha entre los profesionales de la política define una arena competitiva con reglas y códigos propios, que limitan y habilitan posibilidades de acción y decir (Lorenc Valcarce, 2002). La toma de postura de los actores políticos implica apostar por ocupar un lugar que le sea políticamente redituable en la disputa dentro del campo, al mismo tiempo que se ancla en el universo de concepciones *decibles* y *pensables* sobre la vida en sociedad, la política, la economía, la seguridad, etc. (Lorenc Valcarce, 2002). El análisis que pretendemos realizar sobre los actores políticos del Concejo se inscribe en esta perspectiva.

De igual manera, los políticos profesionales intentan acceder y permanecer en cargos estatales (Gaxie, 2004; Offerlé, 2004). Siendo la palabra como tal, el discurso y la comunicación, los medios para tal fin, entendemos que la agenda pública entonces escenifica los problemas socialmente tematizados (Lorenc Valcarce, 2002). Esta tematización consiste en operaciones simbólicas a través de interpretaciones políticamente construidas de los hechos y sucesos de una sociedad en un tiempo determinado.

Por consiguiente, también retomamos el concepto de *discurso de gobierno y oposición* a través de Lorenc Valcarce (2002), entendiendo que es a partir de estas tramas narrativas que la política fija posiciones en relación a temáticas y problematizaciones en los períodos “de transición” entre una campaña y otra. Estos discursos se concentran en el juicio positivo o negativo de las acciones de gobierno, en la formulación de soluciones alternativas a las propuestas por el oficialismo, o en la descalificación de las medidas o propuestas de unos u otros, etc. Esta noción de un período de debate de gobiernos y oposiciones nos sirve a fines de describir y analizar el trabajo legislativo del Concejo Deliberante, las posturas que asumen los concejales y cómo las comunican a los -y sus- representados.

Aún más interesante para nuestro caso, consideramos que los políticos seleccionan un tema para la comunicación, o se involucran con una temática ya inscripta en la agenda política, con el objetivo de hacerle llegar su mensaje a los ciudadanos en pos de su reacción, que puede no ser inmediata pero siempre es esperada. La propuesta de los concejales del bloque de oposición en el Concejo Deliberante de General Pueyrredon de constituir una comisión que tome la agenda pública de seguridad nos permite pensar concretamente en el proceso de selección y amplificación de temas de la agenda pública, aunque nos quedará por discernir a quién “le hablan” con su decisión: si a los votantes propios, a los votantes del oficialismo, o a una sociedad que viene demandando respuestas proactivas para combatir la inseguridad.

En este sentido, la elección de un objeto de estudio concreto que es parte de la vida institucional y a la vez espacio de representación democrática, nos permite trabajar con, principalmente, tres dimensiones aquí planteadas. En primer lugar, el concepto *bourdieusiano* de campos políticos, lo que nos alumbró sobre las dinámicas de lucha en un ámbito más o menos autónomo como lo es el Concejo Deliberante de General Pueyrredón. En segundo lugar, la noción *gaxieana* sobre los mercados políticos, que habilita una matriz de análisis que pone en primera plana las relaciones de intercambio entre concejales y vecinos para la recolección de reclamos y/o satisfacción de demandas de los diferentes grupos sociales de la ciudad. En tercer lugar, los aportes de Lorenc Valcarce para conceptualizar los discursos de gobierno y oposición añaden una nueva perspectiva con la cual analizar los comportamientos de los distintos bloques políticos en torno a la construcción de la agenda política de la seguridad.

## **Estrategias metodológicas**

Las estrategias metodológicas de esta investigación incluyen el análisis de la documentación legislativa relacionada a la Comisión de Seguridad en el período seleccionado, así como la realización de entrevistas con concejales que participaron de la Comisión o se involucraron activamente ya sea en su puesta en marcha o en los debates que surgieron de la misma.

En torno al trabajo documental, a partir del mismo estructuramos el Capítulo I, con el fin de analizar tanto el expediente que propuso la creación de la Comisión y estableció sus funciones, así como el corpus de 91 proyectos que se presentaron en el Concejo Deliberante y que iniciaron su tratamiento o fueron tratados en algún momento por la Comisión. Además, recuperaremos intervenciones que los concejales han hecho en reuniones de la Comisión, para dar cuenta de los elementos discursivos que pusieron en juego a la hora de argumentar a favor o en contra de los distintos expedientes que trataron.

En segundo lugar, para el Capítulo II, trabajamos con las entrevistas con los concejales, realizadas entre octubre de 2024 y marzo de 2025. Las mismas implican un acercamiento a las perspectivas de los actores políticos, a partir de un guión semiestructurado, que nos permite conocer las posiciones políticas de los bloques legislativos en torno a las políticas locales de seguridad y sus consideraciones sobre el rol del gobierno municipal en la materia. Asimismo, reconocer sus coincidencias y diferencias permite aportar conocimiento a la dinámica política-partidaria del Concejo, y así saber qué efectos tuvo sobre su producción legislativa.

En este sentido, decidimos entrevistar a por lo menos un concejal de cada bloque que tuvo representación en la Comisión. Por lo tanto, mantuvimos encuentros con tres concejales del oficialismo (dos de la Unión Cívica Radical y uno del PRO); dos concejales opositores (uno del Frente de Todos y otro de Acción Marplatense) y, por último, con quien fuera presidente de la Comisión en el período analizado (que ingresaría al Concejo como presidente del interbloque oficialista, y luego lo abandonaría para conformar un bloque propio, a partir del cual varió su grado de acompañamiento a las iniciativas del Ejecutivo municipal). La variedad de posiciones recabadas del campo político, tanto en el eje ideológico como en el eje oficialismo-oposición, nos permitirá a lo largo de los distintos capítulos profundizar en las preguntas que nos realizamos en un principio. El análisis documental-normativo nos permite listar las políticas de seguridad que del Concejo Deliberante emanaron, pero el acercamiento a los actores relevantes nos ayuda a conocer las premisas y las perspectivas con las que se trabajaron las propuestas.

# Capítulo I: La Comisión de Seguridad: origen, funciones y disputas

El Honorable Concejo Deliberante (HCD) es el cuerpo legislativo -o deliberativo- de los municipios de la Provincia de Buenos Aires y, en este caso, del Partido de General Pueyrredon. La cantidad de concejales que lo componen, en territorio bonaerense, varía según la cantidad de población. General Pueyrredon, siendo un distrito con más de 200.000 habitantes, tiene un cuerpo deliberativo con veinticuatro concejales.

El Concejo Deliberante cuenta con comisiones internas, grupos de trabajo divididos temáticamente y diseñados para optimizar la labor parlamentaria y profundizar el análisis de los asuntos de su competencia. Es el Reglamento Interno del HCD el documento que define, entre una variedad de cuestiones, qué comisiones existen y qué funciones tienen. Cada una de ellas cuenta con Presidente, Vicepresidente y entre siete y nueve miembros, buscando reflejar la composición político-partidario del pleno del Concejo y la paridad de género. Hacia fines de 2023, las comisiones existentes eran catorce:

1. Labor Deliberativa.
2. Hacienda, Presupuesto y Cuentas.
3. Legislación, Interpretación, Reglamento.
4. Obras y Planeamiento.
5. Salud Comunitaria y Desarrollo Humano.
6. Educación, Cultura, Ciencia e Investigación.
7. Deportes y Recreación.
8. Movilidad Urbana.
9. Turismo.
10. Industria, Comercio, Pesca, Innovación y Trabajo.
11. Ambiente, Desarrollo Sostenible y Servicios Sanitarios.
12. Seguridad Pública y Protección de la Comunidad.
13. Derechos Humanos, Igualdad de Oportunidades y Discapacidad.
14. Políticas de Género, Mujer y Diversidad.

Oñate y Ortega (2019, en De Luca, 2020) señalan que las comisiones legislativas constituyen una característica interna fundamental que distingue a las legislaturas unas de otras, sean cual sea su nivel o jurisdicción. Calvo (2017, en De Luca, 2020), en sus trabajos sobre el Congreso argentino, establece que si bien los bloques legislativos son los que

distribuyen internamente el poder y “gobiernan” la cámara, las comisiones representan el entramado institucional que facilita la discusión y aprobación de la legislación, un aspecto fundamental de la labor legislativa. Estas últimas posibilitan la maximización de la eficiencia legislativa a través de la especialización y la distribución temática del trabajo, al tiempo que gozan de autonomía para determinar qué iniciativas comprendidas en su ámbito serán efectivamente tratadas y debatidas con el objetivo de alcanzar su consideración final en el plenario (Calvo, 2017, en De Luca, 2020).

En este sentido, en este capítulo trabajamos específicamente con la Comisión de Seguridad como ámbito, reconstruyendo su proceso de formación y las funciones que se le asignaron. Del mismo modo, analizamos la parte de la división del trabajo que le tocó dentro del Concejo Deliberante, es decir, los expedientes que trató, y cómo las temáticas que abordaron y su éxito (o fracaso) tuvieron una relación directa con los bloques que los presentaron.

## El origen

El 14 de enero del año 2020 el concejal Vito Amalfitano, del Frente de Todos, en funciones desde hace apenas un mes –así como el intendente Guillermo Montenegro (PRO)–, ingresó el expediente N° 1055/20 al Concejo Deliberante. El mismo constaba de un proyecto de decreto que proponía modificar varios artículos del reglamento interno del cuerpo deliberativo, a fin de incorporar la Comisión interna de Seguridad Pública y Protección de la Comunidad. Ese mismo día, el periódico *La Capital* se hizo eco de aquella presentación con el siguiente titular: “El Frente de Todos propone crear la Comisión de Seguridad Pública en el Concejo Deliberante” (La Capital, 2020a). En el artículo, se destaca que:

*“... según los ediles, de esta forma se busca responder a una necesidad postergada de la sociedad marplatense y batanense, y que sus representantes atiendan de manera específica la complejidad que la problemática del delito, la violencia y el conflicto requieren.”* (La Capital, 2020a)

La nota publicada en aquel medio recopila varios de los argumentos presentados en el proyecto. En ese sentido, trabajamos directamente con la fuente. En primer lugar, en los fundamentos del expediente (en jerga legislativa, los “considerandos”) se contextualiza que el Partido de General Pueyrredon es el tercero más poblado de la Provincia de Buenos Aires y que su principal centro urbano, la ciudad de Mar del Plata, es “uno de los principales destinos turísticos del país como así también anfitriona de convenciones, congresos, eventos deportivos y culturales”. Esto plantea “un significativo grado de complejidad en la

convivencia social de nuestra comunidad, especialmente en materia de seguridad pública y prevención del conflicto, el delito y la violencia”. Continúa definiendo qué entiende el Frente de Todos por seguridad pública: “una necesidad y un derecho”, una clara referencia a una frase similar atribuida popularmente a Eva Duarte de Perón<sup>6</sup>, líder histórica del peronismo. Para ellos, se trata de una “deuda social que reclama un abordaje que se posicione a la altura, que atienda la urgencia y se comprometa con el desarrollo de las resoluciones profundas”. De igual modo, “el incumplimiento del derecho a la Seguridad Pública [...] lo sufren en forma particularmente grave los sectores de menores recursos, sobre todo aquellos que se encuentran en contextos de vulnerabilidad social”. Esto último podría hacer referencia a la noción de que el crimen afecta más a los pobres que a clases medias y altas, cuestión que ha sido estudiada por cierta parte de la literatura, entre los que podemos mencionar a Dammert (2001), Di Tella, Galiani y Schargrotsky (2002 y 2006) y Kessler (2015).

A su vez, el proyecto expresa la importancia de “desarrollar políticas públicas que vinculen a todos los poderes del Estado y en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal), así como el fomento de la participación ciudadana en la construcción y desarrollo de las mismas”<sup>7</sup>. En un sólo “considerando” da cuenta de algunos de los elementos que hacen a las políticas contemporáneas de seguridad ciudadana: la articulación entre distintos niveles e instituciones del Estado (en contraposición al centralismo policial que caracterizó a los paradigmas anteriores) y el involucramiento ciudadano en el proceso de gobierno político de la seguridad (Rico y Chinchilla, 2002; Costantino, 2016b; Hathazy, 2021).

Por consiguiente, el expediente cita el documento “*Más derechos, más seguridad*”<sup>8</sup> publicado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) del que extrae el concepto de *multiagencialidad*, que hace referencia a la articulación entre políticas sociales y de seguridad para “gobernar la inseguridad urbana” (CELS, 2004), con la premisa de que el delito se explique por una multiplicidad de fenómenos. Además, más interesante es cómo se profundiza esta línea en el proyecto, a partir del siguiente “considerando”:

*“Que las políticas de seguridad requieran de la comprensión de esta diversidad de factores no debería sorprender. Es propio de toda política pública abarcar tal pluralidad, ya sea en el campo económico, laboral, educativo, etc. Por el contrario, se profundiza el problema al insistir con un discurso que pretende que la seguridad puede abordarse con soluciones simplistas y restringidas que sólo dependen de la voluntad de luchar contra el delito.”* (Expediente N° 1055/20 del HCD de General Pueyrredon)

---

<sup>6</sup> “Donde hay una necesidad nace un derecho”.

<sup>7</sup> Subrayado propio.

<sup>8</sup> <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/mas-derechos-mas-seguridad/>

Por otro lado, el expediente plantea una serie de “necesidades”, ejes de trabajo que debe asumir la Comisión de Seguridad que propone crear. En primer lugar, aparece la necesidad del análisis y diagnóstico “de los recursos normativos, humanos y materiales, así como la eficiencia de la actuación de las distintas fuerzas de seguridad con presencia en General Pueyrredon, trabajando a cuenta de reducir la disfuncionalidad entre las tareas que cada una realiza, evaluando el impacto que ello tenga en la comunidad”. Esto es llamativo, dado que propone un diagnóstico del estado en el que se encuentran las fuerzas de seguridad, presuponiendo encontrar deficiencias en la articulación entre ellas y con los Ejecutivos. En otras palabras, siendo que se trata de concejales de una coalición que no gobierna el Ejecutivo local, pero sí los Ejecutivos provincial y nacional -que son, a su vez, los que tienen la responsabilidad de la conducción civil de las fuerzas de seguridad con asiento en el partido-, asumimos que se trata de una crítica solapada al gobierno local, al que más adelante veremos le asignan el rol de articulación o coordinación de los distintos componentes que hacen a las políticas de seguridad.

En segundo lugar, se marca como necesario articular “entre distintas fuentes de producción de conocimientos y estudio de datos, ya sean provenientes de la investigación académica, de instituciones del tercer sector, de las fuerzas policiales, o de origen judicial”, citando el documento “*Acuerdos básicos para una agenda democrática de Seguridad*”<sup>9</sup>. Se trata de un pronunciamiento publicado en el marco de las Segundas Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía, de las que participaron distintos “equipos de investigación conformados por especialistas en materia de violencia, delitos, policías y políticas de seguridad de Argentina”.

En ese sentido, vale la pena recuperar brevemente la agenda planteada por estos grupos de expertos, siendo que se cita en el expediente analizado. Se aborda la necesidad de mejorar la producción y acceso a información para políticas basadas en evidencia y mayor transparencia. Se advierte contra la legitimación del uso excesivo de la fuerza, enfatizando la formación en derechos humanos, control externo y rendición de cuentas policial. Se cuestiona la “guerra contra las drogas”, abogando por un enfoque de salud pública, y se denuncia el discurso gubernamental que usa la amenaza y el miedo, así como el rol de los medios en la justificación de la violencia institucional. Aunque se reconoce la visibilización de la violencia de género, se demandan mejor información, articulación interinstitucional y presupuesto. Se propone una nueva ley de Régimen Penal Juvenil con enfoque en

---

<sup>9</sup> <https://inecip.org/wp-content/uploads/Declaración-jornadas-Abril-2019.pdf>

derechos, rechazando la baja de la edad de imputabilidad. Se critica la criminalización de la protesta y el uso de la fuerza en manifestaciones, promoviendo la gestión política de conflictos. Finalmente, se señala el énfasis del sistema penal en delitos menores, criticando la sobrepoblación carcelaria por el abuso de la prisión preventiva y la falta de inclusión postpenitenciaria.

El documento es una declaración de investigadores y especialistas que confirma una vez más el rol que han asumido actores no estatales (pero, especialmente, no policiales y no militares) colaborando en la configuración del problema y participando de su discusión pública (Barreneche y Oyhandy, 2012; Galar, 2017; Galar *et al*, 2018; Hathazy, 2021). Esta declaración se hizo durante el gobierno de Macri, por lo que en el mismo se realizan distintas críticas a su gestión en seguridad pública. En el proyecto del Frente de Todos se argumenta que se cita tal informe en razón de que una de sus “impulsoras” fue la por entonces ministra de Seguridad de la Nación, la antropóloga Sabina Frederic, lo que da cuenta de la búsqueda de cierta cita de autoridad en la temática, y de un intento de alinear la necesidad de la Comisión de Seguridad con el pensamiento de quien tenía la responsabilidad institucional de diseñar las políticas de seguridad a nivel nacional.

En tercer lugar, el expediente plantea “fundamental desarrollar una política de comunicación responsable del delito y la violencia, trabajando en conjunto con comunicadores de Mar del Plata y Batán” y “pensar la relación entre medios de comunicación y la trama subjetiva de la inseguridad”.

Los fundamentos del expediente finalizan con antecedentes legislativos de proyectos similares: tres promovidos por concejales de la Unión Cívica Radical (en 2011 y 2014 por la edil Vilma Baragiola; en 2018 por Mario Rodríguez) y uno por el Frente Renovador (concejal Cristian Azcona en 2015). El medio local *Qué Digital* reconstruyó en una nota del año 2018, a raíz de una presentación del concejal Rodríguez, que “hace 10 años la piden pero nunca se creó” (Qué Digital, 2018).

Hasta entonces, la Comisión de Legislación, Interpretación y Reglamento era la que discutía cuestiones vinculadas a la seguridad pública en el municipio. Al momento del tratamiento del expediente N° 1055/20 en la reunión de Comisión de Legislación del 21 de septiembre de 2020, todos los concejales manifestaron su apoyo a que el Concejo cuente con una Comisión de Seguridad, según se desprende del registro fílmico de la misma.

Allí, el concejal peronista Amalfitano da cuenta del recorrido previo del expediente, habiéndose tratado en las comisiones de Labor Deliberativa y Modernización como muestra de que ya venía siendo discutido en distintas instancias y que, por lo tanto, merecía llegar a ser tratado en sesión plenaria. Repasó oralmente los argumentos vertidos en la fundamentación del proyecto, así como también agregó que otras ciudades de importancia como Rosario o La Plata tienen en sus concejos deliberantes comisiones de seguridad. Es interesante cómo, además, remarca que es un “tema prioritario, como fue prioritario para el intendente Montenegro en la campaña” (Amalfitano en Reunión de Comisión de Legislación, 2020).

Por otra parte, el concejal autor del proyecto indica que le corresponde a esta comisión de seguridad discutir “cómo está el Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito (CeMAED), si funcionan o no funcionan las cámaras, si tenemos los patrulleros necesarios” y que todo esté se haga articulando con las fuerzas provinciales y federales (Amalfitano en Reunión de Comisión de Legislación, 2020). Finaliza su alocución estableciendo que la comisión tiene que ser el *medio* para la discusión de tales cuestiones. No argumenta explícitamente que sea allí donde se produzca la política municipal de seguridad.

El concejal peronista Ariel Ciano tomó la palabra en aquella sesión para plantear que “los índices delictivos han crecido”, y lo que “hace 20 años era una preocupación de algunos, pasó a ser la principal preocupación de todos y todas en cualquier centro urbano de Argentina y América Latina” (Ciano en Reunión de Comisión de Legislación, 2020).

También expresó que varios de los proyectos que solicitaron la comisión de seguridad con anterioridad se presentaban “en momentos de mucha tensión social, por el acaecimiento reciente de algún hecho delictivo que nos conmocionaba a todos”. Pero diferenció el proyecto del FDT en ese sentido. Expresó que había sido producto de una “promesa electoral” del espacio político, “más allá de que el intendente Montenegro ha hablado en más de una ocasión de esto y fue Ministro de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires”. Además, estableció que “hay que dar un mensaje político, sobre todo cuando vemos en los medios de comunicación el apoyo a esta comisión” propuesta, por parte del fomentismo, cámaras empresariales, sindicatos de taxistas y remiseros, entre otros actores (Ciano en Reunión de Comisión de Legislación, 2020).

