



**UNR** Universidad  
Nacional de Rosario

**Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales**

**Secretaría de Investigación y Posgrado**

## **MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA**

**Políticas públicas y prevención del delito. Un estudio de caso de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local de Rosario durante los años 2020-2022**

**Esp. Juan Cruz Simonetta**

**Director: Dr. Marco Iazzetta**

## **AGRADECIMIENTOS**

Esta sección se constituye como elemental a la hora de pensar cualquier tipo de trabajo académico, ya que pese a ser el autor se torna innegable el apoyo de múltiples personas que han acompañado en esta etapa. En honor a ellos, vayan mis particulares agradecimientos:

A mi familia, por acompañarme en todo momento y por todos los esfuerzos realizados.

A mis amigos y amigas, por el apoyo incondicional.

A Marco, mi director y amigo, por su vocación docente y empuje constante.

A aquella(s) persona(s) que he cruzado en mi trayecto y ha(n) brindado su sostén en cualquiera de sus formas.

Al personal de la Secretaría de Investigación y Posgrado y al cuerpo docente de la Maestría en Gestión Pública.

A la educación pública, por cobijarme desde mi infancia brindándome las herramientas necesarias para alcanzar esta nueva etapa de mi vida académica.

## RESUMEN

La Seguridad Pública representa una de las mayores preocupaciones en la población de nuestro país. En este sentido, a excepción de períodos de crisis económica, la cuestión de la seguridad frecuentemente se encuentra en primer lugar entre las inquietudes de las y los argentinos en las encuestas de opinión. Por caso, la Provincia de Santa Fe, y en específico la ciudad de Rosario, se posicionan como los distritos con mayores índices de sentimiento de inseguridad y de comisión delictiva, sobre todo tras el primer pico de indicadores relacionados a los homicidios y la violencia altamente lesiva en el año 2014.

Por otro lado, se debe resaltar que -desde comienzos del siglo XXI- en la Argentina comenzó a consolidarse un fenómeno denominado municipalización de las demandas. En este aspecto, los gobiernos locales fueron convirtiéndose en receptores constantes de requerimientos por parte de la sociedad, y en respuesta a ello, han debido incrementar su ámbito de actuación, muchas veces sin tener las capacidades de gestión ni los recursos necesarios para tales fines. Por supuesto, la cuestión securitaria no ha sido la excepción y hemos sido testigos de numerosas políticas locales que intentan hacer frente a la creciente demanda de la sociedad.

La seguridad se ha convertido en uno de los reclamos más fuertes y continuados que la población realiza a sus gobiernos locales pero sin que estos cuenten con las facultades, las competencias, los recursos, la capacidad de gestión y, por consiguiente, una burocracia profesionalizada necesaria para intervenir decididamente. En este sentido, las autoridades locales han recurrido frecuentemente a una suerte de respuesta exculpatoria, en la que pretenden desligarse de las demandas sociales aduciendo cuestiones normativas y falta de coordinación con otros niveles

del Estado, con el fin de trasladar la demanda y la responsabilidad a estos últimos.

Es por ello que, la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local supone una política pública que busca reunir tanto al gobierno provincial -representado en el Ministerio de Seguridad- como a los diferentes gobiernos locales con el fin de colaborar y coordinar los esfuerzos que se hacen en la materia, como así también poder aunar criterios en el marco de estrategias generales que reduzcan la comisión de delitos y la utilización de la violencia. En este sentido, la Mesa intentó erigirse como un dispositivo que permita una suerte de co-gestión de la seguridad pública y de la institución policial entre la Provincia y los gobiernos de los grandes centros urbanos.

Palabras claves: Seguridad Pública, Gestión Pública, Coordinación, Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

Public security represents one of the greatest concerns of the population of our country. In this sense, during periods of economic crisis, security is frequently in first place among the concerns of Argentines in opinion polls. In this case, the Province of Santa Fe, and specifically the city of Rosario, are positioned as the districts with the highest rates of feelings of insecurity and criminal commission, especially after the first peak of indicators related to homicides and high violence in 2014.

On the other hand, it should be noted that -since the beginning of the 21st century- a phenomenon called municipalization of demands began to consolidate in Argentina. In this regard, local governments became constant recipients of needs by society, and in response to this, they have had to increase their scope of action, often without the necessary management skills or capabilities for such purposes. The security issue has not been the exception and we have witnessed numerous local policies that try to meet the growing demand of society.

Security has become one of the strongest and most continuous claims that the population makes to their local governments but without them having the powers, competencies, resources, management capacity and, consequently, a necessary professionalized bureaucracy to intervene decisively. In this sense, local authorities have frequently resorted to a kind of exculpatory response, in which they seek to disassociate themselves from social demands, citing regulatory issues and lack of coordination with other levels of the State, in order to transfer the demand and responsibility to these last.

That is why the Mesa de Coordinación Institucional de Seguridad Local is a public policy that seeks to articulate both the provincial government -represented in the Ministry of Security- and the different local governments in order to collaborate and coordinate the efforts that are made in the matter,

as well as being able to combine criteria within the framework of general strategies that reduce the commission of crimes and the use of violence. In this sense, the Mesa de Coordinación Institucional de Seguridad Local tried to establish itself as a device that allows a kind of co-management of public security and the police institution between the Province and the local governments

Keywords: Public Security, Public Management, Coordination, Public Policies.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>7</b>
<b>I. Contextualización de la Provincia de Santa Fe y la Ciudad de Rosario</b>	<b>29</b>
<b>II. La Mesa de Seguridad Local como política pública de seguridad</b>	<b>50</b>
<b>III. La Mesa de Seguridad Local en Rosario</b>	<b>77</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>100</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>103</b>
Normativa consultada	107
Otra bibliografía de interés	108

## INTRODUCCIÓN

La Seguridad Pública, desde finales de la década de 1990, se ha instalado fuertemente en los debates políticos de la Argentina. De hecho, la preocupación que genera la cuestión de la inseguridad, a partir de la segunda década del nuevo milenio, ha escalado fuertemente y se erige como la mayor inquietud social en numerosas encuestas de opinión y de percepción<sup>1</sup>. Este escenario se constituye como un terreno fértil para la lucha política que pretende explotar estas inquietudes a su favor, como así también para sustentar sus críticas a los diferentes gobiernos que se encuentran en funciones.

Si bien la seguridad pública suele estar vinculada a una competencia que poseen el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, el proceso de municipalización de demandas ha convertido a los gobiernos locales en receptores constantes de los requerimientos de la sociedad, incluso de aquellas referidas a esta problemática. Esto se debe a que la ciudadanía reclama a la administración local por su cercanía territorial, sin importar si esta tiene las facultades y competencias necesarias para responder a dicha demanda.

Esto precisamente es lo que se observa en la Provincia de Santa Fe, y particularmente, en la ciudad de Rosario, cuestión que se aborda en la presente tesis a partir del análisis de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local. Este dispositivo novedoso fue creado en enero del 2020, tras la asunción de Omar Perotti como Gobernador de la Provincia<sup>2</sup> y

---

<sup>1</sup> La Encuesta Nacional de Victimización (ENV), que fue realizada por última vez en el año 2017 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC Argentina), indica que el 85.1% de la población argentina considera a la inseguridad en su lugar de residencia como un problema bastante o muy grave.

<sup>2</sup> “Omar Perotti ganó en Santa Fe y el peronismo volverá a gobernar la provincia después de 12 años de socialismo”. (16 de junio de 2019). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2019/06/16santa-fe-el-socialista-bonfatti-y-el-peronista-perrotti-definen-la-eleccion-voto-a-voto-y-el-candidato-de-cambiemos-queda-tercero/>

la designación de Marcelo Sain<sup>3</sup> en el Ministerio de Seguridad. Dicha gestión entendía que “no se contaba con dispositivos que permitieran dotar de institucionalización al trabajo necesariamente conjunto e interjurisdiccional entre provincia y municipio en materia de seguridad” (Proyecto Ley de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe, p. 21). Es por ello que se procedió a la creación de la Mesa como ámbito de coordinación, colaboración y complementación entre las autoridades provinciales y municipales en materia de seguridad local.