La creación de la comisión de seguridad, para Ciano, es una “modificación del reglamento, pero que tiene que ver con cuestiones de la vida cotidiana de nuestra ciudad”. Es allí que da

cuenta de un proceso del que también se hace eco toda la literatura en la que inscribimos esta tesis:

*“Hace 20 años la responsabilidad de la seguridad era de la Provincia de Buenos Aires y los intendentes no debían hacerse cargo de ello. Pero fue un camino que no tuvo retorno. Empezó el intendente Katz<sup>10</sup>, aportando fondos para los patrulleros, después el intendente Pulti<sup>11</sup> gestionando la Escuela de Policía Local, luego pasó lo que pasó en la ciudad<sup>12</sup>... entonces, esperemos ahora que con el intendente Montenegro<sup>13</sup> en el Concejo podamos crear esta comisión.”* (Ciano en Reunión de Comisión de Legislación, 2020)

La postura del Frente de Todos la cerró quien por aquel entonces fuera el presidente de bloque, el concejal Marcos Gutierrez, que definió que no tener una comisión de seguridad hace que se pierdan discusiones, “que no son de oposiciones ni oficialismos, son discusiones de ciudad, de cotidianidad y de agenda”. Por último, contextualizó, igual que Ciano, el momento de presentación del proyecto, sin tener que “lamentar un hecho fuerte como hemos lamentado en otras ocasiones, ya que a veces nos pone en una situación vergonzosa de estar proponiendo una comisión de seguridad teniendo sobre la espalda de los marplatenses y los batanenses hechos dolorosísimos” (Gutierrez en Reunión de Comisión de Legislación, 2020).

Sin embargo, los concejales oficialistas insistieron que la discusión no debía darse en la Comisión de Legislación sino en la de Labor Deliberativa, a fines de que sea una decisión de los presidentes de todos los bloques, siendo que se trataba de una modificación del reglamento interno del cuerpo. De esa manera, se delegó la decisión de crear este nuevo ámbito en la Comisión “de la rosca”, en palabras de un asesor de uno de los bloques oficialistas consultados en el marco de esta investigación.

Por lo tanto, la creación de la comisión se ve ratificada en el Decreto N° 2491/21 de la Presidencia del HCD, mientras que la instancia en la que se acordó se registra bajo el Expediente del HCD N° 2125/20 y la recupera el diario *La Capital*. En una nota del 30 de diciembre de 2020, se relata que “los distintos bloques políticos llegaron a un acuerdo en la última reunión de labor parlamentaria del año”, a partir del cual se crean las comisiones de Seguridad y Género, y se modifica el nombre de la de Transporte, que pasa a llamarse Movilidad Urbana (La Capital, 2020b). En la nota periodística, se incluye comentarios del concejal Ariel Martínez Bordaisco (UCR), por entonces presidente del Concejo Deliberante:

---

<sup>10</sup> Mandato 2002-2007

<sup>11</sup> Mandato 2007-2015

<sup>12</sup> Se refiere a la intendencia de Carlos Arroyo, 2015-2019

<sup>13</sup> Mandato 2019-

*“Las nuevas comisiones forman parte del proceso de modernización del cuerpo legislativo, que este año incluyó la transmisión en vivo de las reuniones de comisión y la digitalización de los expedientes. La idea fue incorporar temáticas que estén vinculadas hoy con la realidad social, política y económica que se vive en nuestra ciudad.”* (Martínez Bordaisco en *La Capital*, 2020b).

Por otro lado, la noticia recoge que el Frente de Todos emitió un comunicado en el que recordó que la creación de ambas comisiones había sido impulsada por su bloque, respondiendo a la

*“necesidad de actualizar las estructuras institucionales a las agendas sociales y comunitarias [...] además, son propuestas que forman parte de ese proyecto político que soñamos para el Partido General Pueyrredon y que promueve una ciudad más segura, justa, libre e igualitaria para todos y todas.”* (La Capital, 2020b).

En ese sentido, es llamativo cómo los distintos espacios políticos no solamente entendieron, sino *comunicaron* la apertura de este nuevo espacio de tratamiento legislativo. Por un lado, el radicalismo ponderó su lugar de liderazgo del poder legislativo local, dando cuenta de que la apertura de las nuevas comisiones internas se enmarca en un proceso de modernización del Concejo Deliberante liderado por la presidencia del mismo. Esta *modernización* tiene, para el bloque radical, dos premisas. Una ‘tecnológica’, que tiene que ver con adaptar el funcionamiento y el vínculo del HCD con la sociedad a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a través de la despapelización y digitalización de los expedientes (con el Sistema de Gestión Legislativa, SGL)<sup>14</sup>, así como de la transmisión de las sesiones plenarias y reuniones de comisión a través del canal oficial del cuerpo en YouTube<sup>15</sup>. Por otro lado, hay una premisa ‘temática’: se establece que las comisiones internas representan temáticas que hacen a la vida diaria de la comunidad y las nuevas problemáticas que emergen, por lo tanto, nacen tanto la comisión de Seguridad como la de Género. El bloque peronista, por su parte, también fundamentó la creación de la nueva comisión con la importancia de actualizar la “estructura institucional” del Concejo -argumento similar a la *modernización temática* del radicalismo-, pero añadió que se había conformado a partido de su propuesta, que a la vez es parte de su propuesta programática para la ciudad.

Consultados sobre la apertura de la Comisión, los concejales dieron respuestas variadas, que son a la vez consonantes con los modos en los que se efectivizó y comunicó esta decisión política en particular. Agustín Neme, del PRO, nos expresó que la Comisión de

---

<sup>14</sup> <https://www.concejomdp.gov.ar/sql/html/backend/index.php>

<sup>15</sup> <https://www.youtube.com/@concejomdp>

Seguridad “vino de la mano de la Comisión de Género” (en entrevista). A partir de una discusión en la Comisión de “Labor [Deliberativa sobre] que todos los temas de seguridad estaban dentro de [la Comisión de] Legislación, se tomó la decisión entre los presidentes de bloque y hubo unanimidad” (Neme, en entrevista, 05/11/24). El concejal radical Daniel Núñez, en sintonía con la cobertura de *La Capital*, manifestó que “fue durante la gestión de Ariel Martínez Bordaisco” (Núñez, en entrevista, 29/10/24).

Los oficialistas explicaron que se aprobó por unanimidad en la Comisión de Labor Deliberativa, pero fueron los concejales no oficialistas los que atribuyeron la propuesta al Frente de Todos:

*“Se crea la Comisión de Seguridad, comandado el proyecto por Vito Amalfitano, él fue el impulsor del proyecto. [...] Me pareció que estaba bueno por dos cosas: primero porque venía de la oposición, y segundo porque era la agenda política del intendente. O sea, él hablaba de seguridad todo el tiempo, entonces tener una Comisión de Seguridad era correcto. Estaba bueno porque entonces estamos hablando de lo mismo, [pensar] qué se necesita, qué es lo que se hace, de qué forma.”* (Lauría, en entrevista, 26/02/25)

*“Empezó como una promesa de campaña del Frente de Todos, yo era el primer candidato en 2019 de la lista de Fernanda Raverta y cada vez que recorríamos distintos barrios de la ciudad aparecía la inseguridad entre las primeras demandas de la gente. [...] Pero además lo planteábamos porque Montenegro cuando era candidato hacía de la seguridad su bandera para la campaña, había sido Ministro de Seguridad de CABA, fiscal... Entonces creíamos que era una buena propuesta de nuestro espacio mostrar que desde el peronismo podemos generar ámbitos de discusión y articulación de políticas de seguridad. Sino siempre parece que la seguridad es un tema de las derechas, y no es así.”* (Amalfitano, en entrevista, 05/03/25)

Revisamos entonces que tanto oficialistas como opositores se adjudican la decisión de haber creado la Comisión de Seguridad en el Concejo Deliberante. Los primeros reconstruyen que se dio durante la presidencia del radical Martínez Bordaisco y tras una decisión por unanimidad en la Comisión de Labor Deliberativa. Los segundos, por su parte, hacen saber que se dio a partir de un proyecto del Frente de Todos presentado en enero de 2020, a principios del mandato de Montenegro. Lo distintivo que emerge de las entrevistas y de la reconstrucción de las intervenciones de los concejales del Frente de Todos es que la propuesta de la Comisión no tuvo que ver solamente con la modernización temática del Concejo, sino con que el nuevo intendente Montenegro presentaba como activo una trayectoria política en gestión securitaria. Por lo tanto, una nuevo ámbito de discusión de la seguridad en el ámbito político donde actúan tanto oficialistas como opositores le permite al Frente de Todos inscribirse en la *agenda* de las políticas de la seguridad, entendiendo que la agenda política es un ámbito de interacción actores políticos y sociales , pero también como

un espacio virtual de producción de sentido (Lorenc Valcarce, 2002) en el que las posiciones de la derecha política aparecen como mayoritarias. Ahora, quedará por ver si aquella *inscripción* peronista en la agenda de la seguridad municipal implicaba un deseo de fiscalizar la tarea del intendente en la materia o si era un espacio para presentar alternativas propias a las políticas del Ejecutivo, o ambas.

## Las funciones

Tanto el expediente del Frente de Todos como el decreto final de Presidencia del HCD que crea la Comisión de Seguridad, se establecen sus funciones. Sin embargo, ambos textos presentan algunas diferencias, que analizamos:

Tabla 1. Funciones de la Comisión de Seguridad.

|      | FUNCIONES DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Doc. | EXPEDIENTE FDT                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | DECRETO PRESIDENCIA HCD                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| =    | <p>a. Dictamen sobre <u>todo asunto o proyecto referido a la seguridad pública</u>.</p> <p>b. <u>Análisis y seguimiento de la normativa</u> nacional y provincial, <u>y de los convenios celebrados</u> con los Estados nacional y provincial en la materia.</p> <p>c. <u>Tratamiento, seguimiento y control de las normativas y disposiciones locales</u></p> <p>d. <u>Promoción de planes y programas que fomenten la participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas</u> y el <u>seguimiento de la situación de la seguridad</u>.</p> |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| ≠    | <p>e. Fomento, creación y seguimiento de <u>planeamientos, proyectos o programas que tengan por objeto la prevención del delito y la violencia</u> y que contribuyan a <u>impulsar herramientas y/o mecanismos de Protección de la Comunidad</u>.</p> <p>f. Promoción del <u>abordaje de conflictos territoriales</u> bregando por la <u>articulación de las capacidades institucionales</u>, especialmente el Foro</p>                                                                                                                                 | <p>j. <u>Promoción de la prevención del delito y la violencia</u> y del <u>abordaje de los conflictos territoriales</u>.</p> <p>k. <u>Articulación de capacidades institucionales para coordinar con actores civiles e institucionales</u>, especialmente el Foro Municipal de Seguridad.</p> |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  | <p>Municipal de Seguridad.</p> <p>g. <u>Promoción y fomento de la creación y fortalecimiento de canales de trabajo y diálogo</u> con otras dependencias municipales, con otros municipios, la Provincia y la Nación.</p> <p>h. <u>Promoción y fomento de políticas de coordinación, diálogo y/o articulación con distintos actores civiles e institucionales</u>, especialmente con el Foro Municipal de Seguridad.</p> <p>i. <u>Articulación con las comisiones de Derechos Humanos; Obras; Educación y Cultura; Calidad de Vida y Salud Pública.</u></p> |  |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

De este cuadro, se desprende que se realizaron cambios al proyecto original del Frente de Todos. Hubo cuatro funciones que se mantuvieron iguales: a/ dictamen sobre todo asunto o proyecto referido a la seguridad pública; b/ análisis y seguimiento de normativas y convenios con el Estado nacional y el provincial; c/ tratamiento y control de disposiciones locales; d/ la promoción de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas y seguimiento de la situación de seguridad.

Las diferencias se dan en torno a que el expediente original asigna a la Comisión un repertorio de funciones que fueron cambiadas o directamente no figuran en el decreto final. Por nombrar algunas: e/ fomento, creación y seguimiento de programas de prevención del delito e impulso de herramientas y mecanismos de protección comunitaria; g/ creación y fortalecimiento de canales de trabajo y diálogo con otras dependencias municipales, con otros municipios, la Provincia y la Nación; i/ articulación con otras comisiones internas del HCD. Quizá lo más significativo tenga que ver con el punto e/: la Comisión, en el proyecto original, se piensa como un ámbito de diseño de programas<sup>16</sup>, herramientas y mecanismos de prevención delictual y protección comunitaria -es decir, como un ámbito de producción de políticas. En el decreto final, se eliminan las palabras “fomento”, “creación” y “seguimiento”,

---

<sup>16</sup> Subrayado propio.

por lo que queda entonces la “promoción”<sup>17</sup> de la prevención del delito y la violencia y del abordaje de los conflictos territoriales”. Por su parte, todas aquellas funciones vinculadas a la articulación con el Ejecutivo, otras jurisdicciones y actores civiles, es reemplazada por una “articulación de capacidades institucionales” con la sociedad, en especial, el Foro de Seguridad.

En otras palabras, podemos presuponer que hubo algún tipo de negociación política entre los concejales para que se conforme la Comisión de Seguridad. Sin intención de ser redundante, no es falaz decir que la oposición presentó un proyecto de Comisión de Seguridad *ideal*, con una determinada cantidad de funciones y con una naturaleza y dinámica también determinadas. El proyecto de Comisión que salió de Labor Deliberativa presentó un recorte de funciones, no sólo de número sino también conceptual, por lo que sólo podemos conjeturar que en aquella discusión legislativa, tanto oficialismo y oposición tuvieron que poner *lo suyo* para que se cree la Comisión. Más adelante podremos observar qué recuperan los concejales de aquel proceso, qué consideran que implicó que se apruebe la Comisión y qué esperaban de la misma.

## Las composiciones

El Artículo N° 48 del Reglamento Interno del Concejo establece que la composición de las comisiones deberá reflejar “lo más aproximadamente posible la representación política del mismo”, a partir de aplicar el porcentaje de miembros de un bloque sobre el total del cuerpo al total de integrantes de la comisión. En ese sentido, observamos que las composiciones que tuvo la Comisión de Seguridad pretendieron reflejar la distribución de concejales por bloque en el Concejo Deliberante, con limitaciones matemáticas obvias al tener que reducir una distribución porcentual basada en veinticuatro concejales a siete.

El Concejo Deliberante tuvo dos composiciones distintas, aquella establecida en diciembre de 2019 para el período 2019-2021, y la del diciembre de 2021, para la etapa 2021-2023:

---

<sup>17</sup> Subrayado propio.

Tabla 1. Composición HCD diciembre 2019.

| <b>COMPOSICIÓN DICIEMBRE DE 2019.</b>                        |                    |                    |                      |
|--------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------|----------------------|
| <b>CONCEJAL/A</b>                                            | <b>BLOQUE</b>      | <b>CONCEJAL/A</b>  | <b>BLOQUE</b>        |
| Ariel Martínez Bordaisco*                                    | U. C. Radical      | Marcos Gutiérrez** | Frente de Todos      |
| Vilma Baragiola**                                            | U. C. Radical      | Vito Amalfitano    | Frente de Todos      |
| Cristina Coria                                               | U. C. Radical      | Daniel Rodríguez   | Frente de Todos      |
| Marianela Romero                                             | U. C. Radical      | Virginia Sívori    | Frente de Todos      |
| Alejandro Carrancio**                                        | Vamos Juntos       | Verónica Lagos     | Frente de Todos      |
| Nicolás Lauría                                               | Vamos Juntos       | Marina Santoro     | Frente de Todos      |
| Agustín Neme                                                 | Vamos Juntos       | Sol de la Torre    | Frente de Todos      |
| Guillermo Volponi                                            | Vamos Juntos       | Roberto Gandolfi   | Frente de Todos      |
| Angélica González                                            | Coalición Cívica   | Roberto Páez       | Frente de Todos      |
| Liliana Gonzalorena                                          | Coalición Cívica   | Ariel Ciano**      | Frente Renovador     |
| Horacio Taccone**                                            | Acción Marplatense | Mercedes Morro     | Frente Renovador     |
| Paula Mantero                                                | Acción Marplatense | Marcelo Loria      | Agrupación Atlántica |
| * <i>Presidente del HCD</i> ** <i>Presidente/a de bloque</i> |                    |                    |                      |

Para el inicio del período legislativo 2020, el Concejo estaba compuesto por diez concejales del interbloque Juntos por el Cambio (Unión Cívica Radical, Vamos Juntos y Coalición Cívica); nueve concejales del Frente de Todos; dos concejales del Frente Renovador; dos concejales de Acción Marplatense; y el restante perteneciente a Agrupación Atlántica.

El interbloque Juntos por el Cambio lo integraban los concejales alineados al intendente entrante, Guillermo Montenegro. Entre los reconocidos partidos Unión Cívica Radical y Coalición Cívica se encontraba el bloque Vamos Juntos, conformado por ediles del PRO (Agustín Neme y Guillermo Volponi), del partido vecinalista Crear (Alejandro Carrancio) y del Partido Fé (Nicolás Lauría), referenciado en el dirigente sindical Gerónimo Venegas que entre 2015 y 2019 integró la alianza Cambiemos, del presidente Mauricio Macri.

Por otro lado, el bloque del Frente de Todos contuvo a los concejales de distintos partidos y organizaciones que componían la coalición peronista liderada por el presidente Alberto Fernández y la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner, electos en los comicios generales del 27 de octubre de 2019. Aunque el Frente Renovador integró la alianza electoral Frente de Todos, los concejales Ciano y Morro conformaron un bloque propio en el Concejo Deliberante marplatense. Por su parte, el bloque Acción Marplatense se referenciaba en el ex intendente Gustavo Pulti (2007-2015), mientras que el de Agrupación Atlántica con quien fuera el mandatario local entre 2015 y 2019, Carlos Arroyo. Tras las elecciones legislativas del año 2021, el Concejo quedó compuesto de la siguiente manera:

Tabla 2. Composición HCD diciembre 2021.

| COMPOSICIÓN DICIEMBRE DE 2021.                 |                    |                       |                    |
|------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|
| CONCEJAL/A                                     | BLOQUE             | CONCEJAL/A            | BLOQUE             |
| Marina Sánchez Herrero*                        | U. C. Radical      | Paula Mantero         | Acción Marplatense |
| Marianela Romero**                             | U. C. Radical      | Marina Santoro**      | Frente de Todos    |
| Gustavo Pujato                                 | U. C. Radical      | Vito Amalfitano       | Frente de Todos    |
| Daniel Núñez                                   | U. C. Radical      | Sol de la Torre       | Frente de Todos    |
| Agustín Neme**                                 | Vamos Juntos       | Roberto Gandolfi      | Frente de Todos    |
| Guillermo Volponi                              | Vamos Juntos       | Roberto Páez          | Frente de Todos    |
| Fernando Muro                                  | Vamos Juntos       | Virginia Sívori       | Frente de Todos    |
| Florencia Ranelucci                            | Vamos Juntos       | Mariana Cuesta        | Frente de Todos    |
| Mercedes Morro                                 | Vamos Juntos       | Miguel Guglielmotti   | Frente de Todos    |
| Angélica González**                            | Coalición Cívica   | Ariel Ciano           | Frente de Todos    |
| Liliana Gonzalorena                            | Coalición Cívica   | Alejandro Carrancio** | Crear Juntos       |
| Horacio Taccone**                              | Acción Marplatense | Nicolás Lauría        | Crear Juntos       |
| * Presidenta del HCD ** Presidente/a de bloque |                    |                       |                    |

En ambos períodos legislativos (2019-2021; 2021-2023), hubo dos constantes. La primera es que el interbloque oficialista nunca alcanzó la mayoría absoluta del cuerpo (la mitad más uno), por lo que tuvo que depender de distintas alianzas circunstanciales para lograr la

aprobación de proyectos. Segundo, que hubo bloques que se disolvieron o partieron. Por caso, el del Frente Renovador se rompió entre 2020 y 2021, con el paso de Morro al de Vamos Juntos y de Ciano al del Frente de Todos. Asimismo, Alejandro Carrancio y Nicolás Lauría rompieron en distintos momentos del año 2021 con el bloque Vamos Juntos, a partir de diferencias con el intendente Montenegro. A principios de ese año, el primero conformó un monobloque, Crear, al que luego se sumaría el segundo, iniciando Crear Juntos (luego, Creciendo Juntos). Hacia fines de 2022, Carrancio salió del bloque con Lauría, a partir de lo que el medio 0223 reconstruyó como una serie de diferencias, entre las cuales se encontraba el ingreso del partido Crear al incipiente esquema político de Javier Milei, mientras que Lauría “tuvo un reaceramiento al intendente municipal” (0223, 2022c).

Destacamos estos movimientos porque Nicolás Lauría fue el presidente de la Comisión de Seguridad en todo el período analizado por esta tesis, lo que hacía necesario repasar su historia política en el Concejo. Pero, también, porque la aprobación o archivo de distintos expedientes, como veremos *a posteriori*, dependió en el primer período de la Comisión (marzo a diciembre de 2021) en gran parte de su voto, al no contar el oficialismo con mayoría propia, y que, al ser la autoridad principal de la misma, en caso de empate valía doble. Su rol de presidente en una Comisión sin mayorías absolutas, sumado a sus movimientos políticos, son dos aspectos que el mismo Lauría destacó como positivos:

*“[En el interbloque oficialista] éramos menos, todos se necesitaban un poco más, tenías un poco más de poder, entre comillas, para poder torcer situaciones o meter cosas que te podían servir a vos o a tu espacio. Cuando rompemos con el intendente en 2021, ya nos da por ahí también más posibilidad de manejo y autonomía. Porque ahí es donde de un lado te venían a tocar la puerta y del otro también te venían a tocar la puerta, para ver qué era lo que ibas a hacer o cómo estabas al respecto. Y ahí es donde, al estar en el medio, pude hacer más equilibrio, en el sentido de que algunas cosas las acompaño y otras no.”* (Lauría, en entrevista, 26/02/25)

Por otro lado, el concejal del Frente de Todos, Vito Amalfitano, quien fuera además vicepresidente de la Comisión, también reflexionó sobre los distintos roles que cumplió Lauría al frente de la misma:

*“Según cómo estaba la relación de Nico [Lauría] con Montenegro es cuánto pasaba por esa comisión. Pero cuando estaba más distanciado podíamos hacer más cosas”* (Amalfitano, en entrevista, 05/03/25)

El rol de Lauría es llamativo, y vale la pena detenerse en este punto. Con una trayectoria profesional en un campo completamente distinto a la política -es basquetbolista-, su reconocimiento público estaba más ligado al deporte -es, en este mundo, un *outsider*. Su pertenencia partidaria, por otro lado, era en el Partido Fé, del que empezó a participar a

partir de parientes que ya militaban allí, y no en alguno de los partidos mayoritarios de la alianza Cambiemos (PRO, UCR y CC). Esto no evitó, sin embargo, que fuera: 1/ el primer candidato a concejal de la lista de Montenegro en 2019 y, por lo tanto, intendente suplente en caso de ausencia o renuncia del jefe comunal; 2/ presidente del bloque Vamos Juntos (tras la ruptura de Carrancio con el oficialismo, y hasta su propia salida del bloque más adelante); 3/ presidente de la Comisión de Seguridad desde su creación hasta diciembre de 2023 (La Capital, 2021a). Del mismo modo, Amalfitano tampoco parece ser un político profesional: su único cargo público fue el de concejal por el Frente de Todos. Anteriormente, tuvo una larga trayectoria como periodista deportiva, en distintos medios de renombre en la ciudad. Sin embargo, al igual que Lauría, ya militaba en política una vez convocado a la lista electoral, en su caso en una agrupación llamada Abrazo Ciudadano, inscripta en el peronismo local (Qué Digital, 2019).

La literatura estudia cómo el ingreso a órganos legislativos de personas ajenas a la competencia partidaria tradicional permite entender cómo funciona la política y cómo se vincula con otros espacios, revelando las formas en que se produce la circulación y el intercambio entre mundos que, en principio, parecen diferenciados (Donatello y Levita, 2017). En ese sentido, son varios los trabajos recientes que recuperan las trayectorias de aquellos que ingresan ya sea a la representación política o la competencia partidaria en el poder legislativo (Canelo 2011; Ortiz de Rozas, 2011; Rodrigo 2014; Levita 2015), así como los que dan cuenta de la entrada “desde afuera”, aproximando la categoría del *outsider* al estudio sobre los actores políticos (Vommaro & Armesto, 2015; Vommaro, 2017; Ortiz de Rozas, Levita y Rodrigo, 2020; Levita, 2020). Por lo tanto, que quien haya sido primer candidato a concejal por la lista de Juntos por el Cambio no sea un político profesional, con experiencia en cargos públicos previa, no es en sí un hecho novedoso. No obstante, que haya sido presidente de bloque y presidente de una comisión como la de Seguridad, que incluso tuvo mayoría opositora en un principio, sí reviste cierta particularidad que merece su atención. En especial porque su condición de *outsider* no implicó la marginación en el cuerpo legislativo. Levita (2020) describe cómo los “recién llegados” a la actividad política presentan una doble *marginalidad*, una objetiva, vinculada a su rol en el ámbito institucional o partidario, y una subjetiva, en relación a su distancia con lo que consideran es un político profesional. En torno a la marginalidad objetiva, Lauría es una excepción: no sólo ocupó roles de relevancia en el Concejo Deliberante (primero como jefe del bloque oficialista y luego como presidente no sólo de la comisión de Seguridad, sino de la importante comisión de Hacienda, a partir de marzo de 2023) sino que lo hizo en comisiones internas cuyos temas no son los que hacen a su “representación simbólica” (Levita, 2020: 13). Aún así, sí

parece cumplir con lo observado por Levita (2020) en relación a la discursividad de *outsider* sobre cómo son distintos a los políticos tradicionales:

*“Cuando yo ingresé buscaba esa... ¿cómo te puedo explicar?... Esa renovación de energía, renovación de ideas, de enfoque, de propuesta. ¿Para qué hacer siempre lo mismo para tener el mismo resultado? ¿Y cuál es el mismo resultado? No darle bola a la realidad de la gente, porque muchas veces en el Concejo se discuten cosas que no tienen nada que ver con la realidad. Terminábamos sesiones de 3 horas y no resolvíamos nada. Entonces, justamente es eso lo que hay que cambiar. Siento que la política sigue muy enquistada, es muy difícil, va a llevar muchísimos años, creo yo, en cambiarla”* (Lauría, en entrevista, 26/02/25)

En síntesis, el presidente de la Comisión de Seguridad emerge como un elemento de análisis en sí mismo, que no es objeto central de esta tesis, pero que necesariamente debemos iluminar por sus características: un *outsider* de la política tradicional que tuvo un rol central en el esquema de concejales de Montenegro en su primer período, ya sea como jefe de bloque o como presidente de comisiones clave, y que luego tendría un alejamiento con el intendente que, en palabras de los propios actores participantes, modificó la dinámica de la Comisión que presidió.

Entonces, a este punto, conviene recabar la información de qué concejales fueron parte de la Comisión de Seguridad en aquellas dos etapas, consignando su pertenencia partidaria y su relación con el Ejecutivo municipal:

Tabla 3. Composiciones Comisión de Seguridad.

| PRIMERA COMPOSICIÓN<br>(MARZO-DICIEMBRE 2021) |        |                     | SEGUNDA COMPOSICIÓN<br>(MARZO 2022-DICIEMBRE 2023) |        |                     |
|-----------------------------------------------|--------|---------------------|----------------------------------------------------|--------|---------------------|
| CONCEJAL/A                                    | BLOQUE | REL. C/ EJECUTIVO   | CONCEJAL/A                                         | BLOQUE | REL. C/ EJECUTIVO   |
| Nicolás Lauría*                               | VJ/CJ  | Oficialismo díscolo | Nicolás Lauría*                                    | CJ     | Oficialismo díscolo |
| Vito Amalfitano**                             | FDT    | Oposición           | Roberto Páez**                                     | FDT    | Oposición           |
| Roberto Páez                                  | FDT    | Oposición           | Vito Amalfitano                                    | FDT    | Oposición           |
| Verónica Lagos                                | FDT    | Oposición           | Florencia Ranelucci                                | VJ     | Oficialismo         |
| Horacio                                       | AM     | Oposición           | Guillermo                                          | VJ     | Oficialismo         |

|                                                              |     |             |                |     |             |
|--------------------------------------------------------------|-----|-------------|----------------|-----|-------------|
| Taccone                                                      |     |             | Volponi        |     |             |
| Vilma Baragiola                                              | UCR | Oficialismo | Daniel Núñez   | UCR | Oficialismo |
| Mercedes Morro                                               | VJ  | Oficialismo | Gustavo Pujato | UCR | Oficialismo |
| * Presidente de la Comisión ** Vicepresidente de la Comisión |     |             |                |     |             |

En el primer período que analizamos, el oficialismo no tenía mayoría, sino todo lo contrario. La oposición contaba con cuatro concejales: tres del Frente de Todos, y uno de Acción Marplatense). El oficialismo se conformaba con tres ediles: una de la Unión Cívica Radical, una de Vamos Juntos y el presidente de la Comisión, Nicolás Lauría, que empezó el ciclo en el interbloque Juntos por el Cambio pero se aleja a mitad de 2021, como ya registramos. Es hacia el segundo período en el que el interbloque alineado al Ejecutivo consigue una mayoría absoluta en la Comisión con cuatro concejales (dos de la UCR, dos de VJ), la oposición retiene dos (del FDT) y continúa Lauría como presidente.

## Análisis de la producción legislativa

López Acotto y Krakowiak (2005) trabajaron sobre la producción legislativa de los concejos deliberantes del Conurbano bonaerense a principios del siglo XXI, analizando aspectos relativos a los tipos y destinos de las normas dictadas por los concejos deliberantes, la incidencia del trámite parlamentario en la relación entre el concejo deliberante y el Ejecutivo, y oficialismo y oposición, entre otras cuestiones. Para tal fin, proponen distintas dimensiones de análisis del corpus legislativo de los concejos deliberantes, entre ellas, su contenido, generando a partir de la misma distintas categorías: “el tema al que se refiere la ordenanza; el universo al que afecta; y el tipo de sanción de acuerdo a si son regulación, exenciones o declaraciones” (López Acotto y Krakowiak; 2005: 5-6).

En ese sentido, reformulamos algunas de las categorías referidas anteriormente para adaptarlas a nuestro estudio particular de los 91 expedientes que se iniciaron, se trataron y/o se aprobaron en la Comisión de Seguridad. Los agrupamos según **tipo de expediente; temática; objeto; estado parlamentario y procedencia**.

La primera categoría que elaboramos es la de “Tipo de expediente”. Según el Reglamento Interno del Concejo Deliberante de General Pueyrredon, que está en sintonía con lo

expresado también en la Ley Orgánica de las Municipalidades, hay cuatro tipos de expedientes:

1. Ordenanza: “moción o proposición que crea, reforma, suspende o deroga una regla general, [...] consideradas ley en sentido formal y material” (Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires).
2. Comunicación: “moción o proposición dirigida a recomendar, pedir o exponer algo, no pudiendo tener la misma carácter imperativo” (Reglamento Interno del HCD). Es un formato preferido cuando el Concejo le solicita informes o explicaciones al Ejecutivo, pero también para requerirle que diseñe y/o implemente una política o tome una decisión de gestión, siempre de forma no vinculante.
3. Decreto: hace a cuestiones vinculadas a la organización interna y dinámica de trabajo del Concejo Deliberante, no requieren la promulgación del Ejecutivo.
4. Resolución: “Toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión del Concejo sobre cualquier asunto de carácter público o privado” (Reglamento Interno del HCD).
5. Nota particular: es todo asunto o propuesta que se refiera al Concejo Deliberante por parte de un vecino, grupo de vecinos o instituciones de la sociedad civil.

La clasificación arrojó la siguiente información:

Tabla 4. Tipos de expedientes.

| TIPO DE EXPEDIENTE | CANTIDAD | %    |
|--------------------|----------|------|
| Comunicación       | 59       | 64,8 |
| Nota particular    | 11       | 12,1 |
| Ordenanza          | 10       | 11,0 |
| Decreto            | 6        | 6,6  |
| Resolución         | 5        | 5,5  |

Como vemos, la gran mayoría de los proyectos que circularon por la Comisión son de comunicación (59 expedientes; 64,8% del total). De aquellos, casi el 65% son pedidos de informe (38), tales como el Expediente N° 1248/21 del Frente de Todos que solicita al Ejecutivo remita el convenio por el cual General Pueyrredon recibió cinco vehículos blindados del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; o el Exp. N° 1113/22 del bloque Crear

Juntos, que le pide al Ejecutivo que informe sobre el funcionamiento de las cámaras de videovigilancia municipales en distintos puntos de la ciudad. El 35% restante de aquellos proyectos de comunicación (21) son más bien expedientes que requieren la intervención del gobierno municipal en alguna problemática (Exp. N° 1646/21 del FDT, que solicita recursos y dispositivos municipales para incrementar la protección ciudadana en la zona de Sierra de los Padres) o acercan una propuesta en particular para que el Ejecutivo gestione (Exp. N° 1594/21, que insta al gobierno municipal que arbitre los medios ante el Ministerio de Seguridad provincial para el emplazamiento de una oficina descentralizada de la Comisaría de la Mujer y la Familia en la zona norte de la ciudad). A esos proyectos, que no son pedidos de informe, los llamaremos proyectos de comunicación *propositivos*.

En relación a los proyectos restantes, tan sólo diez fueron de ordenanza (11% del total). Algunos de esos expedientes dominaron el debate en torno a la seguridad municipal de allí en adelante (tales como el de Zona Roja o el convenio para la implementación de las fotomultas), tanto en el ámbito del Concejo Deliberante como en los medios de comunicación, así como también fueron banderas de la gestión securitaria del intendente Guillermo Montenegro. Otros fueron proyectos de ordenanza de la oposición, tales como la declaración de la emergencia en seguridad pública o el programa de Corredores Educativos Seguros.

El predominio de los proyectos de comunicación, especialmente de pedidos de informe, emergió en todas las entrevistas con concejales como un aspecto problemático, ya que hay una visión imperante sobre que ese tipo de expedientes son utilizados políticamente por los bloques para exponer una falencia o debilidad de sus contrincantes. Por ejemplo, el concejal radical Daniel Núñez entiende que hay una necesidad de que haya un ámbito específico que discuta sobre las cuestiones que hacen a la seguridad en Mar del Plata, pero:

*“Muchas veces me da la sensación que son solamente comunicaciones y no se trabajan proyectos. Entonces, no sé si vale la pena una comisión para trabajar exclusivamente comunicaciones [...], es un dislate administrativo de demorar el tratamiento de temas.”* (Núñez, en entrevista 29/10/24)

Por su parte, el concejal del PRO, Agustín Neme, expresó que:

*“Si uno ve hoy la Comisión de Seguridad o la de Género, salvo expedientes que han venido del Ejecutivo, como el de zona roja o el de reconocimiento facial, o algunos otros, caemos en cuestiones de comunicación. Si [el responsable] es el municipio, si es la provincia, si es la policía.”* (Neme, en entrevista, 05/11/24)

La categoría “Objeto” fue elaborada bajo la perspectiva de que los tipos de expedientes no

siempre reflejan la verdadera intención o voluntad de un proyecto. Esto pasa, en particular, con los proyectos de comunicación. Estos tipos de expedientes, según el Reglamento Interno del HCD, existen para solicitar información o recomendar una acción al Ejecutivo. Observamos que en muchas ocasiones se utilizó el formato de proyecto de comunicación para pedir informes y para que el gobierno municipal intervenga sobre una situación particular, pero también para proponerle políticas de mayor o menor alcance. Por lo tanto, nos parece importante poder determinar el objeto de los expedientes, ya que consideramos alumbra de manera más fidedigna la intención de los mismos que la categoría “tipo de expediente”. Las variables de la categoría fueron construidas bajo criterios propios.

1. Regulatorio: aquellos proyectos que buscan regular, modificar o crear algún comportamiento o situación social, a través de la intervención física en el espacio público, la implementación de programas de políticas locales, la creación o derogación de ordenanzas, entre otras.
2. Informe: aquellos expedientes que contienen pedidos de informe, ya sea al Ejecutivo municipal, provincial o nacional, a las fuerzas de seguridad o el Poder Judicial en cualquiera de sus niveles.
3. Declaratorio: los proyectos que constan de declaraciones de opinión del Concejo Deliberante, ya sean expresiones de acompañamiento o repudio.
4. Expositivo: los documentos que, siendo en su totalidad notas particulares de vecinos, los firmantes dan cuenta de una situación en particular para que el Concejo tome conocimiento, sin solicitar medidas concretas salvo la intervención del gobierno municipal en términos generales.
5. Mesa de trabajo: los expedientes que proponen crear una mesa de trabajo en el ámbito legislativo local para la discusión y abordaje de una problemática en particular.

La clasificación mostró lo siguiente:

Tabla 6. Objeto.

| OBJETO          | CANTIDAD | %    |
|-----------------|----------|------|
| Informe         | 40       | 44,0 |
| Regulatorio     | 38       | 41,8 |
| Mesa de trabajo | 5        | 5,5  |
| Declaratorio    | 3        | 3,3  |

|            |   |     |
|------------|---|-----|
| Expositivo | 3 | 3,3 |
|------------|---|-----|

Observamos que el 44% de los expedientes fueron pedidos de informe, como los que ya hemos mencionado, mientras que el 41,8% tuvieron como objeto regular una situación social: se trata ya sea de ordenanzas que creaban o modificaban una política pública, o comunicaciones que solicitar alguna gestión o decisión política del Ejecutivo, a través de cualquiera de sus áreas. Tan sólo hubo un puñado de proyectos expositivos, declaratorios o que proponían generar una mesa de trabajo sobre una problemática puntual.

La segunda categoría es la de “Temática”, para la cual decidimos agrupar los distintos proyectos tratados en diez temas:

1. Fuerzas de seguridad: expedientes que refieren a propuestas, solicitudes o pedidos de informe a la Policía Bonaerense o el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.
2. Infraestructura pública, tecnología y videovigilancia: aquellos vinculados a propuestas de instalación o reparación de alumbrado público, botones antipánico, cámaras de videovigilancia, entre otros dispositivos, así como también pedidos de informe sobre su funcionamiento.
3. Orden en el espacio público: documentos legislativos que proponen regular, o solicitan informe, sobre distintas cuestiones que el gobierno municipal entiende que hacen al desorden en el espacio público en particular, pero a la inseguridad en general.
4. Nocturnidad: expedientes que trabajan temas vinculados a la actividad comercial nocturna (boliches, fiestas clandestinas, centros comerciales a cielo abierto).
5. Protección sectorial o barrial: propuestas o pedidos de informe referidos a la seguridad de un sector poblacional (comunidades educativas, trabajadores de reparto, por ejemplo) o de un barrio en particular.
6. Violencia de género: proyectos vinculados a las políticas de prevención y protección de la violencia por razones de género.
7. Hechos puntuales: pedidos de informe sobre la actuación municipal o policial, o solicitud de intervención municipal o policial, ante hechos delictivos puntuales, ya sean reales o percibidos.
8. Presupuesto: cuestiones vinculadas a la distribución de recursos de la Secretaría de Seguridad o del Municipio en general pero en relación a las políticas de seguridad.
9. Seguridad vial: expedientes referidos a la prevención de siniestros en la vía pública.

10. Ciberdelitos: proyectos que tienen que ver con la prevención y sanción de ciberdelitos.
11. Toma de tierras: documentos legislativos que denuncian o piden intervención ante situaciones denunciadas como toma de tierras, que implican verdaderos conflictos territoriales y vecinales.
12. Narcotráfico: expedientes vinculados a casos de tráfico de drogas ilegales.

En cuanto a la temática de los proyectos, los clasificamos de la siguiente manera:

Tabla 4. Temática

| TEMÁTICA                                              | CANTIDAD | %    |
|-------------------------------------------------------|----------|------|
| Hechos puntuales                                      | 26       | 28,6 |
| Protección ciudadana sectorial o barrial              | 18       | 19,8 |
| Fuerzas de seguridad                                  | 13       | 14,3 |
| Infraestructura pública, tecnología y videovigilancia | 13       | 14,3 |
| Nocturnidad                                           | 5        | 5,5  |
| Orden en el espacio público                           | 4        | 4,4  |
| Seguridad vial                                        | 4        | 4,4  |
| Presupuesto                                           | 2        | 2,2  |
| Violencia de género                                   | 2        | 2,2  |
| Toma de tierras                                       | 2        | 2,2  |
| Narcotráfico                                          | 1        | 1,1  |
| Ciberdelitos                                          | 1        | 1,1  |

Casi el 30% de los expedientes de la Comisión refieren a hechos puntuales, entre los que mencionamos a modo de ejemplo el proyecto de comunicación N° 1430/21 del FDT que solicita informe al Ejecutivo sobre un operativo de tránsito municipal en la esquina de Avenida Independencia y calle Garay, o la nota particular N° 43/21 de familias de la comunidad educativa del colegio Northern Hills del barrio Bosque Peralta Ramos, que reclaman por hechos de inseguridad en los alrededores de la escuela.