A pesar de que el ministro Sain fue reemplazado -en marzo del 2021- por Jorge Lagna<sup>4</sup> y este posteriormente por Rubén Rimoldi<sup>5</sup> -en agosto del 2022-, el dispositivo continuó funcionando en las diferentes localidades en las que había sido implementado.

Tomando en consideración lo planteado, se proponen una serie de interrogantes que guiaron inicialmente a la presente investigación: ¿cómo fue el proceso de diseño de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local?, ¿qué dificultades existieron en su implementación en términos generales?, ¿cómo fue la implementación de la Mesa en la ciudad de Rosario?, ¿cuáles fueron las posiciones de los actores participantes?

En este sentido, se plantea como objetivo general: analizar el proceso de formulación e implementación de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local en la ciudad de Rosario durante el período 2020-2022.

---

<sup>3</sup> Navone, F. (08 de diciembre de 2019). “Confirmado: Perotti designa a Marcelo Saín como ministro de Seguridad de Santa Fe”. *La Política Online*. <https://www.lapoliticaonline.com/nota/123418-confirmado-perotti-designa-a-marcelo-sain-como-ministro-de-seguridad-de-santa-fe/>

<sup>4</sup> “Jorge Lagna asumió en Santa Fe como nuevo ministro de Seguridad de la provincia”. (19 de marzo de 2021). *La Capital*. <https://www.lacapital.com.ar/politica/jorge-lagna-asumio-santa-fe-como-nuevo-ministro-seguridad-la-provincia-n2648684.html>

<sup>5</sup> “Asumió Rubén Rimoldi, el nuevo ministro de Seguridad de Santa Fe”. (10 de agosto de 2022). *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202208/601251-rubesn-rimoldi-nuevo-ministro-seguridad-santa-fe.html>

Con respecto a los objetivos específicos:

- Describir el contexto normativo, institucional y político en torno a la seguridad pública y la situación criminal en la Provincia de Santa Fe y en la ciudad de Rosario.
- Establecer las potencialidades y dificultades que implicó la decisión de crear la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local.
- Describir las lógicas, los roles y las racionalidades de los actores que integraron la Mesa en Rosario durante el período 2020-2022.

Por otro lado, tomando en consideración que no es posible ofrecer respuestas claras sobre el fenómeno bajo estudio, ni precisar una formulación que cuente con un grado relevante de formalización (Piovani, 2007), se prefieren enunciar supuestos de investigación que orienten el desarrollo del trabajo y su correspondiente delimitación. En primer lugar, los problemas de coordinación de políticas públicas (relacionados a disputas personales y racionalidades políticas diferentes) entre dos niveles estatales como lo son la Provincia de Santa Fe y la Municipalidad de Rosario, no permitieron cumplir con el objetivo de la Mesa de co-gestionar el esquema de seguridad pública preventiva. En segundo lugar, los sucesivos cambios de gestión ministerial en Seguridad en la Provincia de Santa Fe y la posición tomada por el gobierno local de Rosario fueron inclinando la lógica del dispositivo hacia una visión tradicional de la seguridad pública que tiene como eje central la actuación de la institución policial, en detrimento de la consolidación del gobierno político de la seguridad.

Se considera que este tema es de suma relevancia para la Ciencia Política y, en particular, para el estudio de la Gestión Pública debido a que gran parte de las dificultades que atraviesan las políticas públicas de seguridad (en las cuales participan dos niveles del Estado) están vinculadas a

problemas de articulación. Entonces, se entiende que poder diagnosticar y analizar estos procesos puede configurar un aporte al estudio de la cuestión desde una óptica de la cuestión pública. Además, se debe destacar que el campo de la Ciencia Política, pese a haber mantenido una fuerte impronta que ubica al Estado como eje estructurante, ha quedado históricamente relegado en el estudio de la seguridad pública. En este sentido, la Mesa supone una herramienta de interés para la investigación debido a que es un instrumento que permite formalizar la coordinación entre el gobierno provincial y los gobiernos locales con el fin de consensuar formas de intervención sobre la problemática delictiva según las particularidades de cada territorio.

Por último, la ciudad de Rosario presenta una coyuntura criminal de gran envergadura. Los elevados indicadores vinculados al uso de la violencia altamente lesiva, el crecimiento exponencial del negocio del narcotráfico y asociados, y la aparente impotencia del Estado (no sólo de la institución policial sino también de las diferentes esferas de acción que lo componen), convocan a que desde la academia se puede abordar una problemática que pone en jaque al poder estatal y a los/las ciudadanos/as de la ciudad.

Con respecto a los trabajos de investigación que abordan la problemática, en primer lugar se debe destacar una serie de estudios sobre el orden y control por parte del Estado (Binder, 2009; Simon, 2012 y Garland 2012), que cuestionan al orden como estado normal de la sociedad (conflictividad como inherente al orden democrático), entendiendo que la cultura del control funciona como el motor del gobierno, favoreciendo la exclusión permanente y que las ciudades sean gobernadas a través del delito.

En segundo lugar, en cuanto a la cuestión de la seguridad pública en el ámbito local, se puede distinguir bibliografía que resulta esencial para abordar dicho fenómeno. En este marco, es posible realizar una subdivisión entre el plano internacional y el caso específico de la República Argentina.

Con respecto al nivel internacional, encontramos investigaciones (de Maillard, 2008; Godinho Ribeiro y Patrício, 2011; Costa y Romero, 2011; Torres Angarita, 2011; Arratia Sandoval, 2017; Uttamchandani Mujica, 2020) que abordan diferentes tipos de políticas públicas que se llevaron adelante a la hora de pensar la cuestión de la seguridad local. En cuanto a la temática en la Argentina, se debe resaltar otra serie de estudios (Sain, 2007, 2015, 2016; Ales, Font y Schillagi, 2008; Fernández, 2016; Rodríguez Gámez, 2016) en donde se analiza la relación entre policía y política, como también el proceso institucional de incremento de participación de los municipios en la gestión de los asuntos de seguridad pública.

Asimismo, en tercer lugar, se presenta una línea de trabajo vinculada a las acciones y posiciones que adoptan los municipios y gobiernos locales como dinámica de intervención en los asuntos relacionados a la seguridad pública, el delito y los mercados criminales (Sozzo, 2008; Appiolaza y Ávila, 2016; Berri y Grande, 2016; Martignano, 2019; Iazzetta, 2019). En este sentido, resultan de interés porque funcionan como referencias teóricas y prácticas de estudios de casos sobre políticas públicas llevadas a cabo.

Por último, se deben tomar en consideración trabajos ligados al rol de los gobiernos locales en cuanto a la gestión de información y conocimiento acerca de la seguridad pública y los fenómenos delictivos (Binder, 2016; Rodríguez López y Schleider, 2016; Olaeta y Pezzuchi, 2016; Carrasco, 2016; Concaro y Baudino, 2016; Bombini, 2016; Rivas, 2017). Se resaltan las cuestiones ligadas a los procesos de desarrollo de observatorios locales, la construcción del conocimiento para la gestión de la seguridad, la exploración de las percepciones ciudadanas y desafíos que se le presentan a los gobiernos locales en la gestión de la seguridad.

A partir de la problemática planteada, se propone abordar las siguientes categorías: seguridad objetiva y subjetiva, gobierno de la seguridad pública,

política de seguridad pública, prevención del delito, modelos de seguridad pública, y políticas públicas.

Cuando se emprende una investigación sobre seguridad, se debe tomar en consideración que existen dos dimensiones: objetiva y subjetiva. En este sentido, siguiendo a Sain, se comprende al concepto de seguridad pública -en su dimensión objetiva- como:

"La situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos -interpretando a estos no solamente como principios o garantías formales sino también como prácticas sociales- a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de derecho" (Sain, 2002, p.15).

Por otro lado, la cuestión subjetiva de la seguridad -para Kessler- tiene su arraigo en que su contracara (la inseguridad):

"no puede ser, en última instancia, más que una percepción o un sentimiento porque expresa una demanda, la sensación de una aporía con respecto a la capacidad del Estado para garantizar un umbral aceptable de riesgos que se perciben ligados al delito" (Kessler, 2009, p.12).

Kessler (2010) argumenta que las formas de presentar el delito en los medios de comunicación y el déficit de las políticas públicas, son elementos que han colaborado con la consolidación del "sentimiento de inseguridad". Míguez e Isla (2010) plantean también que la acción de los medios de comunicación y los niveles de confianza que la población tiene en las agencias estatales que controlan el delito -y no solamente las tasas

delictivas- son los aspectos claves del incremento de la sensación de inseguridad en la ciudadanía. Además, se puede comprender que los ciudadanos utilizan la información que brindan los medios de comunicación para construir su imagen del mundo y actuar en base a ello. De este modo, se da una consolidación de la criminología mediática (Zaffaroni, 2012), la cual difunde y presenta una realidad llena de amenazas que llevan a cada individuo a sentirse constantemente en situación de vulnerabilidad.

Los medios de comunicación poseen una gran capacidad para establecer la agenda política en materia de prevención del delito y que terminan por proporcionar una falsa sensación de solidaridad, a través de una indignación moral dirigida a las autoridades gubernamentales que fracasaron en su función de proteger a la población. Es decir, suelen transmitir mensajes que son confusos con respecto a la delincuencia, que no reflejan demandas reales y que generalmente aumentan el miedo del público al delito. Magnifican la atención, pero también la pueden dirigir, como así también pueden afectar su duración, su enfoque y hasta sus consecuencias. En este marco, se entienden las apelaciones sistemáticas a los altos niveles de inseguridad, que tienen como función principal erigirse como un mecanismo de presión para lograr medidas que -supuestamente- contribuirán a disminuir los niveles de delito (Vanerik, 2004; Zaffaroni, 2011; Fitzgibbon, 2017; Surette, 2018).

Por otro lado, siguiendo a Sain (2015), se puede comprender al gobierno de la seguridad pública:

"como el conjunto de estructuras y procesos institucionales que, de hecho, se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública, así como la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual estas se llevan a cabo" (p.71).

Asimismo, se puede definir a una política de seguridad pública como:

"el conjunto de estrategias e intervenciones públicas implementadas por diferentes actores estatales y sociales -públicos o privados- a los efectos específicos de abordar y resolver riesgos y conflictos, concretos o previsibles, de carácter violento y/o delictivo, que lesionen los derechos y las libertades de las personas en un determinado ámbito espacio-temporal" (Ibidem p.71).

En otro orden, un factor preponderante a la hora de abordar el fenómeno de la seguridad es la cuestión de la prevención del delito. En este sentido, Dammert (2005) retoma la definición de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que la entiende como:

"toda acción orientada a evitar que el delito o la violencia ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad y la convivencia no sólo a través del sistema formal de justicia criminal sino a través también de la promoción e implementación de estrategias que involucren a los diferentes sistemas informales de prevención como las instituciones y la ciudadanía en general" (2005, p.130).

No obstante, Paternain (2017) recuerda que la prevención ha sido históricamente asociada a prevención policial, es decir a una cuestión netamente policialista. El autor entiende que tradicionalmente se ha emparentado la prevención policial con la prevención general, lo cual fue un factor fundamental para el retraso del diseño e implementación de una arquitectura preventiva. Por lo tanto, se asume que el sistema de seguridad funciona priorizando las funciones de control -mediante la disuasión y represión del delito por parte de la policía- y de sanción -mediante persecución fiscal y condena penal.

Retomando a Ciafardini (2006), las políticas relativas a la seguridad, deben tener en cuenta las condiciones -económicas, sociales y culturales-

particulares que existen en cada contexto. Por ello, el Estado es responsable de elaborar, formular e implementar políticas públicas integradas, que cuenten con la participación de los diferentes niveles (nacional, provincial y local) que estén vinculados a la educación, infraestructura y obras públicas, salud, cultura y seguridad. Estas intervenciones, para el autor, tienen que combinar estrategias de prevención social -las cuales buscan revertir las situaciones de vulnerabilidad que atraviesan las poblaciones en los diferentes territorios- y las de prevención situacional -orientadas a la reducción de la oportunidad de la comisión de delitos transformando el ambiente en el que ocurren.

En cuanto a la prevención social del delito, Garland (2017) la entiende como un aspecto de las protecciones sociales y los servicios sociales que establecen las políticas de bienestar que llevan adelante los Estados. En esta línea, existen aquellas que tienen beneficios en materia de prevención del delito debido a que permiten que los controles informales que realizan las familias, la escuela, el trabajo y la comunidad terminen por brindar normas prosociales que disminuyan los conflictos. Están vinculadas a la prestación del servicio de seguridad social, apoyo familiar e infantil, asistencia sanitaria, cultural, educativa y laboral.

Ahora bien, los efectos preventivos que tienen las políticas sociales generalmente son lentos e indirectos, y siempre queda latente la posibilidad de que los efectos se vean frustrados por otros cambios sociales que se muevan en sentido contrario a estos. Además, no suelen ser la solución elegida por las autoridades políticas que buscan medidas visibles en el corto plazo, ya que "los efectos preventivos de estas intervenciones son difíciles de aislar y medir. De este modo, ninguna de estas características convierten a las políticas sociales en una opción atractiva para los políticos que buscan soluciones rápidas y efectos claramente visibles" (Ibídem, p.15).

La prevención social puede operar a distintos niveles, en este sentido Luneke (2017) explica que pueden hacerlo a nivel primario (políticas universales como educación y salud), a nivel secundario, cuando se encuentre focalizada en grupos sociales de alta vulnerabilidad y riesgo (por ejemplo programas dirigidos a adolescentes de sectores populares urbano); y a nivel terciario, cuando la intervención está dada sobre sujetos que cometieron infracciones a la ley (reinserción social). Además, puede accionar en diferentes ámbitos, como el individual (atención a víctimas de delitos); familiar (talleres de competencias parentales), comunitario (movilización comunitaria para actuar sobre factores que obstaculizan la participación ciudadana); escolar (focalizado en violencia escolar).

Por otro lado, la prevención situacional del delito refiere a la intervención sobre las características físicas y urbanas que favorecen la comisión de delitos. Esto se realiza protegiendo -focalizadamente- lugares físicos y grupos de personas determinados, lo cual requiere de un análisis estratégico para identificar las oportunidades favorables para la ocurrencia de delitos. Como sostiene Luneke (2017), el objetivo final de la prevención situacional es evitar la comisión de delitos o conductas violentas mediante el mejoramiento de los espacios físicos.

En este marco, Garland (2017) la va a entender como un enfoque pragmático cuyas políticas de aplicación son relativamente ilimitadas. Dichas políticas pueden adoptar “formas iliberales y excluyentes, como la vigilancia privada, barrios cerrados, los edificios fortificados o un paisaje urbano alienante. Pero también puede implicar medidas bien diseñadas, discretas e integradas, que generan ambientes seguros y agradables para los ciudadanos” (Ibídem, p.15).