Dieciocho (19,8% del total) son expedientes vinculados a políticas de protección ciudadana para un sector poblacional, barrio o zona de la ciudad, tales como la nota particular N° 121/23 de vecinos del barrio Montemar-El Grosellar, que solicitan el cierre vehicular parcial

del mismo, o el proyecto de comunicación N° 1387/21 del FDT, que pide al Ejecutivo diversas medidas para garantizar la seguridad de trabajadores de servicios de reparto de alimentos y mensajería.

Un 14,3% de los proyectos están vinculados a las Fuerzas de Seguridad, como el Exp. N° 1517/22 que envió el Departamento Ejecutivo para que el Concejo Deliberante otorgue un permiso de uso de un espacio del Parque Municipal de Deportes a la Estación de Policía Departamental, o el Exp. N° 2097/21 de Acción Marplatense, un proyecto de comunicación solicitando al Ejecutivo que gestione la dotación de personal policial para el barrio Antártida Argentina, de la zona sur. El mismo porcentaje corresponde a los expedientes sobre infraestructura pública, tecnología de seguridad ciudadana y videovigilancia. Incluye el proyecto de ordenanza N° 1650/21 presentado por la Unión Cívica Radical, que crea el programa Ojos en Alerta, un sistema de alarma comunitaria desde el teléfono celular; o el proyecto de decreto N° 1386/22 del Frente de Todos, que convoca a una mesa de trabajo para analizar el pliego de licitación enviado por el Ejecutivo para la adquisición de un *software* de reconocimiento facial.

Las subsiguientes temáticas ya cuentan con un puñado de proyectos cada una. Un 5,5% están vinculados a la nocturnidad (como un proyecto de decreto del Frente de Todos convocando a una mesa de trabajo para trabajar la violencia en establecimientos comerciales gastronómicos y bailables; o un pedido de informe del mismo bloque sobre las actas de constatación de fiestas clandestinas en mayo de 2021). El 4,4% de los expedientes tratan sobre el orden en el espacio público, todos ellos los vinculados a la discusión sobre Zona Roja (el proyecto original de Lauría, un programa del Frente de Todos y una convocatoria a audiencia pública), salvo un proyecto de comunicación (N° 1308/21 del FDT) que solicita informe sobre la ordenanza que regula la presencia de animales sueltos. Los expedientes que tratan cuestiones referidas a la asignación de recursos y presupuesto son el 2,2% (dos proyectos, uno de ellos el que declara la emergencia en seguridad pública, que le permite al intendente la contratación directa de bienes y servicios sin llamar a licitación); mientras que otro 2,2% son sobre políticas de prevención de la violencia de género y el mismo porcentaje sobre tomas de tierras (una nota particular denunciando ese tipo de situaciones en zona sur de la ciudad, y un proyecto de comunicación de Acción Marplatense solicitando la intervención del Ejecutivo para evitar la usurpación de terrenos en el Barrio Las Heras). Por último, hay un sólo proyecto vinculado al ciberdelito (de la Defensoría del Pueblo, que recomienda la evaluación de una serie de medidas de ciberseguridad al Banco Central para su implementación en entidades bancarias) y otro al narcotráfico (que solicita un informe sobre las acciones específicas de la Secretaría de Seguridad municipal para

disminuir el narcomenudeo en distintos barrios de la ciudad).

Por otro lado, trazamos el estado parlamentario de los proyectos, a fines de profundizar en el análisis, observar la productividad de la Comisión y explorar sobre si existe una relación entre éxito del expediente y su autoría. Para tal fin, elaboramos las siguientes variables, confeccionadas a partir de la revisión del estado actual de los proyectos según informa el Sistema de Gestión Legislativa:

1. En tratamiento: proyectos que siguen oficialmente en tratamiento, que no se han aprobado ni tampoco archivado.
2. Respondido y archivado: proyectos de comunicación que constan de pedidos de informe, que el Ejecutivo o el área interpelada respondió (positiva o negativamente) durante su tratamiento legislativo y, por consiguiente, se archivaron.
3. Aprobado por unanimidad: proyectos de ordenanza que se aprobaron en el pleno del Concejo Deliberante por unanimidad de todos los bloques políticos.
4. Aprobado por mayoría oficialista: proyectos de ordenanza que se aprobaron en el pleno del Concejo Deliberante, con el oficialismo imponiendo su mayoría parlamentaria y gracias a concejales o bloques aliados.
5. Archivado por mayoría oficialista: expedientes, ya sean proyectos de ordenanza o de comunicación, que fueron archivados por la mayoría oficialista, ya sea en el pleno del cuerpo o en comisión.
6. Archivado por falta de respuesta: la mayoría de estos expedientes son proyectos de comunicación, aunque hay uno de ordenanza, a los que se le pidieron informes pero nunca fueron contestados por las áreas correspondientes. Por lo tanto, con el paso del tiempo, fueron archivados.

Sobre su estado parlamentario:

Tabla 7. Estado parlamentario.

| ESTADO PARLAMENTARIO             | CANTIDAD | %    |
|----------------------------------|----------|------|
| En tratamiento                   | 32       | 37,2 |
| Respondido y archivado           | 28       | 32,6 |
| Archivado por falta de respuesta | 16       | 18,6 |

|                                   |   |     |
|-----------------------------------|---|-----|
| Aprobado por mayoría oficialista  | 4 | 4,7 |
| Archivado por mayoría oficialista | 4 | 4,7 |
| Aprobado por unanimidad           | 2 | 2,3 |

En este sentido, se analiza que más de una tercera parte (32) de los expedientes registrados siguen en tratamiento, entre ellos, un proyecto de comunicación de Acción Marplatense solicitando al Ministerio de Seguridad bonaerense presencia policial en el barrio Las Américas, o uno de decreto convocando a una jornada de trabajo por distintos hechos de inseguridad en la zona de Laguna de los Padres. Por su parte, otro tercio (28) son pedidos de informe o solicitudes que se contestaron durante el tratamiento legislativo y la Comisión consideró que no hubo necesidad de continuar con el mismo. Entre ellos mencionamos un pedido de informe solicitado por el bloque Crear Juntos ante el caso del robo de una camioneta del área municipal de Tránsito que concluyó en un siniestro vial, o un proyecto del mismo bloque que propuso un plan de potenciación del alumbrado público en la zona de la Facultad de Derecho. El 18,6% de los expedientes fueron archivados sin tener respuesta o visto bueno del Ejecutivo, como un proyecto de ordenanza del FDT que establecía las condiciones mínimas que el gobierno municipal debía cumplir para la utilización de las cámaras de fotomultas. Entre los aprobados por mayoría oficialista (4), contamos el de Programa Zonas Escolares Seguras o el de implementación de fotomultas. Asimismo, hubo una misma cantidad que se archivaron por la mayoría oficialista (como el programa Ojos en Alerta) y otros dos que aprobaron por unanimidad (el proyecto de ordenanza declarando la emergencia en seguridad pública, del FDT, o la convalidación del convenio marco de cooperación entre el Municipio y el Ministerio de Seguridad provincial, enviado por el intendente).

Por último, analizamos la procedencia de los proyectos, desglosando a qué bloque pertenecen sus autores (o si son enviados por el Departamento Ejecutivo):

| <b>PROCEDENCIA</b>        | <b>CANTIDAD</b> | <b>%</b> |
|---------------------------|-----------------|----------|
| Bloque Frente de Todos    | 44              | 47,8     |
| Bloque Crear Juntos       | 13              | 14,3     |
| Bloque Acción Marplatense | 11              | 12,0     |
| Vecinos                   | 11              | 12,0     |

|                                                                                                                                                                                                                 |   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| Bloque Unión Cívica Radical                                                                                                                                                                                     | 4 | 4,4 |
| Departamento Ejecutivo                                                                                                                                                                                          | 4 | 4,4 |
| Bloque Vamos Juntos*                                                                                                                                                                                            | 2 | 2,2 |
| Defensoría del Pueblo                                                                                                                                                                                           | 1 | 1,1 |
| Bloque PRO                                                                                                                                                                                                      | 1 | 1,1 |
| Comisión de Seguridad en su conjunto                                                                                                                                                                            | 1 | 1,1 |
| *Los dos proyectos del Bloque Vamos Juntos fueron presentados por el Cjal. Nicolás Lauría, Presidente de la Comisión de Seguridad, que luego romperá el bloque oficialista y se incorporará al de Crear Juntos. |   |     |

Se observa claramente que casi la mitad de los expedientes ingresados a la Comisión de Seguridad (47,8%) tienen en su autoría a concejales del Frente de Todos. El segundo bloque con más presentaciones fue el de Crear Juntos, el bloque que armó el presidente de la Comisión Lauría junto con el también desertor del oficialismo, Carrancio, aunque con muchos menos proyectos que el bloque del peronismo (14,3%). Le siguen la otra agrupación opositora, Acción Marplatense (con el 12% de los proyectos presentados). Los bloques oficialistas tienen incluso menos expedientes de su autoría que notas particulares presentadas por vecinos: la UCR ingresó el 4,4% de los proyectos y el PRO el 1,1% (un sólo proyecto), mientras que las notas particulares de ciudadanos de a pie o instituciones de la sociedad civil explicaron el 12% de los expedientes. Por su parte, Lauría, cuando era parte del bloque Vamos Juntos, presentó dos expedientes.

## El doble rol

La pregunta central de esta tesis tiene que ver con dilucidar el rol que ha tenido la Comisión de Seguridad en el gobierno municipal de la seguridad, al menos en su primera conformación. ¿Ha sido un ámbito en el que se trabajó en el diseño de políticas públicas de seguridad *sin mirar a quién* (ni *de quién*, en tal caso) o, más bien, como cualquier otro espacio de disputa política, cumplió distintos roles para los actores políticos? ¿Fue para el oficialismo un órgano legislativo para aprobar y legitimar la agenda del intendente, o para la oposición un ámbito de denuncia y control de aquella gestión? ¿Es un poco de ambos?

El análisis de la producción legislativa aproxima algunas respuestas. En primer lugar, ha sido la oposición más dura a Montenegro la que por amplia mayoría ingresó proyectos en materia de seguridad, durante el período analizado: casi el 60% de los expedientes provinieron de los bloques Frente de Todos y Acción Marplatense. Los concejales

referenciados en el oficialismo (PRO y UCR) presentaron menos del 10% de los expedientes de la Comisión.

Sin embargo, nos preguntamos qué tipos de expedientes presentó cada espacio. Casi el 73% de los proyectos ingresados por los bloques opositores (FDT y AM) son de comunicación (35), mientras que sólo 8% son de ordenanza (4). En torno al objeto de los expedientes, dieciocho (31% del total de proyectos de ambos bloques) tuvieron intención regulatoria, es decir, eran una propuesta para generar una política pública o modificar algún comportamiento social. De todas formas, más de la mitad de los expedientes introducidos por la oposición fueron efectivamente pedidos de informe (54,2% del total de ambos bloques, 26 proyectos). Por su parte, los bloques oficialistas presentaron seis proyectos, de los cuales cuatro son ordenanzas y dos son comunicaciones, expresamente dirigidas al Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Vale la pena resaltar que, de la misma forma que todas las solicitudes realizadas por el oficialismo local se dirigieron a la Provincia de Buenos Aires, las de la oposición fueron todas orientadas al gobierno municipal. El Departamento Ejecutivo aparece también como autor de los proyectos de ordenanza más relevantes que discutió la comisión. El intendente envió tres expedientes con una naturaleza ejecutiva, que eran propuestas para la generalidad de la población local. Uno es pidiéndole al Concejo que convalide el convenio marco de cooperación con el Ministerio de Seguridad bonaerense; otro para habilitar la adquisición de un *software* de reconocimiento facial; el último tiene que ver con la convalidación del convenio marco para la implementación de las fotomultas en el Partido, con la Universidad Nacional de San Martín.

Ahora bien, no es lo mismo presentar un proyecto a que avance en el circuito parlamentario y logre aprobarse. Además, otra cosa muy distinta es que efectivamente se aplique. Analizamos, entonces, el éxito parlamentario de las propuestas de cada uno de los bloques. De los 44 expedientes ingresados por el Frente de Todos y Acción Marplatense, 19 fueron proyectos de comunicación que se respondieron antes de poder votarse en sesión y, por lo tanto, se archivaron (43,2%), mientras que 16 no tuvieron ningún desenlace aún, aunque formalmente siguen 'en tratamiento' (36,4%). Otros cinco pedidos de informe se archivaron sin respuestas del Ejecutivo; dos fueron votados negativo por la mayoría oficialista y, por lo tanto, archivados; y otros dos fueron aprobados por unanimidad. Los proyectos rechazados por el oficialismo fueron uno de repudio al accionar de un grupo parapolicial que se "arrogó la representación" de trabajadores de reparto y delivery, y otro que convocó a una jornada de trabajo para debatir sobre el uso y contratación del *software* de reconocimiento facial. Por

su parte, los aprobados por unanimidad fueron la declaración de emergencia en seguridad ciudadana y el programa de corredores educativos seguros.

De los proyectos de los bloques Vamos Juntos, PRO y UCR, cuatro comunicaciones siguen en tratamiento, uno fue aprobado por mayoría oficialista (el de Zona Roja) y otro fue archivado por unanimidad (programa Ojos en Alerta), habiendo tenido informes negativos por parte de distintas secretarías del Ejecutivo.

En relación a los proyectos de ordenanza enviados por el intendente, dos fueron aprobados con los votos de los concejales oficialistas (reconocimiento facial y cesión de espacio físico para la Policía Departamental), uno por unanimidad (convenio marco de cooperación con el Ministerio de Seguridad provincial) y otro fue archivado a solicitud del bloque Acción Marplatense pero con el acompañamiento de la UCR y el PRO (convenio de fotomultas), a partir de que el Ejecutivo decidió avanzar con el tema sin el aval del Concejo Deliberante (0223, 2022b).

El análisis de la cantidad y carácter de los proyectos tratados en la Comisión de Seguridad nos permite dar cuenta de que, efectivamente, el Concejo Deliberante en el período analizado cumplió un doble rol para los distintos espacios políticos. La oposición colmó la comisión de pedidos de informe al Ejecutivo municipal, así como también solicitó que sus secretarías intervengan en distintas dimensiones problemáticas de la seguridad local. Por otro lado, el oficialismo (tanto los bloques de concejales como el Departamento Ejecutivo) no tuvo la misma productividad legislativa que la oposición. Sin embargo, sí ingresaron y lograron aprobar proyectos de relevancia que se convirtieron en hitos de la gestión de Montenegro. Por caso, y a riesgo de ser redundante, el mismo jefe comunal se refirió a la aprobación del traslado de la Zona Roja en el debate de candidatos a intendente de 2023, “solución que fue escuchada y fue llevada adelante” en el Concejo Deliberante, y que se trataba de:

*“.. una deuda histórica que teníamos en nuestra ciudad, que los barrios de Don Bosco y los Andes habían perdido la identidad y que los vecinos te planteaban que no solamente estaban a merced de lo que se generaba en la calle, sino que también había venta de droga en el lugar. Y esto es algo que yo decidí no hacerme el bobo, sino ponerme al frente y saber que hay que buscar una solución a los problemas de los vecinos.”* (Montenegro en Debate de candidatos a intendente, 2023).

La dinámica de un bloque de concejales oficialistas pasivo y opositores activos fue recuperada por Baragiola en nuestra entrevista:

*“Me parece que el Concejo sobre el tema de la seguridad no está opinando, porque según quién esté en el gobierno es cómo actúa. Hoy el bloque de Juntos es de Montenegro, entonces dejan que la gestión lleve adelante la batuta.”* (Baragiola en entrevista, 10/01/25)

Es decir, los concejales actúan en base a su referencia política y/o pertenencia partidaria. Los bloques que integran el frente electoral que llevaron a Montenegro como candidato delegan en la gestión ejecutiva la iniciativa en la agenda política de seguridad. Los bloques opositores, por su parte, utilizan la Comisión para, mayoritariamente, marcar falencias del Ejecutivo a partir de la herramienta del pedido de informe, pero también para presentar proyectos de ordenanza que les permita alcanzar posiciones redituables para su permanencia en los cargos estatales (Gaxie, 2004; Offerlé, 2004). Esto se ve claramente en la discusión de la Zona Roja. El oficialismo avanzó con su proyecto de delimitación espacial y temporal del trabajo sexual, pero sin antes que el Frente de Todos presentara uno similar que eliminaba las sanciones y establecía condiciones de salubridad y vigilancia municipal para las trabajadoras sexuales en la nueva Zona Roja. Esto habría tenido el consenso de las asociaciones afines a la temática, ya que asumía posiciones más cercanas a la regulación que a la criminalización (Portal Universidad, 2023).

De igual modo, la Comisión de Seguridad se alza como una arena para la lucha entre los políticos profesionales que participaron de la misma, teniendo reglas y códigos propios (Lorenc Valcarce, 2002). En este caso, estas reglas y códigos son las que dan forma a la presentación de problemáticas y propuestas para su resolución, a partir de distintos tipos de documentos legislativos. Además, a qué ámbito de gobierno (municipal o provincial) están dirigidos o alcanzan esos expedientes ayudan a pensar que esas arenas competitivas habilitan y/o limitan posibilidades de actuar y comunicar. En otras palabras, la exposición de una problemática a través un pedido de informe del FDT habilita la posibilidad de una crítica al gobierno municipal, a la vez que un pedido de informe del PRO o la UCR hacia el gobierno provincial les permite activar una crítica no sólo al Gobernador o su Ministerio de Seguridad, sino también al bloque del peronismo en el Concejo Deliberante. En ambas situaciones, los bloques y sus concejales buscan el rédito político dentro del Concejo, como arena competitiva, pero también electoral, de cara a la ciudadanía.

## Capítulo II: Gobierno de la seguridad en Mar del Plata: análisis desde la perspectiva de los concejales

El gobierno de la seguridad, tal como se definió en la Introducción, constituye para esta tesis un proceso de gestión estatal que trasciende la mera aplicación de la ley penal, orientándose hacia la prevención y la mitigación de la conflictividad social en sus diversas manifestaciones (Sain en PiPP, 2012). En este sentido, las políticas públicas que emanan de este proceso no se limitan a la prevención o regulación de lo que jurídicamente se define como delito, sino que también buscan incidir en conductas y comportamientos individuales o grupales que, si bien no siempre criminalizados, son considerados relevantes para la seguridad y la convivencia en el espacio público (Rios, 2019).

En el gobierno de la seguridad en Mar del Plata participan una pluralidad de instituciones públicas, operando en distintos niveles jurisdiccionales. Decir “en Mar del Plata” es una definición consciente: como ya hemos discutido a lo largo de este trabajo, los gobiernos municipales en la Provincia de Buenos Aires no tienen la responsabilidad constitucional de la seguridad de sus ciudadanos, obligación que sí le corresponde, en nuestro caso, al Estado provincial. Por caso, existen varias áreas de gobierno provincial y nacional, así como fuerzas de seguridad de ambos niveles, que funcionan en el Partido de General Pueyrredon, diseñando e implementando estrategias de prevención y represión del delito.

En esta tesis, sin embargo, nos paramos sobre el Concejo Deliberante, que a partir de su Comisión de Seguridad se erigió como nuevo actor en el proceso de gestión estatal de la seguridad. El presente capítulo se dedica, por lo tanto, a la recopilación y el análisis de las perspectivas que los concejales, participantes naturales del ámbito legislativo local, poseen sobre el gobierno de la seguridad en su distrito. En particular, buscamos encontrar diferencias y coincidencias entre los ediles sobre cuál es el diagnóstico de dicho gobierno, el alcance de la responsabilidad que el Estado municipal asume en esta problemática y el rol específico que le corresponde desempeñar al Concejo Deliberante en este contexto. La información recabada a través de entrevistas semiestructuradas se organiza por tópicos, transitando desde aquellos aspectos donde se observa un mayor grado de consenso, como la evaluación de la situación delictual actual, hasta aquellos que generan un debate más intenso, como la discusión *jurisdiccional*.