En cuanto a los modelos de seguridad pública, Binder (2012) plantea que en nuestra región existe una competencia entre dos paradigmas que se manifiestan como antagónicos. El primero de ellos, el autor lo denomina

“populismo penal” y se basa en una visión tradicional (o policialista) del fenómeno, ya que considera que los problemas vinculados a la seguridad son atendibles estrictamente desde la intervención policial. Además, se debe resaltar que se promete una seguridad que jamás se alcanzará con las medidas que se aplican, lo cual termina por forjar un círculo vicioso que sólo retroalimenta la demanda de más punición y control policial. Por ello, se puede afirmar que presenta una suerte de tendencia hacia la militarización expresada en el uso del lenguaje, con la utilización de eslóganes como “guerra al narcotráfico” o “combate de la delincuencia”. Este se encuentra fundado en lo que Sain (2015) comprende como una estrategia de gobernabilidad de la seguridad pública que se asentó en un doble pacto: el político-policial (dirigencia política acuerda -de manera tácita pero también manifiesta- que los asuntos criminales son de incumbencia policial, a cambio no haya grandes escándalos públicos que pongan en juego la estabilidad de los gobernantes y los altos funcionarios) y el policial-criminal (parte de la cúpula y otros sectores del aparato policial son quienes gestionan al delito más complejo y rentable mediante la intervención en el emprendimiento criminal como instancia regulatoria o como socios predominantes).

En este sentido, Sain (2010) explica que hay una gran difusión de un “mito fáctico” mediante el cual se concibe que la seguridad pública se genera, produce y mantiene a través del uso de la fuerza. Entonces, para el autor, la seguridad pública termina por quedar asociada a la violencia estatal y la represión. Por su parte, Dammert (2012) va a plantear que, sobre todo en nuestra región, fue la forma mediante la cual los funcionarios le demostraron a la población su preocupación por los problemas de seguridad. La autora afirma que esto tiene objetivos más orientados a la comunicación que a una gestión de las problemáticas de fondo, debido a que apunta a mostrar resultados en un corto plazo y buscando incidir sobre la percepción de la ciudadanía.

En este modelo tradicional, la prevención del delito suele realizarse con la participación de un número elevado de miembros de las fuerzas de seguridad. En relación con esto, Sain (2010) sostiene que las intervenciones son reactivas, de choque, y basadas solamente en el uso directo de la fuerza, lo que va en detrimento de aquellas estrategias sustentadas en el análisis de la información criminal que recaban los organismos especializados de seguridad. Esto, termina por favorecer el uso constante y regular de la fuerza como método fundamental de intervención en las cuestiones de seguridad, como así también la utilización de la violencia como herramienta de los efectivos policiales en el desarrollo de sus tareas. En palabras del autor, "las labores de la policía en materia de prevención y conjuración del delito quedaron, así, atravesadas doctrinalmente por la lógica de la guerra y, a partir de ello, por la exaltación de la violencia" (Sain, 2010, p.30).

En sintonía con esto, Tiscornia (2004) entiende que los procedimientos que realizan las fuerzas de seguridad en Argentina, fueron forjados por sucesivos y superpuestos "estados de excepción" que garantizan el sacrificio de la vida y derechos ciudadanos sin seguir procedimientos que están establecidos en las normativas.

Asimismo, en este modelo policialista, cuando los indicadores delictivos aumentan, la respuesta generalmente pasa por aumentar la presencia policial en las calles. Como sostiene Sain (2010), cuando se da un incremento del delito, tradicionalmente la labor policial queda vinculada a la instalación de nuevas dependencias y unidades, aumento de dotación del personal, ampliación de la movilidad operacional siempre en pos de un proceso de saturar la vía pública con presencia policial.

No obstante, se puede hacer referencia a otro paradigma de seguridad alternativo, al cual Binder (2012) lo denomina "seguridad democrática". Aquí, la política de los asuntos de la seguridad pública se encuentra

desarrollada por una estructura amplia de instituciones bajo el control político y esto vuelve mucho más compleja e integral su intervención, debido a que se privilegia una efectividad real de las estrategias e instrumentos, que pasan a ser medidos según la capacidad que posean para lograr resultados y transformaciones a largo plazo. Según explica Dammert:

"se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el equilibrio razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza en todos sus niveles, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medioambiente, y la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el narcotráfico y el tráfico de armas" (2012, p.20).

Por otro lado, dado que también se abordará el proceso de formulación e implementación de la Mesa de Seguridad Local, se debe hacer referencia a la cuestión de las políticas públicas. Por ello, se vuelve menester destacar el trabajo de Oszlak y O'Donnell (1981) mediante el cual se puede afirmar que la sociedad no posee la capacidad ni los recursos para atender todas las necesidades y demandas que realizan los individuos que la componen. En consecuencia, sólo algunas cuestiones serán efectivamente problematizadas. En esta línea, se convierte en necesario analizar y comprender el contexto en el que surge una cuestión y como esta termina siendo problematizada:

"analizar el lapso previo al surgimiento de una cuestión y el proceso a través del cual ésta se convierte en tal, es importante no sólo para interpretar eventos posteriores sino también para iluminar algunos de los problemas más generales sobre las características del estado y las nuevas modalidades que asumen sus patrones de interacción con la sociedad civil" (Oszlak y O'Donnell, 1981, p.112).

Ante los asuntos problematizados y que han pasado a formar parte de la agenda gubernamental, aparece la cuestión de la política pública, a la que

podemos definir como un “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1981, p.113).

En este sentido, siguiendo a Fernández Arroyo y Schejtman (2012), se entiende que las políticas públicas no son un resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que son objetos de un proceso social y político que configura un campo en disputa.

El estudio de las políticas públicas presenta múltiples enfoques o paradigmas teóricos desde donde puede ser estudiado. Para el presente trabajo de investigación, se resaltaré aquella visión que la comprende como un ciclo, es decir, un modelo por etapas. Este enfoque, según plantea Díaz (1997) encuentra sus raíces teóricas en el trabajo de Laswell (1956), quien lo comprendía orientado al reconocimiento de actividades y funciones. Posteriormente, se sumaron los desarrollos teóricos de Anderson (1975), May y Wildavsky (1978) y Ripley (1985), entre otros, que condujeron -en palabras de Díaz (1997)- al “ordenamiento y subdivisión-descomposición de la dinámica en un cierto número de fases” (p.9).

De este modo, se puede sostener que el proceso de elaboración de políticas públicas consiste en:

“la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la comunidad, la determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción, la evaluación de los costos y efectos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades” (Díaz, 1997, p.14).

En consonancia con lo mencionado anteriormente, según lo planteado por Elder y Cobb (1993), el hecho de definir una situación como un problema de

políticas públicas es aceptar que este tiene solución y delimitar sus posibles soluciones.

El momento de formular la política pública, es la instancia en donde se selecciona y se especifica la alternativa por la cual se optará. Esta será elegida por ser considerada la más viable para su aplicación tomando en cuenta los recursos físicos, tecnológicos, humanos y financieros, las capacidades y el contexto. Asimismo, siguiendo a Díaz (1997) se deben definir sus objetivos y el marco administrativo, financiero y jurídico.

Por otro lado, la implementación de políticas públicas consiste en la planificación y organización del aparato administrativo y de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos para ejecutar una política. En este sentido, Díaz (1997) la entiende como una fase completa que articula:

- “a) el detalle de los objetivos generales y específicos según los diferentes actores;
- b) la selección del nivel de ejecución de cada programa y proyecto;
- c) el diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación;
- d) el diseño de mecanismos de coordinación y comunicación;
- e) la elaboración de programas y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables y cálculo de los cronogramas físicos y financieros;
- f) la asignación de los recursos necesarios: humanos, financieros, tecnológicos;
- g) el diseño del sistema de informaciones;
- h) la programación de la capacitación y concientización;
- i) el establecimiento de las formas de difusión y publicidad que asuman la doble dimensión problemática de la comunicación: 1) que tanto la comunicación institucional como la masiva son herramientas importantes en todo el proceso de políticas, y 2) que el proceso mismo puede -y de hecho

comienza a- ser abordado desde perspectivas centradas en la dimensión comunicacional” (p.21,22).

Además, Roth Deubel sostiene que:

"la implementación de la política es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política por otros medios y en escenarios diferentes. Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que la política de implementación es la determinante definitiva del resultado de una decisión" (2014, p.185).

Ahora bien, otra fase del ciclo de políticas públicas es la ejecución. Esta, según Díaz (1997), consiste en el conjunto de acciones que están orientadas a alcanzar los objetivos establecidos por la política. Se trata de la “puesta en práctica de la política” (p.25).