## Diagnóstico de situación

Los concejales entrevistados, en general, coinciden en que la inseguridad es una deuda pendiente para con la ciudadanía, y varios de ellos consideraron que viene en aumento desde hace algunos años. Esto podría confirmarse si se analizaran tanto los componentes objetivos como subjetivos del aumento o descenso de la inseguridad. Los datos oficiales del Centro Municipal de Análisis Estratégico del Delito muestran incrementos significativos entre 2021 y 2023 en relación robos y hurtos a la propiedad (viviendas: +9.7%; comercios: +31.1%; automotor: +35%; motocicletas: +92.2%), aunque los homicidios se mantuvieron estables y las llamadas al 911 disminuyeron<sup>18</sup>. En torno a los componentes subjetivos - la *sensación* de inseguridad (Sozzo, 2015; Kessler, 2015)-, encuestas recientes en Mar del Plata confirman este miedo al delito como la inquietud primordial para un vasto porcentaje de la población (75% en 2023, 89% en 2024)<sup>19</sup>.

Los entrevistados han dado variadas caracterizaciones de esta cuestión. Los concejales oficialistas vinculan el delito callejero (Sozzo, 2009; Sain, 2015) con comportamientos sociales vinculados a la situación de calle y el consumo problemático, especialmente después de la pandemia del covid-19. Por ejemplo, el concejal Núñez (UCR), expresó lo siguiente:

*“El delito común, el que más aflige, el robo y el hurto ese que tanto nos complica y que tanto nos asusta [...] es el principal problema que hoy tenemos, sobre todo en la zona del micro y macrocentro. [...] Trabajo mucho el problema en situación de calle y lo veo, lo que está sucediendo acá en el centro es casi todo situación de calle y es por consumo.”* (Núñez, en entrevista, 29/10/24)

En el discurso oficialista se ve lo que Dammert (2005) identifica como la transformación en la concepción del espacio público. Lo que pudo haber sido el espacio de constitución de lo público y de la ciudadanía hoy deviene en los espacios de aparición de lo amenazante. El concejal del PRO lo dijo explícitamente:

*“Ahora, la gente en situación de calle que uno ve. [...] Algo pasó, es impresionante. Y te lo relaciono con todo lo otro, que en definitiva, directa o indirectamente, tiene que ver con la seguridad.”* (Neme, en entrevista, 05/11/24)

---

<sup>18</sup> Relevamiento propio a partir de los informes del CeMAED: <https://www.mardelplata.gob.ar/Contenido/informes-periodicos>.

<sup>19</sup> “Inseguridad, estado de las calles y desempleo, lo que más preocupa a los marplatenses”; *La Capital*; 02/10/23, revisado el 15/03/25: <https://www.lacapitalmdp.com/inseguridad-estado-de-las-calles-y-desempleo-lo-que-mas-preocupa-a-los-marplatenses/> [https://www.ufasta.edu.ar/observatorio/files/2024/11/Preocupaciones\\_Ciudadanas\\_2024.pdf](https://www.ufasta.edu.ar/observatorio/files/2024/11/Preocupaciones_Ciudadanas_2024.pdf)

El centro y macrocentro de la ciudad, y el frente costero, aparecen en noticias periodísticas como las zonas en donde hay personas que “pasan la noche” (0223, 2022a). A su vez, son los barrios de aquellas zonas los que aparecen entre los que más se denuncian robos y hurtos de automóviles, motovehículos, comercios y viviendas (Vieja Terminal, Nueva Terminal, San Juan, Lomas de Stella Maris, La Perla, Plaza Peralta Ramos)<sup>20</sup>. No es intención vincular ambos fenómenos, sino dar cuenta de aquellos datos que pueden sustentar la argumentación en la línea oficialista.

Los concejales opositores se refirieron a la criminalidad en el distrito en otros términos, haciendo hincapié tanto en los tipos delictuales que aparecen con mayor frecuencia en los informes estadísticos como en el contexto socioeconómico general que explica, al menos en parte, las causas subyacentes de la inseguridad. Asimismo, se refirieron tanto a los barrios céntricos como a los periféricos. Por ejemplo:

*“Mar del Plata es tierra de nadie por los hechos puntuales que observamos y que la ciudadanía está sufriendo y viviendo con mucha desesperación, pero también es una inseguridad palpable desde lo cotidiano. Uno no puede salir en el centro con el celular en la mano después de las 6 de la tarde porque sabe que se lo arrebatan, hay hechos que ni siquiera se denuncian pero suceden, y ni hablar de la indefensión en los barrios”* (Amalfitano en entrevista con *Loquepasa.net*, 2021)

*“La zona de sur de la ciudad tiene cuadrículas de patrullaje demasiado extendidas para la cantidad de personal y patrulleros con los que cuenta, razón por la cual no logra atender la diversidad de situaciones y dar respuesta a vecinos y vecinas que en estos días viven con miedo por una ola de robos de automóviles, hurtos callejeros y entraderas”* (Taccone en entrevista con *La Capital*, 2023).

La preocupación sobre los barrios periféricos entre los concejales no oficialistas es bien interesante, y se recupera en la literatura. Fernández (2016), al analizar las principales estrategias de prevención, como la instalación de cámaras de vigilancia y la presencia de guardias urbanas, observa claras desigualdades en su distribución territorial. Los sectores más vulnerables suelen quedar al margen de estas medidas, mientras que la atención se focaliza en las zonas con mayores recursos. Esta dinámica refuerza una de las críticas más comunes hacia este tipo de políticas: su tendencia a segmentar la ciudad entre espacios protegidos y desprotegidos, privilegiando aquellos donde viven y circulan principalmente las personas socialmente integradas. En este sentido, la Comisión, para los concejales opositores, debía de alguna forma reparar aquella segregación, al menos desde la escucha y recepción de reclamos de los vecinos de los barrios periféricos, cuestión que analizaremos más adelante.

---

<sup>20</sup> [https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/seguridad/cemaed\\_informe\\_diciembre\\_2023\\_compressed.pdf](https://www.mardelplata.gob.ar/documentos/seguridad/cemaed_informe_diciembre_2023_compressed.pdf)

Por su parte, el concejal Lauría, quien fuera presidente de la Comisión de Seguridad, definió que la inseguridad está “grave” en la ciudad y apuntó una reflexión en torno a la relación entre desigualdad y delito:

*“Creo que tiene que ver justamente con lo que está pasando en el país. Que la gente anda sin laburo, que no alcanza el mango... lo que pasa tiene que ver con la realidad social que hay. [...] Lo que me da pena a mí es que la gente que está en los barrios tenga que salir a hacer cosas que no debe hacer, justamente para comer.”* (Lauría, en entrevista, 26/02/25)

Si uno realizara una comparación de General Pueyrredon con municipios bonaerenses similares en términos poblacionales, las tasas delictuales no parecen ser muy distintas. Si uno quisiera compararlo, incluso, con aquellas jurisdicciones que encabezan los *rankings* de inseguridad, las cifras de Mar del Plata son sensiblemente menores. Ahora, vale la pena preguntarse por qué, hacia 2023, aparece el delito como uno de los principales miedos de la sociedad marplatense. La respuesta merece un trabajo de investigación en sí mismo, pero acercamos una hipótesis: “En una sociedad con bajas tasas de delito, un incremento leve puede aumentar el temor porque la aceptabilidad es baja, aun cuando en términos absolutos y relativos a otros lugares sean moderadas” (Kessler, 2015: 50).

Es posible, a este punto, realizar una breve reflexión en torno al diagnóstico de la situación que hacen los concejales para distintos barrios. Los concejales del oficialismo vinculan los hechos de inseguridad con los problemas del espacio público, explícitamente identificando al centro y macrocentro como zonas problemáticas. Por otro lado, los ediles opositores se han expresado en preocupación por los barrios periféricos, como los de la zona sur en la cita de entrevista anterior. Esto resulta interesante a razón de que la base social y electoral de Juntos por el Cambio está en los circuitos céntricos, mientras que las del Frente de Todos o Acción Marplatense se concentra más en las zonas periféricas. Se observa, entonces, una estrategia consciente de representación política de los problemas que emergen de los sectores sociales que los concejales representan. Esto no sólo nos hace pensar en Bourdieu (2001) y su consideración que por más profesionales que sean los políticos, no deben nunca dejar de hacer referencia a sus representados, pues de allí emana parte de su capital político; sino también en Gaxie (2004), que establece que los políticos ofrecen concepciones del mundo y asumen tomas de posición que ofrecen en el mercado político, cuyos demandantes son los ciudadanos que los deben elegir o ratificar en sus cargos.

## El problema no resuelto

Ya vimos como los concejales plantean un diagnóstico de la situación del delito en la ciudad, que va en línea con la expresión objetiva y subjetiva de la inseguridad (Kessler, 2015). Asimismo, sus planteos dan cuenta de que es un problema no resuelto a través de los años. En particular, quienes fueron gobierno (Acción Marplatense, por caso) valorizan su gestión y la contrastan con quienes los sucedieron. Éstos, los sucesores (la alianza PRO-UCR) cuestionan la gestión securitaria de AM, y por momentos niegan la posibilidad de crítica por parte de éstos.

En este sentido, vemos cómo se entraman los “discursos de gobierno y oposición” (Lorenc Valcarce, 2002), concepto que permite pensar que a partir de ciertas tramas narrativas los políticos fijan posiciones en relación a temáticas y problematizaciones en los períodos “de transición” entre una campaña y otra. Estos discursos se concentran en el juicio positivo o negativo de las acciones de gobierno, en la formulación de soluciones alternativas a las propuestas por el oficialismo, o en la descalificación de las medidas o propuestas de unos u otros, etc. Todo en el marco de la lucha entre los profesionales de la política, que se da en una determinada arena competitiva con reglas y códigos propios que limitan y habilitan posibilidades de acción y declaración (Lorenc Valcarce, 2002), en nuestro caso, el Concejo Deliberante y la política municipal.

Los concejales oficialistas fueron críticos de la gestión del intendente Gustavo Pulti (2007-2015), del partido vecinalista Acción Marplatense, ya sea en relación a las tasas de delincuencia durante su período al frente del gobierno municipal, o a las políticas de su Secretaría de Seguridad:

*“La segunda gestión de Pulti en términos de seguridad fue muy mala. Te acordás que fue un quilombo, con hechos graves, me acuerdo que había entraderas, secuestros extorsivos.”* (Neme, en entrevista, 05/11/24)

*“La Policía Local fracasó. Por más que el pultismo quiera decir lo que quiera, fracasó. Fracasó porque no era local, porque era una parte de la Policía Bonaerense. Y porque no se formó- digo, sí se formó en un primer tiempo, pero después no sé siguió formando policías. Yo era docente de la Escuela de Policía y de la Escuela de Penitenciaría y la realidad es que a los docentes nos dejaron de garpe.”* (Núñez, en entrevista, 29/10/24)

También observamos que, a la hora de formular sus ataques, los profesionales de la política deben reconocer la posición que ocupa su atacado en el campo político, identificando las relaciones políticas que hacen a su capital político:

*“Pulti avanza con un acuerdo con Scioli (gobernador de la Provincia de Buenos Aires, 2007-2015) y con Berni (secretario de Seguridad de la Nación, 2012-2015) para el tema de armar la guardia urbana. Mi planteo era: ‘Che loco, no mientas más. No es municipal, no es tu policía municipal’<sup>21</sup>. Es un acuerdo que tenía con la gobernación en donde la policía la forman en Mar del Plata pero la garpa toda Provincia”* (Baragiola, en entrevista, 10/01/25)

El planteo de la dirigente radical no sólo da cuenta del reconocimiento que deben tener los ocupantes del campo en relación a otros participantes (Bourdieu, 2001), sino, en particular, del proceso de institución de una fuerza policial local. Lohiol (2019) reconstruye que el gobierno de Pulti planteó su proyecto de policía municipal a principios de 2013, que contó primeramente con la desaprobación de la autoridad provincial y que fracasó con la anulación de una consulta popular sobre el mismo por parte de los juzgados. Sin embargo, hacia fines de 2013 y principios de 2014, tras una serie de paros policiales y ruptura de lazos entre bases y referencias gremiales policiales con el gobierno provincial, el por entonces ministro Granados anuncia la creación de las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL), “que orgánicamente permanecerán dentro de la estructura de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, actuando como un cuerpo descentralizado del que él o la intendente asumiría el comando operativo, con la designación de un jefe a cargo, y sería provisto de financiamiento por parte del erario provincial” (Lohiol, 2019: 9). A ese armado institucional en particular se refiere Baragiola para cuestionar el carácter *local* de la policía de Pulti.

En el marco de estos discursos de gobierno y oposición, a los políticos profesionales la referencia a la gestión del gobierno anterior les sirve para contrastar con la actual, que integran:

*“A los hechos me remito, asume Arroyo y empiezan a diluir esa fuerza [la Policía Local] desde Provincia, porque la pagaban ellos. Entonces, Arroyo empezó a armar una especie de guardia urbana local con las patrullitas, y después viene Montenegro y compra más móviles. Hoy la Secretaría de Seguridad municipal abarca mucho más que antes. Hay muchas más cámaras, muchas más de las 1200, 1300 originales. Esas las interconectaron con las cámaras privadas, lo que te hace más de 2000 cámaras. Eso ni se soñaba.”* (Baragiola, en entrevista, 10/01/25)

El concejal Taccone, al haber sido parte del elenco de gobierno de Acción Marplatense, como presidente del Ente Municipal de Deportes (EMDER), tuvo, por el contrario, una mirada positiva de la gestión. En su entrevista, marcó tres momentos distintos que hicieron al involucramiento del gobierno municipal en la seguridad. En primer lugar, aparece el asesoramiento recibido por el intendente Pulti (“*un intendente no puede saber de todo, sobre todo de temas que no eran de su incumbencia directa como es la seguridad*”, Taccone, en

---

<sup>21</sup> Subrayado propio.

entrevista, 15/11/24), como pudo haber sido la del jurista Alberto Binder que reconstruye Lohiol (2019). En segundo lugar, la creación de un “sistema”, como ya hemos mencionado en la Introducción. Por último, define una dinámica política de desenvolvimiento personal del jefe político de la ciudad:

*“Todos los martes a las 9 de la mañana se juntaba el intendente en el COM con el jefe de la Departamental, el jefe de la Policía Local, los fiscales... y hacían un cuadro de situación. El Centro de Análisis Estratégico del Delito brindaba la información de esa semana, y en la pantalla mostraban los datos. Entonces, el jefe de la Departamental se veía interpelado y tenía que dar explicaciones. [...] Cuando se creó esto se robaban 290 autos por día. El que se roba un auto no se lo roba para salir a pasear con la familia. Se lo roba para desarmarlo. ¿Qué hacíamos? Íbamos a los desarmaderos. ¿Y con quién íbamos a los desarmaderos? Con Inspección General, porque vos no necesitás orden de allanamiento. Ibas con Inspección General, ‘¿Ah, no tenés tal cosa? Listo, clausurado’. Bajaron de 290 a 90 el robo de autos por día”* (Taccone, en entrevista, 15/11/24).

De la misma forma que analizamos los discursos de gobierno y oposición de los concejales de Montenegro y Pulti en torno a la gestión securitaria de unos y otros, introducimos un tercer actor, el Frente de Todos. Aunque no fuera gobierno en la ciudad -ni en el período analizado ni con anterioridad-, el peronismo emula a nivel municipal el antagonismo nacional entre el Frente de Todos y Juntos por el Cambio, poniendo el foco en las gestiones de la coalición de derecha y no en la de Acción Marplatense. El concejal peronista, Vito Amalfitano, dio cuenta de que a partir de la intendencia de Carlos Arroyo (2015-2019) se fue “degradando” la Secretaría de Seguridad, y que el intendente Montenegro “iba a asumir y gobernar desde el COM para resolver la inseguridad, pero ya van 6 años y eso no pasó”. Remarcó que mucho de lo que impulsó la gestión del PRO fue “marketing”, y que los índices no se redujeron a través de los años (Amalfitano, en entrevista, 05/03/25).

Sin embargo, expresó que entre 2019 y 2023 hubo una “contención” de la Provincia de Buenos Aires en el distrito a partir de una buena relación entre el intendente y el Ministro de Seguridad provincial de aquel período, Sergio Berni, cuestión que también fue reportada en la prensa local (*Qué Digital*, 2021a). El peronismo local, en el marco de gobiernos yuxtapuestos -concepto para ilustrar la situación en que gobiernos de distintos partidos políticos tienen responsabilidad sobre un mismo territorio (De Remes, 2000, en Vaccarisi y Campos, 2017)-, reivindica el accionar de la gestión provincial para mostrar su involucramiento en las políticas locales de seguridad. Es un discurso de gobierno y oposición á la Lorenc Valcarce (2002) que, en este caso, asume en el análisis una nueva dimensionalidad, la de niveles del Estado distintos y, a la vez, adversarios.

Los profesionales de la política intentan acceder y permanecer en cargos estatales, para lo cual se proponen interpelar a diferentes grupos sociales que puedan, a través del voto o el apoyo público, maximizar las posibilidades de que estos actores políticos puedan avanzar o consolidar sus posiciones en el campo político (Gaxie, 2004). Esto explica la referencia que hacen los concejales opositores entrevistado sobre cómo la gestión municipal del PRO priorizó atender las demandas de su electorado con respuestas punitivas (*“El Ejecutivo gestiona lo poco que hace en función a lo que dicen las redes. Y esto evidentemente le dio un rédito, porque había adhesión de mucha gente, de muchos vecinos que sufrían en carne propia lo que pasaba la puerta de su casa”*, Taccone en entrevista, 15/11/24, en torno al tratamiento del proyecto de traslado de la Zona Roja). En este sentido, realizar tomas de posición en oposición a los otros participantes del campo explica por qué, para los ediles opositores, la persistencia del problema de la seguridad tiene que ver con un mal manejo por parte del intendente municipal.

### **“Pasando la pelota”: ¿provincia o municipio?**

Quizá el mayor punto de discordancia entre los concejales tiene que ver con qué nivel del Estado tiene la responsabilidad primaria sobre la seguridad en General Pueyrredon, lo que da cuenta de una discusión que no se ha cerrado más allá de una clara orientación en las tendencias observadas en los gobiernos locales de la Argentina y la región. En sí, las autoridades municipales se han consolidado como actores clave en la gestión de la seguridad, fenómeno que distintos autores explican a partir de la descentralización política, la transición del paradigma de la seguridad nacional a la ciudadana centrada en la regulación interpersonal y la urbanización de la violencia (Carrión, 2006; Rodríguez Games, 2016; Schleider y Carrasco, 2016). En particular, Sozzo (2009) y Sain (2015) añaden que la adaptación estatal en la respuesta a la inseguridad se debe a la complejización del delito y las demandas ciudadanas, que ha conllevado un desplazamiento de tareas y responsabilidades hacia actores estatales que, en el pasado, estaban desvinculados de la cuestión de la seguridad frente al delito: los gobiernos locales. Sozzo (2009) considera estas reconfiguraciones como tendencias “de arriba hacia abajo”, para dar cuenta de una estrategia por parte de los actores centrales de posicionar a los funcionarios locales como focos primarios de imputación de la demanda ciudadana, con el fin de difuminar los riesgos políticos inherentes a la gestión de una crisis, riesgos que podrían impactar negativamente en el juego electoral de los actores centrales si estos mantuvieran la competencia exclusiva sobre la problemática. Los decretos del gobernador bonaerense Daniel Scioli (2007-2015) en 2014 a través de los cuales se habilitó que los municipios con 70.000 habitantes adhieran

a las Unidades de Policía de Prevención Local, sirven de ejemplo a éstas decisiones de “arriba hacia abajo”, promoviendo el involucramiento municipal en la materia.

La cuestión, de todas formas, no está exenta de matices. Sozzo (2009) reconoce que en muchas ocasiones los gobiernos centrales se resisten a desplazar la centralidad de la política de seguridad a los municipios. Saín (2015), por su parte, en su reconocido trabajo *El leviatán azul*, plantea la tesis de que la política sí ha cedido el control de la seguridad, pero no tanto a los gobiernos locales, sino a la policía.

Consideramos necesario repasar algunas cuestiones vinculadas a las tendencias “de arriba hacia abajo” porque nos sirve para contrastar con las “de abajo hacia arriba”, de las que contamos con más ejemplos en la historia del gobierno de la seguridad en Mar del Plata. Sozzo (2009) afirma que, ante el aumento, percibido u objetivo, del delito callejero, los ciudadanos de grandes y medianos centros urbanos organizaron su reclamo por mayor seguridad en el ámbito que les era propio -la ciudad-, imputando la responsabilidad al jefe político del mismo -el intendente. Los concejales entrevistados han dado cuenta de esto:

*“Lo que ha pasado en las últimas décadas, 20 o 30 años, y que nosotros vemos: el intendente es la puerta a la que va al vecino. Al intendente lo van a putear por la inseguridad, por la inflación, por el hospital, aunque no sea suyo.”* (Neme, en entrevista, 05/11/24)

*“¿Por qué nació la idea de que el municipio se tenía que involucrar en los temas de seguridad? Una cuestión muy simple: mataban a un taxista; mataban a una chica, mataban a un adulto mayor; en la circunstancia que sea, y los vecinos iban y le reclamaban a Pulti. Y le reclamaban a Pulti vehementemente. Una vez, dos veces, tres veces.”* (Taccone, en entrevista, 15/11/24)

En este sentido, son explícitos en que la asunción de responsabilidades por parte de los gobiernos locales tiene que ver con que la ciudadanía, en algún punto, demandó o increpó a los funcionarios municipales, a veces en coyunturas de tensión social y política. Saín (2015) establece que entre fines del siglo XX y principios del XXI, diversas protestas, reclamos colectivos y *puebladas* han emergido como expresiones de descontento y llamado a la acción frente a la percibida inacción política o policial, o ante el descontrol de la criminalidad. No sólo es interesante señalar la coincidencia entre los actores políticos citados y la literatura especializada, sino, en particular, cómo el concejal de Acción Marplatense señala la relación entre un evento socialmente traumático -como puede ser un homicidio de un trabajador, una mujer o un anciano- y la demanda “vehemente” al intendente por parte de los vecinos. Esto implica que hay delitos que se mediatizan, es decir, se hacen *demasiado* públicos, y generan una indignación que moviliza a los ciudadanos. Una parte de la literatura

habla de esto como un “pánico moral”, concepto desarrollado por Cohen (2002), mientras que otra, como Kessler (2015), considera que la sensación de inseguridad tiene períodos de pánico, pero también atraviesa momentos o sucesos que no suscitan tal reacción. En todo caso, lo que importa resaltar es que el rol de la ciudadanía fue clave para el proceso de asunción de responsabilidades por parte de los actores locales.

Estas demandas alimentaron también la propia insistencia de los intendentes hacia los niveles superiores del Estado, que quisieron tener estrategias políticas y no sólo discursivas para responder a la presión civil. Podemos mencionar, en primer lugar, al intendente Pulti impulsando la policía local junto a Provincia y Nación; en segundo término, el testimonio sobre su involucramiento personal, semana a semana, en el monitoreo de la situación junto a la Policía Bonaerense y el Ministerio Público Fiscal.

Analizamos, entonces, cómo la literatura especializada y los testimonios de los concejales abordan los procesos de traslado de las capacidades en materia de seguridad a los gobiernos municipales. No obstante, esto no implica que se trate de un debate cerrado entre los actores políticos de la escena local. No hay coincidencia entre los ediles entrevistados sobre el rol que debe ocupar el gobierno municipal en las políticas de seguridad en el distrito. Del mismo modo, no acuerdan sobre cuál es la función de la Comisión de Seguridad y el Concejo Deliberante en materia de seguridad, ni sobre cuál es la posibilidad de intervención que tiene el intendente en este tipo de problemas. Incluso, hay posiciones más bien conservadoras, no en términos ideológicos, sino más bien en torno al abanico de prácticas posibles para un gobierno local:

*“Yo creo que se genera una expectativa sobre cosas que muchas veces el Municipio no puede hacer. ¿Puede hacer cosas? Sí, puede hacer cosas: puede mejorar la iluminación, puede mejorar el sistema de cámaras, puede tener personal para disuadir, puede tener mayor personal de Tránsito... puede hacer varias cosas. Ahora, en el delito común, en eso el Municipio hay mucho que no puede hacer.”* (Núñez, en entrevista, 29/10/24)

La expectativa que se genera en relación a lo que “puede hacer” el gobierno municipal y la percibida demanda ciudadana ha aparecido en varias entrevistas. Fernández (2016) recopila encuestas en centros urbanos de distinto tamaño (entre ellos Buenos Aires, Rosario y Rafaela, aunque no Mar del Plata), y observa que expresan que los gobiernos locales son percibidos como los principales responsables en la situación de la seguridad pública. Pero, a su vez, las medidas que los encuestados más señalan para el abordaje del problema están fuera del alcance de los gobiernos locales y dependen de otros niveles del Estado, fundamentalmente de los gobiernos provinciales.

Asimismo, los mismos concejales hablan de un constante “peloteo” entre los ediles oficialistas, alineados al Ejecutivo local, y los opositores, algunos de ellos alineados a la Gobernación, que está presente en todas las entrevistas que realizamos, de las que extraemos citas de algunas de ellas:

*“Hay mucha diversificación de responsabilidades que a la hora de la seguridad es un quilombo. Creo que lo que se refleja en la Comisión de Seguridad es que nos vivimos pasando la pelota: ‘esto es tuyo, esto es mío’. Y la justicia mira desde afuera un montón, que también es injusto. A veces nos va a exceder. Yo creo que excede también a un intendente... y a los concejales, ni hablar.”* (Neme, en entrevista, 05/11/24)

*“Para mí estamos lejos de lo que merece la ciudad. Pero porque tiene que ver con una disyuntiva: ‘esto depende de aquellos’, ‘esto depende de mí’, ‘esto no’. La cuestión es sobre la jurisdicción.”* (Lauría, en entrevista, 26/02/25)

*“Muchas veces lo que sucede es que cuestiones que deberían ser respondidas por ambos Ejecutivos -provincial y municipal- se pierden en la pelea sesgada de los diferentes bloques.”* (Núñez, en entrevista, 29/10/24)

Consideramos que esta discusión *jurisdiccional*, con la centralidad que los actores políticos han percibido que tuvo en la Comisión de Seguridad, existió principalmente porque en este ámbito se encontraban los representantes de los partidos políticos que, a cargo de distintos niveles del Estado, tenían responsabilidad en las políticas de seguridad. Más interesante es observar cómo esto se acentuó a partir de una composición de gobierno yuxtapuesto (De Remes, 2000, en Vaccarisi y Campos, 2017). En el período analizado quienes eran opositores en lo local, eran oficialistas en lo provincial y nacional, y viceversa. La naturaleza de estos discursos de gobierno-oposición aparecen en dos entrevistas:

*“¿Hay predisposición para colaborar fuera de los colores políticos [en el Concejo Deliberante]? Yo no lo veo. Yo veo que es ‘tiro’, tiro’, tiro’ al otro lado. Y del otro lado es ‘responder’, ‘responder’, ‘responder’. [...] Hoy coincide en que ni la oposición puede salir a decir mucho, ¿qué puede decir sobre el municipio? Porque en algún momento de la bancada oficialista te van a decir: ‘Ustedes fueron oficialistas y no hicieron esto, esto, esto y esto’. Digo, tuvieron femicidios, tuvieron asaltos, tuvieron muertes, tuvieron hechos de violencia.”* (Baragiola, en entrevista, 10/01/25)

*“Es mucho más fácil limitarse a pelear, en lugar de todos juntos tratar de resolver un problema. [...] Cuando vos cuestionás, ellos dicen: ‘Bueno, pero la policía es provincial’... Estamos de acuerdo que tiene que funcionar mucho mejor la policía provincial, pero eso no quiere decir que no tengamos que resolver otras cuestiones.”* (Taccone, en entrevista, 15/11/24)

En estas dos citas de concejales, una oficialista y un opositor, queda a las claras que la composición de bloques alineados a los oficialismos de distintos niveles del Estado dificultó la posibilidad de resolver los problemas que la Comisión de Seguridad debía atender. Esto,

además, se presentó en las entrevistas como una dificultad para definir el *deber ser* de la Comisión. Vemos, por consiguiente, cómo el concejal del PRO piensa un rol ideal para el Concejo Deliberante, que se ve obstaculizado la falta de herramientas legales que tiene un municipio de la provincia de Buenos Aires:

*“El Concejo tiene no sólo la potestad sino también la obligación de generar políticas públicas, sea la temática que sea. Porque es el lugar de donde nacen, o las recibís por parte de un ejecutivo, o de una asociación civil o de un privado. Yo creo que con el tema de la seguridad hay un problema que se refleja en la Comisión propia, que tiene que ver con las responsabilidades de los distintos órganos de gobierno. [...] Yo insisto mucho, adentro y para afuera, que los municipios tienen que tener de una vez por todas, luego de la reforma de 1994, la autonomía plena. Entonces, ahí sí te pones. ¿Le vas a dar todo a todos los intendentes? Listo, vamos.”* (Neme, en entrevista, 05/11/24)

Para el oficialismo, las limitaciones observadas en la posibilidad de que la Comisión o el Concejo produzca política propia en la materia tiene que ver con que los municipios de la Provincia de Buenos Aires no son autónomos. Es decir, no tienen estatutos propios, no pueden cobrar impuestos, ni formar un cuerpo policial propio. Aparece como la base del argumento que imputa la responsabilidad plena de la aplicación de la ley y el orden en la Policía Bonaerense, el Ministerio de Seguridad provincial y otras instituciones de la Provincia de Buenos Aires. En la entrevista con el concejal del PRO, esta cuestión se repitió en varios momentos, por ejemplo en torno a la posibilidad de contar con una policía local:

*“Si vos le das los fierros a los intendentes lo hacemos. Ahora, dame la autonomía, dame los recursos. Hace dos años seguíamos pagando cosas de la Policía Local de Pulti, a los profesores que daban unas clases. [...] Si vamos a las policías locales, si le dieran participación y voz a los intendentes en eso, sería un golazo. Para todos los intendentes de la provincia. Sería bueno que un gobernador, sea Kicillof, Vidal, no importa, diga que vamos por la policía local. Ahora, cada realidad de municipio es distinta. No es lo mismo Tandil que Mar del Plata, o Mar del Plata que Lomas de Zamora o La Matanza. ¿Cuántos policías, cuántos recursos? ¿Lo garantizamos? ¿De qué se hace cargo el municipio, de qué no? [...] Esas policías locales, ¿van a responder al intendente o van a responder al gobernador? Por eso te vuelvo a lo de la autonomía, hay grises por todos lados. Hay burocracia y falta de decisión política.”* (Neme, en entrevista, 05/11/24)

Por otro lado, Núñez no se refiere a la discusión sobre la autonomía municipal, pero sí cuestiona el centralismo político bonaerense:

*“También hay un rol de [preguntarse] ¿qué está pasando con la policía? ¿Cómo se cubren las zonas? Con el cambio de estrategia que hubo en el último tiempo a partir de que se barrió la cúpula policial, que hace que casi todo se maneje desde La Plata y no desde acá, desde las diferentes comisarías, no sé si es mejor o peor. Ahí creo que*

*la Comisión puede opinar. Tiene que darse ese debate. Hoy no se está dando tanto.”*  
(Núñez, en entrevista, 29/10/24)

Garland (2005) diferencia entre varios tipos de respuestas a las demandas ciudadanas de seguridad: la *degeneratoria*, que intensifica las técnicas represivas del crimen y el conflicto social; y la *adaptativa*, que busca generar innovaciones tanto en la prevención como en la sanción. Pero, además, añade una tercera respuesta: la *exculpatoria*, aquella que apela a argumentos legalistas, y que utilizan los funcionarios locales para justificar sus falencias en la imposibilidad de conducir o gestionar las fuerzas de seguridad, o en la falta de coordinación con los niveles superiores de gobierno. Las citas precedentes de concejales oficialistas parecen inscribirse más en una lógica exculpatoria.

Volviendo a los debates por la definición del *deber ser* de la Comisión, la coordinación entre el Estado municipal y provincial, la Policía y la Justicia emergió como función central de la Comisión en varias entrevistas:

*“Cuando estaba yo de presidente, iba al COM [Centro de Operaciones y Monitoreo] y veía que se trabajaba un poco más con la Departamental y con el Ejecutivo en conjunto. Decían: “Bueno, apretamos acá, apretamos allá”. Yo eso lo ví. Esto de que el Ejecutivo pueda ver dónde estaban parados los patrulleros y esas cosas. Me pareció piola en su momento, pero obviamente no logra verse porque la inseguridad es muy grande.”* (Lauría, en entrevista, 26/02/25)

*“A mí me parece que hay temas que son interesantes discutirlos, específicamente desde ahí, como lo que tiene que ver con la coordinación o con cómo se plantea la coordinación de las diferentes fuerzas, o de las diferentes áreas que hacen a la seguridad: policía, personal municipal, Justicia. Digo, cómo se articula todo eso.”*  
(Núñez, en entrevista, 29/10/24)

Notamos que ambos ediles hacen referencia a la importancia de la coordinación para abordar los problemas de seguridad en el distrito y cuál es el rol de la Comisión en ese sentido. Por su parte, quien fuera el impulsor de la Comisión, el concejal peronista Amalfitano, habló de ella como espacio de producción de políticas y de coordinación, pero con una perspectiva de trabajo más amplia:

*“Salieron expedientes importantes, algunos que presenté yo incluso. Pero es cierto que la seguridad es un tema del intendente y también de la provincia, de los Ejecutivos. Entonces nosotros podíamos presentar proyectos de ordenanza y demás, pero creíamos más en un rol de coordinar con distintas áreas y recorrer los barrios. Esto es importante: cuando la pensamos, queríamos hacer una Comisión territorializada.”* (Amalfitano, en entrevista, 05/03/25)

Es interesante cómo aparece la relación con los vecinos para pensar la política de la Comisión de Seguridad. Aquella perspectiva era compartida por quien fuera presidente de la misma:

*“Yo creo que en un principio la Comisión estuvo muy buena en el sentido de que salimos a la calle. Algo que a mí me fascina, no estar encerrado en la oficina, sino estar en la calle. En los primeros tiempos hicimos que la Comisión salga a los barrios.”* (Lauría, en entrevista, 26/02/25)

Amalfitano y Lauría, en sus entrevistas, recuperaron que la Comisión de Seguridad se reunió tres veces fuera del recinto del Concejo, en diferentes barrios de la ciudad: Barrio Centenario, La Florida y Playa Serena -tres sectores no céntricos del Partido. Al principio, estas reuniones eran para sesionar en el mismo barrio y luego recibir a vecinos interesados, a fines de registrar sus demandas. Sin embargo, relatan cómo el oficialismo nunca participó de aquellas reuniones, por lo que no obtuvieron quórum y no pudieron tratar expedientes, limitando su visita al encuentro con la ciudadanía y no a la producción de políticas. De todas formas, expresaron que pudieron dar respuesta concreta a algunos reclamos vecinales. Por ejemplo, tras la visita de la Comisión al Barrio Centenario el concejal Lauría expresó que pudo gestionar con el Ejecutivo la instalación del alumbrado LED en varias zonas del mismo, a fines de promover la sensación de seguridad que reclamaban los vecinos. Por otro lado, el concejal Amalfitano, del Frente de Todos, comentó que logró la permanencia de la Prefectura Nacional -que los vecinos denunciaban que se estaba retirando del barrio- a partir de una comunicación con el jefe de la Delegación Mar del Plata de la fuerza.

Consideramos que vale la pena detenerse en estos ejemplos propuestos por los concejales para dar cuenta de lo que plantea Gaxie (2004) sobre los mercados políticos y las dinámicas de oferta y demanda. En primer lugar, el reclamo del alumbrado LED para el Barrio Centenario se transformó en un proyecto de comunicación (Expediente N° 2009/21), firmado por el presidente de la Comisión y los concejales del Frente de Todos y Acción Marplatense. En segundo lugar, la llegada de efectivos de Prefectura se materializó a través de una gestión personal del concejal del Frente de Todos referente en la Comisión. En ese sentido, podemos pensar tanto al expediente como a la gestión personal como verdaderos *bienes* políticos que los concejales *produjeron* para ofrecer a los ciudadanos con los que se habían reunido en la visita de la Comisión al barrio, a cambio del lograr el apoyo (o la continuidad del mismo) de ciudadanos que se configuran como la base social y electoral de ellos -aunque, especialmente, del Frente de Todos. La búsqueda de acumulación de capital político a partir de estos productos se ratifica con la publicitación que se realiza de los mismos, como se puede ver con el comunicado registrado por la prensa local: “El Frente de

Todos anuncia la llegada de cien efectivos de Prefectura” (*Qué Digital*, 2021b). Asimismo, se revalida lo observado por López Accotto y Krakowiak (2005) en torno a que los ediles se posicionan como *gestores de lujo* en el ámbito municipal, debido a su posición institucional.

Recuperamos el uso del concepto de “*peloteo*”, que surge en una entrevista con uno de los concejales, porque da la noción de que la discusión política se trata de un juego, con una dinámica principal *-pasarle la pelota al otro-*, una pelota que en sí es problemática y no le conviene a uno conservar. Estamos ante el reconocimiento tácito de que la gestión securitaria representa costos políticos que pueden transformarse en riesgos electorales, cuestión estudiada por la literatura especializada. El juego de pelota no requiere solamente el objeto del que uno se tiene que deshacer *-la responsabilidad sobre la seguridad-*, sino también otros jugadores participantes, verdaderos adversarios sobre los cuales depositar la resolución del problema. La selección de adversarios no es aleatoria, sino que se realiza antes de que comience el juego, con los resultados de los comicios, que además define el lugar que ocupa cada uno. En nuestro caso, estamos hablando de al menos dos equipos, el provincial-peronista, que tiene la responsabilidad primaria sobre la seguridad, y el municipal-cambiemita, que tiene incidencia sobre el despliegue securitario municipal que heredó y recibe la demanda ciudadana inmediata.

Sin embargo, la pelota no siempre se usó para patearla al equipo opuesto, sino también para quedársela y que otros no puedan jugar *-esto es, no puedan hacer política de seguridad*. Nos referimos con esta reflexión al testimonio del presidente de la Comisión sobre cómo su relación el intendente cambió la productividad de la misma:

*“Creo que la comisión tuvo dos etapas- Una que salimos a la calle y que fue importante, donde también tuvimos respuesta del Ejecutivo en cuanto a algunas cosas para resolver, cuando yo era parte del oficialismo. Y la segunda etapa empieza después de haber interpelado al secretario de seguridad de ese momento, a Toto García, que lo invitamos al Concejo. Después de ahí se quiebra la relación entre la Comisión de Seguridad y el Ejecutivo, para resolver problemas que se podían resolver. Hablo de los (problemas) inmediatos, es decir, luminaria, más policía acá, más policía allá, ¿sí? [...] Después de ahí obviamente ya la comisión de Seguridad para mí no funcionó de la manera que venía funcionando. [...] Pedidos de informes que no llegaban nunca, reiteración de pedidos de informe que no pasaban nunca. No podía avanzar con expedientes, no podía avanzar con pedidos, no podía avanzar con nada, quedaba todo trabado. Fue donde obviamente la Comisión ya pasó más a ser una cosa para la tribuna, que para resolver realidades.”* (Lauría, en entrevista, 26/02/25).

El presidente de la Comisión de Seguridad se refirió al hecho de haber acompañado el expediente del Frente de Todos que solicitó la presencia del secretario de Seguridad municipal, Horacio “Totó” García, habilitando así la interpelación a un funcionario de primera

línea por parte de la oposición, con mayoría en aquella comisión (*La Capital*, 2021b)<sup>22</sup>. Aquella acción parece haber motivado, o profundizado, diferencias con el oficialismo, lo que llevó a que el Ejecutivo deje de trabajar con Lauría y, por consiguiente, no colabore con la comisión que presidía, afectando la posibilidad de que la misma *resuelva problemas*. Si alguna vez la pelota de la seguridad municipal estuvo rebotando amistosamente entre Concejo y Ejecutivo, en un punto el intendente decidió que los concejales no jueguen más.

En conclusión, el análisis del gobierno de la seguridad en Mar del Plata desde la perspectiva de sus concejales nos permite alumbrar una relación específica entre los estudios de la gestión securitaria y las realidades políticas locales. Se observa la consolidación del municipio como un actor con creciente capacidad de intervención en las políticas de seguridad. Esto se manifiesta no solo en las expectativas ciudadanas, sino también en la acción concreta del gobierno local, a pesar de la responsabilidad constitucional que recae primariamente en la autoridad provincial. Si bien en la orientación general de las políticas locales de seguridad no parecen detectarse diferencias radicales, las entrevistas revelan un contraste discursivo: mientras los concejales oficialistas tienden a un discurso de orden y control del espacio público, la oposición enfatiza la dimensión socioeconómica de los fenómenos delictuales como causa subyacente.