Siguiendo con Díaz (1997), posteriormente se encuentra la etapa del seguimiento de políticas públicas, que consiste en el proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades y de sus diversas dimensiones. Esta etapa tiene como objetivo el suministrar la información necesaria para introducir eventuales correcciones que aseguren el logro de los objetivos establecidos. Por ello, la elaboración de sistemas de seguimiento es una actividad compleja y crucial (p.27).

Como último paso del ciclo de políticas públicas, se debe mencionar a la evaluación. Esto es, “la mensuración y análisis, a posteriori, de los efectos producidos en la sociedad por las políticas públicas, especialmente en lo que se refiere a las realizaciones obtenidas y a las consecuencias previstas y no previstas” (Díaz, 1997, p.28).

En síntesis, el proceso de políticas públicas tiene como un primer estadio la identificación de una situación problemática o una necesidad que surge

desde la sociedad. Una vez que la cuestión fue tomada por la agenda, el gobierno debe definir el camino de alternativas posibles y elegir una de ellas -por ser la más viable- teniendo en consideración los recursos, las capacidades y el contexto. Una vez seleccionada la opción, se debe planificar y organizar el aparato administrativo y de los recursos para ejecutar la política, lo que conlleva a la puesta en marcha de la misma. Tras esto, la cuestión del seguimiento -que asegura posibles correcciones durante la puesta en práctica- y la evaluación son las últimas etapas del proceso.

Otro aspecto crucial a la hora de abordar la problemática de las políticas públicas es la cuestión de la coordinación entre los diversos actores. Al respecto, se debe señalar que:

“la coordinación puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto” (Repetto, 2005, p.39).

La ausencia de procesos de coordinación -siempre que sean necesarios para el correcto funcionamiento de la política pública en particular- termina por generar, siguiendo a Licha (2006) dos escenarios negativos: por un lado, desarticulación-fragmentación: se llevan adelante procesos de formulación e implementación de políticas públicas de forma aisladas, sin intercambio entre los diversos actores, con nula relación entre los diversos recursos públicos que se utilizan y terminan por convertir a las iniciativas en compartimentos estancos; por otro lado, tecnocratización-despolitización: en donde la coordinación es solamente operativa sin ningún horizonte a largo

plazo para las intervenciones estatales, aquí la coordinación pierde su función principal que es concertar perspectivas entre los diversos actores.

Ahora bien, claramente existen aspectos y obstáculos que dificultan los procesos de coordinación. Repetto (2012) menciona dos grandes factores que inciden en la posibilidad -o no- de coordinar:

“en primer lugar, los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales diferentes, se inclinan a la autosuficiencia y al trabajo en compartimentos estancos, sus prácticas y rutinas se asocian a concepciones puramente sectoriales y sus orientaciones cognitivas y profesionales se acotan a un campo particular de gestión pública. En segundo lugar, la coordinación se suele gestionar en escenarios llenos de ambigüedad, incertidumbre, tensiones y disputas de poder” (p. 41,42).

En relación con esto, la importancia de la coordinación aparece debido a que los actores son diferentes, como sostiene Martínez Nogueira (2010) tanto al interior de sus propias organizaciones como entre ellos. Entonces, la coordinación serviría para integrar los aportes especializados que produce cada actor. Asimismo, se pueden mencionar dos elementos que destaca Repetto (2005). Por un lado, “la complejidad de la realidad sobre la que se quiere intervenir presupone tomar en cuenta un mayor número de visiones y posturas” y, por el otro, la incertidumbre de los entornos y los cambios aumentan la necesidad de coordinar para garantizar la estabilidad de las políticas” (p.44).

Otro aspecto destacable es que la fragmentación de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, tal como plantea Jordana (2003), se torna inevitable por la complejidad que tiene la intervención de una política pública. Esto motiva la coordinación vertical (intergubernamental), que se vuelve así “un factor determinante en la viabilidad y buen desempeño de las políticas públicas” (Repetto, 2012, p.62).

Por último, se debe tomar en consideración el desarrollo teórico vinculado a las políticas públicas locales. Estas poseen una especificidad que le es propia y se encuentra dada por el territorio de aplicación. En este sentido, las políticas locales pueden ser comprendidas en dos grandes tipologías, según plantea Canales Aliende (1997), siendo aquellas estrictamente locales: que tienen origen y ámbito de aplicación e implementación circunscrito al contexto local, teniendo el gobierno local la exclusiva autonomía y direccionalidad de la misma; y por otro lado aquellas de localización (o ejecución) desde niveles de la administración superiores, esto en la óptica de nuestro país se da desde el ámbito nacional o provincial. Asimismo, siguiendo a Blanco y Gomá (2002) y Borja y Castells (1998), se puede plantear que existen nuevas y diferentes orientaciones de las políticas públicas locales, debido a que estos gobiernos han adquiridos nuevos roles, entre ellos, la ampliación de los campos de actuación, poniendo en práctica las políticas públicas denominadas de segunda o tercera generación en donde se incluye la seguridad.

Para la realización del presente trabajo de investigación, se optó por realizar un recorte temporal que aborde el período 2020-2022, a los efectos de abordar no sólo el diseño e implementación de la política, sino también los primeros años de funcionamiento del dispositivo. En este sentido, el recorte supone la posibilidad de incluir la mayoría de las etapas de una política pública al trabajo de investigación.

Asimismo, la circunscripción del análisis a la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local de la Ciudad de Rosario, se encuentra fundada en asegurar la factibilidad del mismo. En este aspecto, dicha elección permitió estudiar en profundidad la implementación y funcionamiento de la Mesa en Rosario. Se debe resaltar que la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local en la ciudad de Rosario fue una de las mesas que tuvo mayor participación, lo cual aseguró un flujo de

información que garantice un análisis profundo de la política pública implementada. Por último, esta elección también se encuentra sustentada en la posibilidad de contar con información de primera mano -a través de entrevistas- por parte de actores relevantes en la misma.

La metodología definida para la investigación es de carácter cualitativa. Siguiendo a Castro Nogueira y Castro Nogueira (2002), se puede comprender que la investigación cualitativa pone en juego un complejo sistema de conceptos y teorías con las que construye su objeto de investigación y afronta la tarea de interpretarlo. Se llevará a cabo un estudio de caso sobre el funcionamiento de la Mesa de Seguridad Local en la ciudad de Rosario, Becker (2016) entiende a este método como “el estudio exhaustivo de situaciones particulares, organizaciones y tipos de acontecimientos” con el objetivo de poder “razonar a partir de conjuntos de correlaciones entre variables” (p.17). En cuanto a las fuentes primarias de información, en primer lugar, se realizaron entrevistas de tipo semiestructuradas a actores considerados claves funcionarios, asesores y trabajadores tanto del Estado provincial como municipal. Se debe resaltar que cuando no se pudo obtener entrevistas de ciertos actores relevantes, se procedió a utilizar otras fuentes de información, en su mayoría vinculadas a opiniones o mensajes vertidos en redes sociales (Twitter y Facebook) por parte de los mismos. Asimismo, otra fuente de información primaria fue la consulta de normativa vigente, tanto la Constitución Provincial de Santa Fe, diversas Leyes, Decretos y Resoluciones Ministeriales. También fueron utilizadas fuentes de información secundaria, tales como documentación e informes institucionales y artículos periodísticos de medios de comunicación -tanto de la ciudad de Rosario (La Capital, Rosario3, Suplemento Rosario12), de la Provincia (El Litoral, Uno, Sin Mordaza) y de alcance nacional (Agencia Télam, Diario Perfil, Infobae, Página12, La Gaceta, La Nación).

Por otro lado, se debe destacar que se presenta un análisis de Matriz F.O.D.A. (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) que permite observar los elementos más importantes que condicionan o favorecen la elección de la política pública analizada. Thompson y Strikland (1998) plantean que el análisis FODA expresa una aproximación del efecto que una estrategia posee para ajustarse al contexto en la cual se desarrolla, esto es entre las capacidades internas y la situación externa.

En cuanto al análisis de las temáticas abordadas en la Mesa de Seguridad Local de Rosario, se debe mencionar que durante el primer año de funcionamiento se pudo cuantificar las mismas debido a la existencia de actas que permitieron dicho análisis. Por el contrario, no se pudo acceder a la documentación del año 2021 debido a que a finales de dicho año el Ministerio Público de la Acusación (MPA) llevó adelante un allanamiento en diversas oficinas del Ministerio de Seguridad ubicadas en la Sede Rosario<sup>6</sup>. Dentro de las actuaciones se procedió al secuestro de equipos informáticos de trabajadores, según la información que se pudo obtener gran parte de las actas de las reuniones de la Mesa de Seguridad Local Rosario -de dicho año- se perdieron debido a que se encontraban guardadas en una de las computadoras que fueron retiradas por la fiscalía. En cuanto a los documentos del año 2022, estos no fueron realizados debido a una discontinuación de ese proceso por . Esto trae aparejado la imposibilidad de cuantificar el análisis del funcionamiento de la Mesa de Seguridad Local en los años 2021 y 2022, por lo cual se procede a reconstruirlo desde un punto de vista cualitativo, utilizando entrevistas a participantes como fuente de información. Se debe resaltar que dichas entrevistas fueron realizadas a funcionarios y personal del Ministerio de Seguridad provincial, como así también a un empleado operativo de la Secretaría de Control y Convivencia de Rosario. Debido a que desde la Municipalidad de Rosario no se aceptó

---

<sup>6</sup> “Conmoción en la política santafesina por los allanamientos en el Ministerio de Seguridad”. (26 de noviembre de 2021). *Uno Santa Fe*. <https://www.unosantafe.com.ar/santa-fe/conmocion-la-politica-santafesina-los-allanamientos-el-ministerio-seguridad-n2701669.html>

brindar una entrevista o información al respecto, se procedió a cotejar las declaraciones de funcionarios en medios de comunicación o redes sociales, con el fin de reconstruir el posicionamiento del gobierno local con respecto a la seguridad pública.

La estructura del trabajo de investigación consta de tres capítulos y un apartado de conclusiones. En este sentido, el primer capítulo aborda la descripción de la Provincia de Santa Fe y de la ciudad de Rosario en cuanto al planteo situacional, territorial e indicadores delictivos. Asimismo, se analiza el marco normativo que rige la seguridad pública como también la cuestión institucional (en específico de la Policía provincial). Por último, se considera necesario plantear el proceso de la municipalización de las demandas como paso previo a abordar la temática de la seguridad local. El segundo capítulo, trata el análisis del proceso de diseño de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local como política pública en la Provincia de Santa Fe. Para ello, se recurre a un análisis vía Matriz FODA que permitirá ahondar en este punto. El tercer capítulo, presenta el análisis particular del funcionamiento de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local en la ciudad de Rosario durante el período 2020-2022. En este sentido, se abordarán los temas tratados, el tipo de soluciones propuestas, las diversas instancias que se crearon informalmente durante su funcionamiento, como así también las lógicas, roles y racionalidades que presentaron los diversos actores.

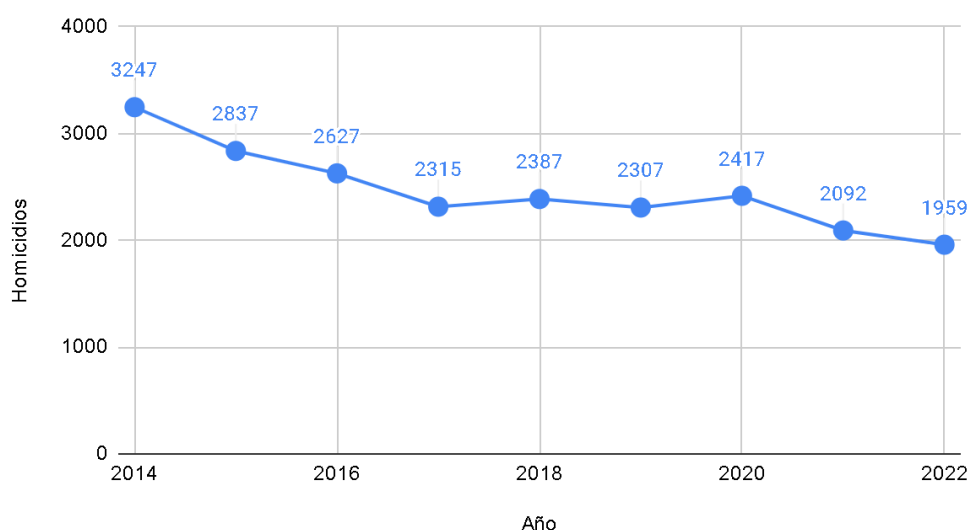
Por último, el apartado de conclusiones permite exponer el funcionamiento de dicha política pública, pero también una comparación entre lo que se esperaba que sea la esencia de la política -según consta en la Resolución de su creación- y lo que efectivamente aconteció durante su desarrollo en la ciudad de Rosario en sus primeros tres años de funcionamiento.

## I. Contextualización de la Provincia de Santa Fe y la Ciudad de Rosario

Como se ha mencionado con anterioridad, la seguridad posee dos dimensiones -objetiva y subjetiva- que tiene diferentes dinámicas, consecuencias y modalidades de intervención. En cuanto a la cuestión objetiva, resulta necesario poder contextualizar la situación de comisión de delitos en la República Argentina. Para ello, se recurrirá a las estadísticas que elabora el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC)<sup>7</sup>.

Gráfico N°1: Cantidad de homicidios dolosos. Período 2014-2022. Argentina.

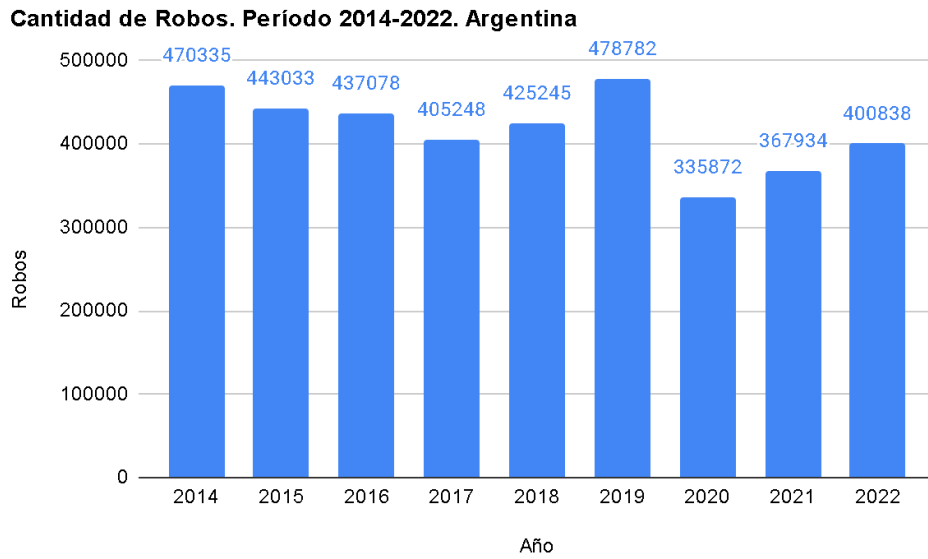
**Cantidad de Homicidios Dolosos. Período 2014-2022. Argentina.**



Fuente: Elaboración propia con datos de SNIC.