La adopción de modelos de gestión que van desde la participación comunitaria hasta la inversión tecnológica, influenciada por tendencias nacionales (Rodríguez Games, 2016), refleja un intento por responder a la creciente demanda de seguridad. Sin embargo, su efectividad sigue siendo objeto de debate entre los representantes locales. Además, la politización del problema del crimen es evidente, demostrando cómo la temática se utiliza en la arena política local para diferenciar gestiones y construir capital político, a menudo priorizando las demandas de electorados específicos, en sintonía con lo estudiado por Gaxie (2004) y Lorenc Valcarce (2002).

El análisis de las entrevistas también revela la compleja dinámica del "peloteo" jurisdiccional. Esta discusión, que pivota sobre qué nivel del Estado posee la responsabilidad primaria de la seguridad, se acentúa en un contexto de gobiernos yuxtapuestos (De Remes, 2000, en Vaccarisi y Campos, 2017). Los actores políticos utilizan esta ambivalencia para deslindar responsabilidades y generar costos políticos al adversario, transformando la gestión de la seguridad en un juego político. La configuración de los bloques de concejales, alineados a

---

<sup>22</sup> La interpelación al secretario de Seguridad data del 27 de agosto de 2021. Ya a fines de julio de 2021, distintos medios se hacen eco del alejamiento de Lauría del bloque oficialista a partir de un fallido cierre de listados para el Partido Fé (0223, 2021), y para el 11 de agosto se publica una nota en *La Capital* en la que el presidente de la Comisión realiza críticas a la gestión municipal de seguridad, comparando la situación del delito en Mar del Plata con la de Rosario (*La Capital*, 2021).

oficialismos de distintos niveles estatales, dificulta la colaboración y la producción de políticas, derivando en discursos de gobierno-oposición (Lorenc Valcarce, 2002) que priorizan la confrontación.

Finalmente, este capítulo resaltó cómo la efectividad de la Comisión de Seguridad y su capacidad para generar políticas o articular soluciones se vieron directamente afectadas por las tensiones internas del campo político local. La interpelación al secretario de Seguridad, por ejemplo, ilustra cómo las acciones institucionales pueden quebrar relaciones políticas, llevando al Ejecutivo a limitar la colaboración y, con ello, obstaculizar la operatividad de la Comisión, transformándola, según algunos ediles, en un espacio más de "tribuna" que de resolución de problemas. Esta dinámica demuestra que si bien la ciudadanía demanda una asunción de responsabilidad por parte del municipio -que entendemos como tendencias "de abajo hacia arriba" (Sozzo, 2009) y haciendo de los concejales "gestores de lujo" (López Accotto y Krakowiak, 2005) de bienes políticos concretos (Gaxie, 2004)-, las disputas en el campo político y las limitaciones jurisdiccionales continúan delineando y, en ocasiones, constriñendo las respuestas de la gestión municipal. En última instancia, el gobierno de la seguridad en Mar del Plata se presenta como una arena de disputa política persistente, donde las limitaciones normativas, las diferencias político-partidarias y las demandas ciudadanas delimitan los problemas y moldean las respuestas de la gestión municipal.

## Conclusiones

Esta tesis comenzó identificando una pieza novedosa en el andamiaje institucional del gobierno municipal del Partido de General Pueyrredon: una Comisión de Seguridad en su Honorable Concejo Deliberante. Lo novedoso no tiene que ver solamente con que era la primera vez que el órgano legislativo local tenía una comisión interna para trabajar cuestiones vinculadas al delito y la violencia, sino principalmente con una serie de elementos que consideramos vale la pena recuperar en el marco de los estudios de las políticas de seguridad en Argentina.

En primer lugar, analizamos que el Concejo Deliberante funciona como un campo político periférico en términos de Gaxie (2004), un espacio relativamente autónomo pero interconectado con otros campos (los gobiernos municipal y provincial) donde los actores políticos se enfrentan en una lucha por la acumulación y distribución del capital político. Quienes participan de él son, en ocasiones, políticos profesionales, que tienen una larga trayectoria militante, pero también están aquellos (periodistas, basquetbolistas, dirigentes de clubes sociales y deportivos) que ingresaron al campo político a partir del capital acumulado en otros campos. La misma creación de la Comisión es un reflejo de esta disputa: si bien fue impulsada por la oposición peronista, el oficialismo la enmarcó en un proceso de "modernización" del cuerpo, buscando capitalizar su liderazgo institucional. De la misma forma, el bloque del Frente de Todos "se la" presentó a un intendente de la derecha política, cuya trayectoria político-profesional (ex fiscal, ex juez, ex Ministro de Seguridad de la CABA) también le daban un capital particular en la materia.

En segundo lugar, damos cuenta de que su creación no se dio en el momento que los actores relevantes identifican como el de ampliación institucional y funcional del área de seguridad municipal (segunda intendencia de Pulti, 2011-2015), sino bien terminado ese período. En tercer lugar, de todas formas, podemos enmarcar la puesta en marcha de la Comisión en un proceso más amplio -en términos tanto temporales como espaciales-, en el que se expandieron las capacidades de los gobiernos locales en materia de seguridad, reconocido así por los actores involucrados en su creación.

Estos elementos nos obligaron a profundizar en ciertas preguntas, que ayudaron a delimitar y explorar el objeto de estudio. ¿Qué implica que la oposición *diseñe* un ámbito institucional de discusión política sobre la seguridad pública, cuya responsabilidad en Argentina cae casi exclusivamente en los Ejecutivos? ¿Hay interés de controlar las políticas del oficialismo o,

más bien, de intentar ser parte de la definición de ellas? Siendo que de la Comisión participan concejales oficialistas y opositores, ¿podemos hablar de una lucha para definir los alcances de la misma? En otras palabras, ¿qué se discutió, aprobó o archivó en aquella Comisión? Y, ¿qué de todo esto fue moldeado por una configuración política producto de una correlación de fuerzas electoral?

Estas preguntas rondaron el Capítulo I de esta tesis. El análisis del tratamiento y la producción legislativa acercó algunas respuestas. En particular, fue la oposición la que *hizo más uso* de la Comisión: casi el 60% de los proyectos tratados fueron presentados por el bloque del peronismo (Frente de Todos) o del vecinalismo opositor (Acción Marplatense). La mayoría de los expedientes opositores fueron pedidos de informe al Ejecutivo o solicitudes para que el mismo intervenga sobre una situación o problemática determinada. Por su parte, los expedientes introducidos por el oficialismo, ya sea enviados directamente por el intendente o a través de sus concejales, fueron propuestas más abarcativas de política pública (a modo de proyectos de ordenanza), a partir de los cuales se buscó regular normativamente alguna situación social que se construyó como delictual (la Zona Roja, por ejemplo) o implementar una política general (como el software de reconocimiento facial en las cámaras de videovigilancia).

Valió la pena, también, reconstruir el éxito o fracaso de los proyectos. De esa forma, dimos cuenta de que más de un tercio no tuvo ni una cosa ni la otra: siguen formalmente “en tratamiento”, aunque muchos de ellos no volvieron a ponerse en discusión en los últimos años. Otro tercio fueron proyectos de comunicación que se aprobaron y que luego fueron respondidos o resueltos. Casi un cuarto de los expedientes fracasaron y se archivaron, por distintas razones: ya sea porque fueron votados negativamente por la mayoría oficialista, o porque eran solicitudes de informe o de intervención que nunca se resolvieron. Un puñado mínimo de los proyectos que trató la Comisión fueron aprobados y se transformaron en políticas llevadas adelante por el Ejecutivo: el traslado de Zona Roja, la implementación de los corredores escolares seguros o el sistema de fotomultas.

En este sentido, la preeminencia de los pedidos de informe presentados por los bloques opositores puede interpretarse como una táctica para señalar la inacción o las percibidas falencias de la gestión oficialista, buscando generarle costo político al Ejecutivo y visibilizar alternativas. Sin embargo, nos planteamos interrogantes en torno a su éxito en obtener respuestas o modificar las políticas del oficialismo. Quedará para otra investigación estudiar la efectividad real de los pedidos de informe hacia el interior de los gobiernos municipales, más allá de su potencial daño hacia el afuera (la posibilidad de que los concejales

intervengan en sesiones del Concejo explayándose sobre la problemática sobre la que se solicitó información, aparezcan en medios, interactúen con la sociedad civil en el marco de una demanda colectiva, etc.). Paralelamente, la mayor tasa de éxito parlamentario de las ordenanzas impulsadas por el Departamento Ejecutivo refuerza la idea, planteada por López Accotto y Krakowiak (2005), de que la iniciativa política en cuestiones estructurales a menudo reside en el intendente y sus secretarios de gobierno, especialmente cuando cuenta con una mayoría legislativa que facilita la aprobación de sus propuestas.

A su modo, consideramos que la diversidad de temas tratados en la Comisión permite explorar la utilidad de la noción de gobierno de la seguridad que proponen tanto Sain (en PiPP, 2012) y Rios (2019), entendiendo que el proceso de gestión del delito va más allá del mero control policialista del crimen y que abarca la regulación de conductas y la gestión de la conflictividad social en un sentido más amplio. De esta forma, observamos que la Comisión de Seguridad trató expedientes que podrían enmarcarse dentro de las típicas estrategias de prevención socioambiental que vienen implementando los municipios (Rodríguez Games, 2016), como la incorporación de tecnología, pero también otros que responden a otros tipos de respuestas a situaciones socialmente conflictivas: proyectos sobre violencia en la nocturnidad, toma de tierras e, incluso, la seguridad vial. La Comisión de Seguridad, de esta forma, termina siendo un espacio en el que no sólo se discuten las políticas de seguridad como tradicionalmente las concebimos, sino que también trabajó sobre cuestiones que podrían etiquetarse como “de orden público”.

La composición de la Comisión, a partir de los cambios en su mayoría (de opositora a oficialista, luego del triunfo de la lista de Montenegro en las elecciones de 2021) y la figura central de Nicolás Lauría -un “outsider” de la política tradicional que, paradójicamente, ocupó posiciones de poder en el Concejo y cuya autonomía creció con su distanciamiento del oficialismo-, demuestra no sólo la fluidez de las alianzas, sino también la vigencia del concepto de *habitus* en la configuración del campo (Bourdieu, 2001). Lauría, a pesar de no ser un político profesional, logró navegar el campo y sus reglas, utilizando su posición para negociar y “*torcer situaciones*”, un claro ejemplo de cómo el capital específico del campo puede ser acumulado y utilizado, incluso por quienes no provienen de sus circuitos tradicionales.

Por otro lado, en el Capítulo II trabajamos sobre las entrevistas con los concejales para responder algunas de las preguntas sobre el rol de la Comisión de Seguridad, pero también con el foco puesto en reconstruir cómo se da el gobierno de la seguridad en Mar del Plata, por lo menos desde el Concejo Deliberante. Principalmente, el análisis de las perspectivas

de los ediles revela las tensiones entre las limitaciones jurisdiccionales, las estrategias políticas-partidarias de las fuerzas políticas y las expectativas de los actores que en la Comisión participan de *meter mano* en la gestión securitaria.

Si bien existe un reconocimiento generalizado de la persistencia de la inseguridad como un problema complejo con dimensiones objetivas y subjetivas, las interpretaciones sobre sus causas y las responsabilidades para su abordaje varían significativamente entre el oficialismo y la oposición. Esto se vio claramente reflejado en distintos pasajes de las entrevistas. Notamos que para los oficialistas hablar de seguridad fue casi exclusivamente hablar de orden en el espacio público, mientras que los opositores tuvieron discursos heterogéneos: desde ponderar la dimensión socioeconómica hasta denunciar las desigualdades territoriales en la intervención municipal.

La descentralización política de la seguridad, tal como la describen Carrión (2006), Sozzo (2009) y Rodríguez Games (2016), se manifiesta con la creciente implicación del municipio desde principios de la década de 2010. La implementación de tecnología securitaria, como las cámaras de videovigilancia, el Anillo Digital o el software de reconocimiento facial, refleja un intento por superar las respuestas exculpatorias (Garland, 2005) y asumir una actitud proactiva. Estas acciones buscan mostrar un Estado municipal con herramientas para la prevención y persecución del delito. No obstante, la persistente discusión sobre el rol del gobierno local en la seguridad, así como la imputación de responsabilidades al nivel provincial por parte del oficialismo local, sugieren que este proceso de consolidación de un aparato securitario local aún enfrenta obstáculos y tensiones políticas derivadas de la autonomía limitada de los municipios en la Provincia de Buenos Aires.

La discusión sobre la autonomía municipal se erige como un eje central en el debate, con el oficialismo argumentando que la falta de ella limita la capacidad del municipio para implementar políticas de seguridad y estructuras funcionales propias, como la Policía Local. La oposición, por su parte, no niega la autoridad provincial en la materia, pero empuja un rol más activo para el gobierno local en la coordinación con las fuerzas provinciales y en la atención de las necesidades específicas de los barrios, evidenciando una preocupación por la desigualdad territorial en la distribución de recursos y de aplicación de políticas. Nuestro análisis, recuperando elementos teóricos de la literatura, apunta a que esta discusión jurisdiccional se basa en que Mar del Plata durante el período fue un caso de gobiernos yuxtapuestos, es decir, espacios políticos adversarios entre sí que tenían la responsabilidad política sobre la seguridad local desde distintos niveles del Estado (el provincial y el municipal).

Se observó también una diferenciación en el diagnóstico territorial del fenómeno delictual por parte de los concejales: mientras el oficialismo enfoca su preocupación en el centro y macrocentro, vinculando el delito a fenómenos como la situación de calle y el consumo problemático, la oposición amplía la mirada hacia la vulnerabilidad de los barrios periféricos, conectando la inseguridad con el contexto socioeconómico. Creemos que esta distinción discursiva no es aleatoria, sino que refleja una estrategia consciente de representación política que se ancla en las bases sociales y electorales de cada espacio.

Asimismo, los ediles opositores denuncian una desigualdad en la distribución de los recursos securitarios, siendo que las políticas de prevención socioambiental tienden a privilegiar las zonas centrales, dejando a los barrios más vulnerables con una menor cobertura, cuestión que también estudia la literatura (Fernández, 2016). En este contexto, los bloques opositores buscaron ‘territorializar’ el trabajo de la Comisión de Seguridad, generando un contacto directo con los vecinos a través de reuniones en los propios barrios. A partir de estas interacciones, los concejales no sólo recogen demandas, sino que también "producen" y "ofrecen" bienes políticos concretos –como la gestión para el alumbrado LED o el refuerzo de efectivos policiales. Se transforman así en "gestores de lujo" (López Accotto y Krakowiak, 2005) que, al publicitar y canalizar estos logros, persiguen una estrategia de acumulación de capital político y consolidación de sus bases electorales.

En la Comisión de Seguridad, las discusiones de los ediles están constantemente atravesadas por los discursos de gobierno y oposición (Lorenc Valcarce, 2002). Estos discursos son "tramas narrativas" que permiten a los actores políticos fijar posiciones, contrastar gestiones pasadas y presentes, y descalificar al adversario. La reconstrucción de la gestión securitaria en Mar del Plata, con las críticas del oficialismo a la administración de Pulti (Acción Marplatense) y la reivindicación de la "contención" provincial por parte del peronismo local, son ejemplos claros de cómo se construyen estas narrativas. El problema no resuelto de la seguridad se convierte en un terreno fértil para la disputa, donde cada actor busca atribuir responsabilidades y ofrecer su propia interpretación de la realidad.

A este punto es que intentamos responder a la pregunta si el Concejo funciona como una *tribuna* política, un escenario para la disputa entre los bloques. Esta dinámica se manifestó de diversas maneras a lo largo de la tesis. El predominio de los proyectos de comunicación, especialmente de los pedidos de informe utilizados políticamente para exponer una falencia o debilidad de sus contrincantes, es una de los principales hallazgos que refuerzan esta idea. La abrumadora autoría de proyectos por parte del Frente de Todos y Acción

Marplatense, que representó dos terceras partes de los expedientes ingresados a la Comisión, también dan cuenta de lo mismo.

Otro indicio clave para pensar al HCD como tribuna se observó en el desarrollo de las reuniones de la Comisión fuera del recinto. Si bien la intención inicial de las autoridades de la misma era llevar este ámbito a los barrios para tener una Comisión ‘territorializada’, el no acompañamiento del oficialismo impidió el quórum, por lo que en lugar de reuniones formales de Comisión, se hicieron recorridas informales. Podríamos pensar que, de todas formas, los objetivos de los concejales opositores no se vieron frustrados: estas recorridas en barrios, en nombre de la institucionalidad del Concejo Deliberante, se convirtieron en actos de visibilidad política, a partir de recolección de demandas y, luego, en gestiones particulares que los concejales se comprometieron a realizar.

Por lo tanto, emerge que la Comisión de Seguridad, más que un ámbito de diseño de políticas públicas -como expresan los decretos que le dieron origen-, representa una arena competitiva de la política local que los actores políticos utilizan para posicionarse en torno a la problemática de la inseguridad.

Sin embargo, es un error caer en una reducción binómica en la que la Comisión es una cosa o la otra. No sólo porque los concejales que participaron de la misma no lo hicieron -como apreciamos en el Capítulo II-, sino porque la producción de política pública no es un proceso *esterilizado*, ajena a los dinámicas de lucha entre los actores políticos o a las demandas de los representados -que, por cierto, son muchos y se pueden agrupar en distintas aristas ideológicas. Por poner un ejemplo, que los vecinos tengan un reclamo en torno a la falta de cámaras de videovigilancia en su barrio y que los concejales lo transformen en un expediente para el HCD no invalida ni lo genuino de la demanda ni el hecho de que sirva a la oposición para exponer una falla en la política de seguridad municipal. En todo caso, más que deslegitimar el reclamo de unos o desprestigiar la práctica política de otros, podemos pensar este tipo de dinámicas en clave interaccionista, en cuanto permite dar cuenta de que los sujetos actúan e interactúan con los objetos sociales según los significados que les asignan, que son construidos socialmente y nunca predeterminados (Blumer, 1981). Es decir, para los vecinos el Concejo es un ámbito para vehiculizar soluciones a sus demandas; para los concejales, una arena en la que desplegar sus tácticas de acumulación de capital y confrontación con los adversarios. Llegado al caso que el Ejecutivo tuviera que tomar una decisión -ya sea hacerse cargo del problema e instalar las cámaras, o desestimar el proyecto presentado considerándolo oportunista o demagógico-, tal acción tendrá que ver

con cómo interpreta el significado del reclamo en sí y qué tipo de acción jerarquiza dentro del repertorio que tiene a su alcance en relación a aquella interpretación.

En otras palabras, que la Comisión de Seguridad sea la *tribuna* (quizá, por excelencia) para que los políticos locales ilustren sus fortalezas y expongan las debilidades de sus competidores no niega que allí no se produzca algún tipo de política pública, aunque sea de bajo alcance. Casi el 40% de los expedientes tratados prosperaron, tanto aquellos que implicaban pequeñas intervenciones urbanas como los que se convirtieron en emblemas de la gestión securitaria del intendente Montenegro.

Por consiguiente, si viéramos esta dinámica con las herramientas que nos provee Gaxie (2004), se revela un sistema de intercambios entre la clase política y los ciudadanos. De esta forma, los concejales y el Ejecutivo municipal no son meros administradores de políticas públicas, sino oferentes de "bienes políticos" que buscan satisfacer las demandas de seguridad de la ciudadanía". A cambio de estos bienes, los actores políticos esperan obtener apoyo, legitimidad y, en última instancia, capital político, que Bourdieu (2001) entiende que se nutre tanto del reconocimiento de los pares como de los profanos. También podemos dar cuenta de la doble dimensionalidad del concepto de bienes políticos de Gaxie (2004): están los bienes políticos 'concretos' que los concejales pudieron haber producido, tales como los corredores escolares seguros, pero también los 'simbólicos', como los pedidos de informe sobre el patrullaje en un barrio o los operativos de tránsito en otros, que apuntan más bien a una búsqueda de transparencia en el acceso a la información por parte de la ciudadanía. Incluso la iniciativa del Frente de Todos de crear la Comisión de Seguridad puede interpretarse como una oferta inicial de aquel espacio político en torno a un tema prioritario para los vecinos, buscando capitalizar la preocupación pública por la seguridad.

La politización del problema del crimen es, entonces, un motor fundamental en este mercado político. La seguridad no es solo una cuestión de gestión, sino una arena para la construcción de capital. Los discursos de gobierno y oposición se utilizan para atribuir responsabilidades y generar costos políticos al adversario. El "peloteo" jurisdiccional entre municipio y provincia es una táctica clara en este juego del campo político para evitar que los "costos" de la inseguridad recaigan sobre la propia gestión y, en cambio, se transformen en una crítica hacia el oponente.