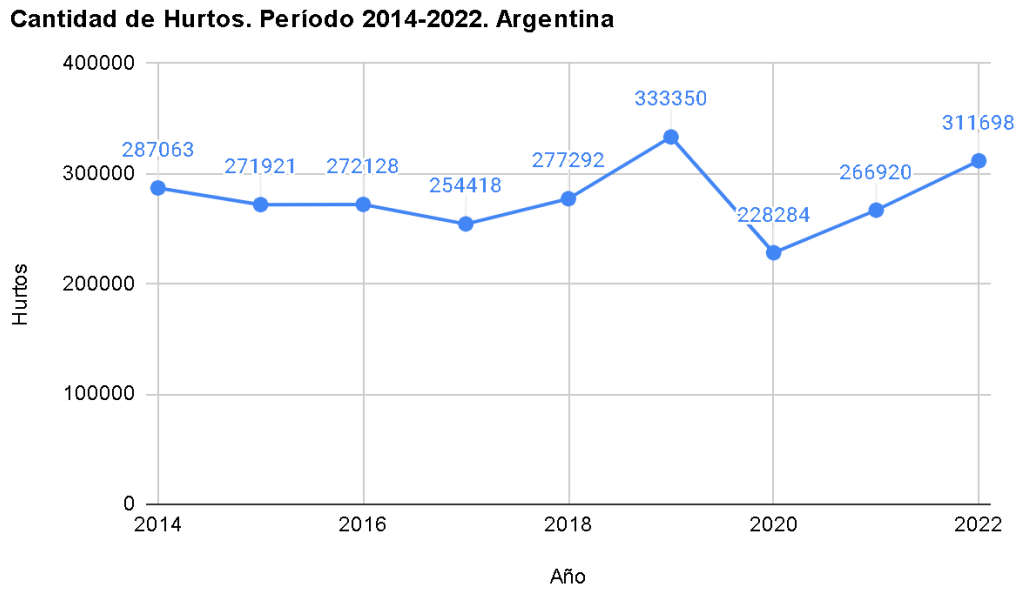
<sup>7</sup> “El SNIC es un sistema de recolección y consolidación de datos para el análisis de información estadística criminal en la Argentina, que tiene como objeto brindar información sobre hechos presuntamente delictuosos registrados por las fuerzas policiales provinciales, fuerzas federales de seguridad y otras entidades oficiales de recepción de denuncias, en todo el ámbito del territorio de la República Argentina” (Manual de usuario Base Sistema Nacional de Información Criminal, 2022, p.4).

Gráfico N°2: Cantidad de robos. Período 2014-2022. Argentina.



Fuente: Elaboración propia con datos de SNIC.

Gráfico N°3: Cantidad de Hurtos. Período 2014-2022. Argentina.



Fuente: Elaboración propia con datos de SNIC.

Al analizar los datos estadísticos oficiales sobre delitos se debe tener en consideración, siguiendo a Ciafardini y Fernández (2021) que estos

presentan dos grandes debilidades. En primer lugar, se encuentra la cuestión de la cifra negra (o cifra oculta) del delito entendida como la suma de aquellos delitos que no fueron denunciados. En este sentido, puede ocurrir que en cierta jurisdicción la comisión efectiva de delito se haya incrementado pero que esto no se refleje en las estadísticas oficiales debido a una menor cantidad de denuncias. En el caso de los homicidios, se presume prácticamente inexistente la cifra negra debido a lo visible del delito y su consecuencia. En segundo lugar, se encuentra la sospecha histórica de la posible manipulación de los datos -con fines políticos o presupuestarios- por parte de la institución policial o el bajo nivel de fidelidad del sistema penal.

Por otro lado, la cuestión de la seguridad cobra particular relevancia para los diferentes gobiernos de nuestro país debido a la percepción que tiene la población sobre este problema. Tomando en consideración los resultados que arrojó la última Encuesta Nacional de Victimización (ENV), realizada en el año 2017 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC Argentina), se puede observar que el 85.1% de la población argentina considera a la inseguridad en su lugar de residencia como un problema bastante o muy grave. Además, el informe pone en evidencia que menos de la mitad de la población, el 47.6%, manifestaba sentirse segura o muy segura transitando en soledad en las cercanías del lugar donde habita.

Es menester destacar que "los estudios de victimización han surgido a partir de la imposibilidad de describir el fenómeno criminal exclusivamente a partir de los hechos delictuosos denunciados al sistema penal" (Ciafardini y Fernández, 2021, p.43). Por ello, la importancia de este tipo de encuestas radica en que son "una importante herramienta de investigación para ayudar a definir aspectos del delito y la victimización que las fuentes administrativas no podían detectar con facilidad" (Ibidem, p.44).

Asimismo, también se puede recurrir a los estudios anuales de Latinobarómetro<sup>8</sup>. Allí, se advierte que -en Argentina- ante la consulta de si la persona encuestada o pariente cercano había sido víctima de delito en el transcurso del año, la respuesta afirmativa se mantenía en niveles superiores al 40% hasta el año 2015, fecha en la cual comienza a descender hasta llegar al 29.5 en 2018. Sin embargo, se debe resaltar que ante la posterior consulta sobre la preocupación de ser víctima de un delito, se nota que mientras la afirmación cosechaba el 29% en el año 2011, para el año 2018 la misma supera el 42% de las opiniones. En relación con esto, se vuelve imprescindible la observación de que incluso ante una baja considerable de comisiones de hechos delictivos, el sentimiento de sentirse inseguro se consolida año a año entre la población. Aquí vale la pena señalar que, como sostiene Kessler (2010), el sentimiento de inseguridad es un hecho social totalmente diferenciado del crimen, y que por lo tanto posee una dinámica y consecuencias sociales específicas.

En cuanto a la Provincia de Santa Fe, la última Encuesta de Victimización que realizó el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC - Santa Fe) fue en el año 2016. Allí se puede observar que el 88.9% de la población de las localidades con más de dos mil habitantes, indica la existencia de un contexto de inseguridad en la provincia. En el desglose de este porcentaje, el número se incrementó al 92% al contabilizar las respuestas de aquellos que habitan en ciudades (más de diez mil habitantes) y se reducía al 70% de la población en comunas (de dos mil a diez mil habitantes). Esto da muestras de un importante nivel de percepción de inseguridad, que tiene consecuencias vinculadas al abandono del espacio público por parte de la población, al incremento de la “inversión privada” relacionada a la instalación de rejas, sistemas de alarmas, puertas reforzadas e incluso la contratación de agencias de seguridad privada en los accesos a edificios.

---

<sup>8</sup> Latinobarómetro es una organización no gubernamental que realiza anualmente encuestas de opinión pública en 18 países de América Latina. Para mayor información, consultar su sitio web oficial: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Este elevado sentimiento de inseguridad se vuelve un terreno fértil para el accionar de los medios de comunicación, que suelen presentar noticias con música de suspenso, frases rimbombantes y un discurso -casi editorial-catastrófico que apunta directamente a la incapacidad de los gobernantes para “cuidarnos”. Como bien sostiene Pereyra, la percepción de la inseguridad como una de las preocupaciones centrales “si bien puede provenir de experiencias directas de victimización, tiene su raíz más profunda en la sobreabundancia de noticias policiales y en las modalidades enunciativas con las que están construidas” (2009, p.41).

Antes de introducir la cuestión de la criminalidad en la Provincia de Santa Fe, se considera necesario realizar una contextualización acerca de la envergadura que representa dicha provincia. Territorialmente, posee una superficie de 133.007 kilómetros cuadrados, se encuentra compuesta por trescientos cincuenta y dos (352) municipios<sup>9</sup> y comunas<sup>10</sup>, y cerca del 95% de su población reside en localidades mayores a dos mil habitantes. Además, se debe destacar que el cuarenta por ciento (40%) de la población habita en las ciudades de Rosario y Santa Fe, las cuales han ido sufriendo un proceso similar a la conurbación, teniendo ciudades, pueblos y zonas urbanas de diferentes tamaños en sus alrededores y cercanías. Asimismo, si se contabilizan las diez ciudades más populosas<sup>11</sup> se observa que concentran cerca del sesenta por ciento (60%) de la población santafesina.