La prioridad de las demandas de electorados específicos, como la preocupación del oficialismo por el orden y control del espacio público en zonas céntricas y la oposición por el delito común en barrios periféricos, demuestra cómo los actores políticos segmentan el

mercado para ofrecer bienes concretos y simbólicos que resuenen directamente con sus bases de apoyo. Al responder a estas demandas específicas, los concejales maximizan sus posibilidades de ser elegidos o ratificados en sus cargos, que es, a razón de Bourdieu (2001) y Gaxie (2004), lo que los mueve en la actividad política.

Más allá de las conclusiones de esta tesis, la investigación sobre las políticas de seguridad que emanan del Concejo Deliberante abre varias puertas para futuras indagaciones. Sería interesante evaluar el impacto real de la Comisión de Seguridad, analizando si los proyectos que trató se tradujeron en cambios concretos en la gestión o la percepción ciudadana de la seguridad. Una pregunta relacionada con esto podría ser indagar sobre la percepción de los propios ciudadanos respecto al rol y la efectividad del gobierno municipal en esta materia, para contrastar la visión de los concejales con la experiencia vivida por los vecinos. En este sentido, consideramos relevante examinar cómo la sensación de inseguridad (Kessler, 2015) influyó en la agenda y los debates de la Comisión.

Asimismo, el estudio de la Comisión de Seguridad en Mar del Plata invita a una comparación con ámbitos similares en otros municipios de la Provincia de Buenos Aires. ¿Es este un caso aislado o un reflejo de tendencias más amplias en la forma en que los órganos legislativos locales abordan la seguridad?

Por último, creemos que vale la pena realizar un análisis más detallado de las trayectorias y perfiles de los concejales que integraron la Comisión, siendo que a partir de esta tesis hallamos que tanto el presidente y el vicepresidente de la misma tuvieron un rol central en la labor parlamentaria, sin ser políticos profesionales sino más bien “outsiders”, en línea con estudios de autores tales como Ortíz de Rozas, Rodrigo y Levita (2020) sobre el perfil de legisladores nacionales y subnacionales.

## **Bibliografía**

Acero Velázquez, H. (2005). La seguridad ciudadana: una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia. *Ciudad y seguridad en América Latina*, 133-150.

Aguilar Villanueva, L. (1992). La hechura de las políticas. Miguel Ángel Porrúa Editor, México.

Annunziata, R. (2011). "Proximidad", representación y participación. *El Presupuesto Participativo en Argentina. Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (40), 57-70.

Barreneche, O., y Oyhandy, A. (2012), "Introducción", en: *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (Siglos XIX a XXI)*. La Plata, Edulp, pp. 7-30.

Beretta, D., & Bustamante, M. (2020). EL ROL DEL CONCEJO MUNICIPAL EN LA HECHURA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Papeles: Revista del Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral*, 10(21), 30-52.

Bourdieu, P. (2001). *El campo político*. La Paz: Plural Editores.

Camou, A y Moreno, J. (2005). «Crisis, reforma y contrarreforma. El sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires: Cultura Institucional, los actores políticos y la misión de los reformadores (1997-1999)», en Gregorio Kaminsky (dir.), *Tiempos Inclementes. Culturas Policiales y Seguridad Ciudadana*. Ediciones de la UNLA, Buenos Aires.

Canelo, P. (2011). *Acerca de la construcción de carreras políticas en la Argentina: Los senadores nacionales en 1973, 1983 y 1989*.

Carrión, F., (2006) "Seguridad ciudadana y gobiernos locales" en *Ciudad Segura*. Programa de estudios de la ciudad. Número 12.

Cerruti, P. (2012). El surgimiento de la "inseguridad" como problema público político en la Argentina postdictatorial. *Oficios Terrestres*, 1(27).

Cohen, S. (2002). *Folk Devils and Moral Panics. The Creation of the Moods and Rockers*. Nueva York, Routledge.

Costantino, G. (2013). Gobernadores y políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1996-2011). Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

Costantino, G. (2015). El juego estratégico de la seguridad ciudadana en Argentina (1996-2011). Cuadernos de gobierno y administración pública, 2(1), 29-49.

Costantino, G. (2016a). ¿Leviatán azul?: los vaivenes de la política de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1984-2011). Colección, (26), 91-135.

Costantino, G. (2016b). Planes de campaña y seguridad ciudadana en la provincia de Buenos Aires (1984-2011). Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal, (26), 75-110.

Cravacuore, D. (1990). Los Municipios Argentinos (1990 - 2005). Cravacuore, D. e Israel, R.(comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile, 2005.

Cravacuore, D., Ilari, S. R., & Villar, A. (2004). La articulación en la gestión municipal: Actores y políticas (pp. 33-44). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Editorial.

Crawford, A. (2001). Vers une reconfiguration des pouvoirs?. Déviance et société, 25(1), 3-32.

Dammert, Lucía. (2001). Construyendo ciudades inseguras: temor y violencia en Argentina. EURE (Santiago), 27(82), 5-20.

Dammert, L., Karmy, R., & Manzano, L. (2005). Ciudadanía, espacio público y temor en Chile (Vol. 10). Santiago de Chile, Chile: CESC.

De Luca, A. (2020). La especialización legislativa: análisis sobre los factores que influyen en la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina (2000–2019) (Doctoral dissertation, master's thesis, San Andrés University, Buenos Aires).

De Marinis, P. (2004). In/seguridad/es sin sociedad/es: cinco dimensiones de la condición postsocial. En La relación seguridad-inseguridad en centros urbanos de Europa y América Latina: estrategias, políticas, actores, perspectivas y resultados (pp. 61-110). Dykinson.

Di Tella, R., Galiani, S., & Schargrotsky, E. (2002). Crime victimization and income distribution.

Di Tella, R., Galiani, S., & Schargrotsky, E. (2006). Crime distribution & victim behavior during a crime wave. SSRN.

Donatello, L. M., & Levita, G. (2017). ¿ Renovación de las élites o renovación de las élites políticas?: Los diputados outsiders en los países del Mercosur (2003-2015).

Dubois, V. (2008). Cultural policy in France—Genesis of a public policy category. Estrasburgo: Center for European Political Sociology.

Fernandez, S. (2016). Seguridad y municipio: la dinámica de los problemas, las políticas y las capacidades locales. Seguridad y gobiernos locales en Argentina, 41-72.

Flemmen, M. P. (2022, 10 de agosto). Ordinary relationships to politics: Interview with Daniel Gaxie [Entrevista]. Sociologen.no:  
<https://magneflemmen.com/2022/08/10/ordinary-relationships-to-politics-interview-with-daniel-gaxie/>

Frederic, S. (2008). Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia. Editorial: UNGS - Biblioteca Nacional.

Gago, P. (2018). Prevención, “mano dura” y territorios peligrosos. El delito en Diario Popular y La Nación hacia 1983. Question, 58(1), 1-18.

Galar, S. (2015). Espacios públicos locales e inseguridad: reconfiguraciones a partir de casos conmocionantes en capitales provinciales (La Plata y Mendoza 2005-2013), Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Galar, S. (2017). Problematicar el problema. Papeles de Trabajo, 11. Apuntes para complejizar el abordaje de la inseguridad en la dimensión pública.

Galar, S., Galvani, I., Oyhandy, A., & Urtasun, M. (2018). La seguridad en cuestión. Apuntes de un debate acerca del campo de estudios sociales sobre el delito, la violencia y la policía en la Argentina actual. Documento de trabajo del Observatorio de Políticas de Seguridad de

la provincia de Buenos Aires, FaHCE, UNLP. Recuperado de <http://observaseguridad.fahce.unlp.edu.ar/Documento%20de%20trabajo>, 201.

Galeano, D. (2005), "Gobernando la seguridad. Entre políticos y expertos", en Gregorio Kaminsky (dir.), *Tiempos inclementes: culturas policiales y seguridad ciudadana*, Remedios de Escalada, Ediciones de la UNLa, pp. 91-124.

García Delgado, D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedad civil en Argentina*.

Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

Gaxie, D. (2004). *La democracia representativa*. LOM.

Grandinetti, R. M. (2023). Los estudios sobre gestión de políticas locales en Argentina. Génesis, desarrollo y actualidad. *Colección*, 34(1), 113-146.

Gutiérrez, R. A. (2012). Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina. *EURE (Santiago)*, 38(114), 147-171.

Hathazy, P. (2021). Las emergencias de la seguridad democrática en Argentina: problematizaciones públicas y políticas de seguridad en la posdictadura (1982-1992). *Desarrollo económico*, 61(234), 172-205.

Kessler, G. (2010). Entre el terrorismo de Estado y la inseguridad. Delito urbano y política en la transición democrática. En R. Garbarella, M. Munillo y M. Pecheny (Comp.), *Discutir* Alfonsín. Buenos Aires: Siglo XXI.

Kessler, G. (2015). *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Siglo XXI Editores.

Kunst, M. (2023). El estereotipo de pibe chorro, subjetividad y circularidad: conclusiones y propuestas. In XV Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXX Jornadas de Investigación. XIX Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR. V Encuentro de Investigación de Terapia Ocupacional V Encuentro de Musicoterapia. Facultad de Psicología-Universidad de Buenos Aires.

Levita, G. (2020). Llegar a la Cámara de Diputados de Argentina “desde afuera”: recursos, inversiones y marginalidades. *Revista de Sociología e Política*, 27, e001.

Ligori, G. O. (2017). Conocimiento y política de seguridad. I Jornadas de Estudios Sociales sobre Delito, Violencia y Policía (La Plata y Quilmes, Argentina, 20 y 21 de abril de 2017).

Lohiol, G. (2019). Análisis de políticas de seguridad local: diseño de la estrategia de seguridad por parte del Municipio de General Pueyrredón a través de la implementación de la policía local y dispositivos complementarios (2013 a 2015). XXXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología.

López Accotto, A., & Krakowiak, F. (2005). La producción legislativa de los Concejos Deliberantes en el Conurbano Bonaerense. VII Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el Estudio de Gobiernos Locales. Buenos Aires.

Lorenc Valcarce, F. (2002), “Agenda política, producción de sentido y conflictos sociales en la Argentina: el último año del gobierno de Menem”, en Bettina Levy (comp.), *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano. Lecturas políticas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 29-56.

Lorenc Valcarce, F. (2009). Orden, derechos y delitos. La inseguridad en la agenda pública argentina. *Revista de Ciencia Política El Príncipe*, 3(2), 83-107.

Massa, S. T. (2010). La seguridad no tiene jurisdicción ni bandería política. Más poder local, (1), 46-47.

Meritano, S. (2019). ¿Cómo se construye un pibe chorro? Los jóvenes como productores de riesgo en el discurso de la [in]seguridad neoliberal. *Revista Margen*, 92, 1-10.

Muñiz, M.B. (2023). La construcción social de la seguridad democrática: el caso del “Programa Integral de Protección Ciudadana” de la ciudad de Mar del Plata (2013-2015). Estado, gobierno, gestión pública: *Revista Chilena de Administración Pública*, (41), 66-86.

Offerlé, M. (2004) *Los partidos políticos*. LOM.

Ortiz de Rozas, V. (2011). Las formas de reclutamiento del personal político, una vía de entrada al estudio del régimen político provincial. Santiago del Estero (1999-2009). Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 1(1). 133-159.

Ortiz de Rozas, V., Levita, G., & Rodrigo, C. (2020). Ni ceo ni outsiders. cambios y continuidades en el congreso argentino en 2015. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 29(2), 115-137.

PiPP - Plataforma de información para Políticas Públicas (2012). Marcelo Sain y el gobierno de la seguridad, en Entrevistas de justicia y seguridad, en <http://www.politicaspublicas.uncu.edu.ar/entrevistas/index/marcelo-Sain-y-el-gobierno-de-la-seguridad56>

Rangugni, V. (2009). Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la Argentina neoliberal. Delito y sociedad, 27(1), 23-43.

Rico, J. y Chinchilla, L. (2002). Seguridad ciudadana en América Latina hacia una política integral. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.

Rios, A. L. (2019). Las TICS y el gobierno de la (in)seguridad en Argentina: Avances de un estudio exploratorio. Delito y sociedad, 28(48), 85-117.

Rodrigo, C. (2014). Actores, relaciones y escaños. Apuntes para el estudio de las carreras políticas de los diputados nacionales por la Provincia de Buenos Aires. Estudios-Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba, (32), 135-148.

Rodrigo, R. (2013). Las cúpulas policiales: el estudio de los jefes policiales en el caso bonaerense (2000-2012): Sobreviviendo a los procesos de cambio. Congreso SAAP.

Rodríguez Alzueta, E. (2022). Desarmar al pibe chorro: Elementos y rodeos para problematizar las transgresiones juveniles masculinas y urbanas (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata).

Rodríguez Games, N. (2016). Gobiernos locales y seguridad pública. Seguridad y gobiernos locales en Argentina, 11-37.

Sain, M. (2015) El Leviatán azul: policía y política en la Argentina. Siglo XXI Editores.

Sain, M. (2016). La municipalización policial en la provincia de Buenos.

Vaccarisi, M. E., & Campos, E. D. (2017). Luces y sombras de la disidencia en el Concejo Deliberante de Neuquén Capital: 2007-2015.

Villar, A. (2007). Políticas municipales para el desarrollo económico-social: revisando el desarrollo local. Ediciones Ciccus.

## **Noticias**

0223 (3 de junio de 2014). "Ya está funcionando el Consejo Municipal de Seguridad Comunitaria":

<https://www.0223.com.ar/nota/2014-7-3-ya-esta-funcionando-el-consejo-municipal-de-seguridad-comunitaria>

0223 (26 de julio de 2021). "Tras el cierre de listas, Lauría renunció al bloque oficialista y hay salidas en el gabinete":

<https://www.0223.com.ar/nota/2021-7-26-15-26-0-tras-el-cierre-de-listas-lauria-renuncio-al-bloque-oficialista-y-hay-salidas-en-el-gabinete>

0223 (5 de febrero de 2022a). "Advierten que se incrementó cerca de un 40% el número de personas en situación de calle":

<https://www.0223.com.ar/nota/2022-2-5-17-10-0-advierten-que-se-incremento-cerca-de-un-40-el-numero-de-personas-en-situacion-de-calle>

0223 (6 de junio de 2022b). "Sin el aval del Concejo, Montenegro implementa el sistema de fotomultas":

<https://www.0223.com.ar/nota/2022-6-6-15-5-0-sin-el-aval-del-concejo-montenegro-implementa-el-sistema-de-fotomultas>

0223 (21 de diciembre de 2022c). "Advierten que se incrementó cerca de un 40% el número de personas en situación de calle":

<https://www.0223.com.ar/nota/2022-12-21-15-33-0-carrancio-renuncio-al-bloque-que-compartia-con-lauria>

La Capital (26 de octubre de 2015). "El eterno candidato nacionalista que llegó asociado a

un liberal": <https://www.lacapitalmdp.com/noticias/La-Ciudad/2015/10/26/290185.html>

La Capital (14 de enero de 2020a). "El Frente de Todos propone crear la Comisión de Seguridad Pública en el Concejo Deliberante":

<https://www.lacapitalmdp.com/el-frente-de-todos-propone-crear-la-comision-de-seguridad-publica-en-el-concejo-deliberante/>

La Capital (31 de diciembre de 2020b). "Crean las comisiones de Seguridad y Género en el Concejo Deliberante":

<https://www.lacapitalmdp.com/ccrean-la-comision-de-seguridad-y-la-de-genero-en-el-concejo/>

La Capital (7 de mayo de 2021a). "Lauría, presidente del bloque de Vamos Juntos":

<https://www.lacapitalmdp.com/lauria-presidente-del-bloque-de-vamos-juntos/>

La Capital (11 de agosto de 2021b). "'Mar del Plata se parece cada día más a Rosario", dijo Lauría":

<https://www.lacapitalmdp.com/mar-del-plata-se-parece-cada-dia-mas-a-rosario-dijo-lauria/>

La Capital (27 de agosto de 2021c). "El secretario de Seguridad fue citado al Concejo Deliberante":

<https://www.lacapitalmdp.com/el-secretario-de-seguridad-fue-citado-al-concejo-deliberante/>

Loquepasa.net (27 de septiembre de 2021). "Inseguridad: "Mar del Plata es tierra de nadie"":

<https://loquepasa.net/2021/09/27/inseguridad-mar-del-plata-es-tierra-de-nadie/>

Pensamiento Penal (15 de abril de 2013). "Hace 50 años, Mar del Plata ponía en marcha su primera Policía Municipal":

<https://www.pensamientopenal.org/hace-50-anos-mar-del-plata-ponia-en-marcha-su-primera-policia-municipal/>

Portal Universidad (29 de junio de 2023). "Zona Roja: aseguran que la política local "borró de la agenda" a las trabajadoras sexuales":

<https://portaluniversidad.org.ar/index.php/2023/06/29/zona-roja-aseguran-que-la-politica-local-borro-de-la-agenda-a-las-trabajadoras-sexuales/>

Qué Digital (25 de junio de 2015). "Arroyo: "No tengo problemas ideológicos, sino

prácticos””:

<https://quedigital.com.ar/politica/arroyo-no-tengo-problemas-ideologicos-sino-practicos/>

Qué Digital (9 de septiembre de 2018). "Comisión de Seguridad: la piden hace 10 años pero nunca se creó”:

<https://quedigital.com.ar/politica/comision-de-seguridad-la-piden-hace-10-anos-pero-nunca-se-creo/>

Qué Digital (8 de agosto de 2019). "Vito Amalfitano: “No hay lugar para proyectos vecinalistas””:

<https://quedigital.com.ar/politica/vito-amalfitano-no-hay-lugar-para-proyectos-vecinalistas/>

Qué Digital (31 de agosto de 2021a). "Montenegro y Berni, juntos: “La Provincia tiene una enfermedad endémica que es la inseguridad””:

<https://quedigital.com.ar/politica/montenegro-y-berni-juntos-la-provincia-tiene-una-enfermedad-endemica-que-es-la-inseguridad/>

Qué Digital (2 de noviembre de 2021b). "El Frente de Todos anuncia la llegada de cien efectivos de Prefectura”:

<https://quedigital.com.ar/politica/el-frente-de-todos-anuncia-la-llegada-de-cien-efectivos-de-prefectura/>

## **Registros filmicos**

Reunión de Comisión de Legislación, Interpretación, Reglamento y Protección Ciudadana, 21 de septiembre de 2020, Honorable Concejo Deliberante de General Pueyrredon:

[https://www.youtube.com/watch?v=Hd9ReS4RKc&ab\\_channel=HonorableConcejoDeliberantedelPartidodeGeneralPueyrredon](https://www.youtube.com/watch?v=Hd9ReS4RKc&ab_channel=HonorableConcejoDeliberantedelPartidodeGeneralPueyrredon)

Debate de candidatos a intendente de General Pueyrredon, 4 de octubre de 2023, Canal Diez Mar del Plata:

[https://www.youtube.com/watch?v=3s2cQ9Bwcuc&t=5889s&ab\\_channel=CanalDiezMardelPlata](https://www.youtube.com/watch?v=3s2cQ9Bwcuc&t=5889s&ab_channel=CanalDiezMardelPlata)

## Documentos legislativos

Expediente N° 1055/20 del Frente de Todos modificando varios Artículos del Reglamento Interno del Honorable Concejo Deliberante, a fin de incorporar la Comisión de Seguridad Pública y Protección de la Comunidad:

[https://www.concejomdp.gob.ar/expedientes/ficha\\_expediente.php?anio=2020&tipo=E&numero=1055](https://www.concejomdp.gob.ar/expedientes/ficha_expediente.php?anio=2020&tipo=E&numero=1055)

Ley N° 12.154 del Sistema de Seguridad Pública Provincial:

[https://www.mseg.gba.gov.ar/areas/marconormativo/Leyes%20provinciales/ley12.154\\_seguridad\\_publica.pdf](https://www.mseg.gba.gov.ar/areas/marconormativo/Leyes%20provinciales/ley12.154_seguridad_publica.pdf)

Ley Orgánica de las Municipalidades:

<https://normas.gba.gov.ar/documentos/OVG48SW0.html>

Reglamento Interno del HCD de General Pueyrredon:

<https://www.concejomdp.gov.ar/biblioteca/legislacion/REGLAMENTO%20INTERNO%20DEL%20CONCEJO%20DELIBERANTE.pdf>