---

<sup>9</sup> La Ley Orgánica de Municipalidades N°2756, de la Provincia de Santa Fe, sancionada en el año 1985, establece en su artículo 1 que “todo centro urbano en que haya una población mayor de diez mil habitantes tendrá una Municipalidad encargada de la administración comunal, con arreglo a las prescripciones de la Constitución y de la presente ley; a este efecto las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil habitantes; de segunda categoría las que tengan entre diez mil y un habitantes y doscientos mil”.

<sup>10</sup> La Ley Orgánica de Comunas N°2439, de la Provincia de Santa Fe, sancionada en el año 1985, establece en su artículo 1 que “en los centros de población, cuyo número de habitantes no llegue al fijado por la Constitución de la Provincia para formar Municipalidades, la administración comunal estará a cargo de Comisiones Comunales que serán creadas en la forma que esta ley establece”.

<sup>11</sup> Según el Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC), estas diez ciudades son: Rosario, Santa Fe, Rafaela, Villa Gobernador Gálvez, Venado Tuerto, Reconquista, Santo Tomé, Villa Constitución, San Lorenzo y Esperanza. Para más información, consultar: <https://www.santafe.gob.ar/ms/ipec/wp-content/uploads/sites/24/2019/11/santa-fe-en-cifras-v2.pdf>

A su vez, Santa Fe se encuentra inmersa en una dinámica desplegada en principalmente tres grandes ejes rectores:

a) Eje Norte-Sur que conecta a las provincias del Noreste Argentino (NEA) y, mediante ellas, a los Estados Nacionales vecinos de Sudamérica, sea por vía terrestre, fluvial y aérea;

b) Eje Noroeste-Sureste, que enlaza los núcleos productivos ubicados en la Provincia de Santa Fe y las provincias vecinas con los puertos existentes sobre la "Hidrografía Paraná-Paraguay";

c) Eje Sur-Noreste, que conecta el Norte de la Provincia de Buenos Aires con la zona portuaria al Norte del Gran Rosario.

Esta composición territorial presenta características demográficas, sociales, culturales y económicas de lo más disímiles, lo que trae aparejado como correlato las diferentes modalidades delictivas. Mientras que en la ciudad de Rosario y la de Santa Fe, se presentan fenómenos ligados al crimen organizado y al narcotráfico, en el resto de las localidades se observa una trama criminal con menor complejidad. En este sentido, en el sur santafesino lo más preocupante para la sociedad y autoridades es el delito ligado al sector agrícola, mientras que para el sector que abarca el norte provincial la cuestión más notoria es el robo o hurto de ganado (abigeato).

Lo anteriormente expresado da cuenta de que el fenómeno delictivo en general, y la Provincia de Santa Fe no es la excepción, varía según las condiciones y elementos diversos que se suscitan en determinado territorio. Por ello, Sain explica que:

"Los delitos son fenómenos sociales diversos y complejos, y que derivan o resultan de un conjunto convergente de factores sociales, económicos, culturales y/o políticos que casi nunca son manipulables o modificables por una agencia estatal y, menos aún, por la policía" (Sain, 2010, p.18).

Por otro lado, la ciudad de Rosario posee aproximadamente un millón de habitantes en una superficie urbanizada de ciento veinte kilómetros cuadrados. Además, la ciudad es epicentro del aglomerado<sup>12</sup> denominado Gran Rosario, compuesta por más de diez localidades que suman prácticamente un millón y medio de habitantes. Rosario se posiciona en un nodo estratégico debido a que se encuentra en el paso de la Hidrovía Paraná-Paraguay; posee conexión vía ruta directa con Ciudad Autónoma de Buenos Aires (capital de la República Argentina), y las Provincias de Buenos Aires, Chaco, Córdoba y Entre Ríos; y cuenta con el principal aeropuerto internacional de la región, entre otras características que la hacen una ciudad dinámica y en constante expansión.

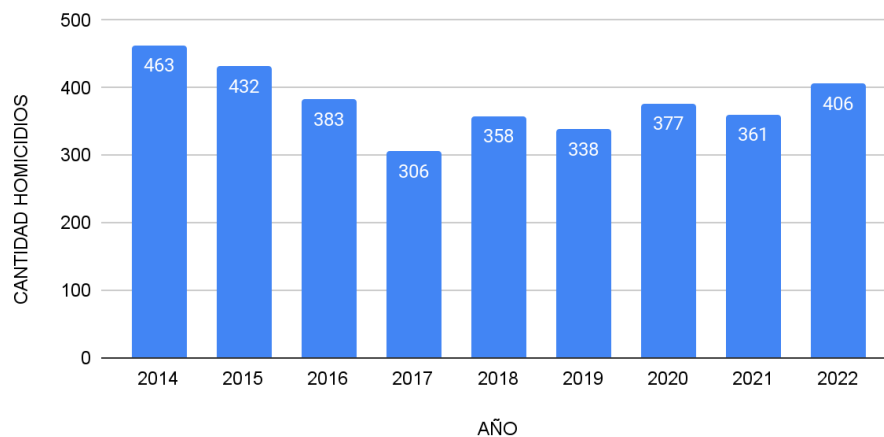
Asimismo, se puede mencionar a la problemática de los homicidios dolosos que ha ido ganando centralidad a nivel provincial en los últimos años. Esto es debido a que este tipo de delitos tuvo un gran incremento (llegando al pico máximo) en el año 2014, empujado al alza fuertemente por la criminalidad vinculada al narcotráfico de la ciudad de Rosario. Si bien se observa que los números sufren variaciones a la baja, recuperan la tendencia al alza en el año 2018, aunque siempre encontrándose en niveles altos y constantes hasta la actualidad.

---

<sup>12</sup> Según el INDEC Argentina, un aglomerado -técnicamente denominado localidad compuesta- es un caso particular de localidad, que se da cuando una localidad se extiende sobre un territorio de dos o más provincias, involucrando dos o más departamentos y áreas de gobierno local; o se extiende sobre una sola provincia involucrando a dos o más departamentos, o sobre dos o más áreas de gobierno local dentro de una misma provincia y dentro de un mismo departamento, estamos en presencia de una localidad compuesta o aglomerado. Para mayor información, consultar:  
[https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados\\_argentina\\_500\\_mil.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/aglomerados_argentina_500_mil.pdf)

Gráfico N°4: Cantidad de homicidios dolosos, Provincia de Santa Fe, período 2014-2022.

### Cantidad de homicidios dolosos. Prov. de Santa Fe. 2014-2022

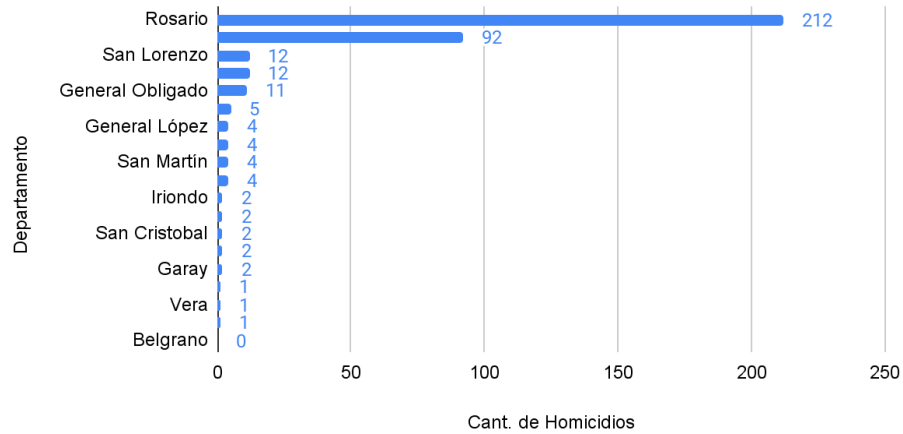


Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

En este sentido, se observa una gran concentración territorial de los homicidios en la provincia. Al analizar los datos de homicidios del año 2020, 2021 y 2022, se observa que el Departamento Rosario tiene una gran prevalencia, seguido por La Capital. Los diecisiete restantes poseen una envergadura menor en lo relativo a los homicidios, tal como se puede apreciar en los gráficos.

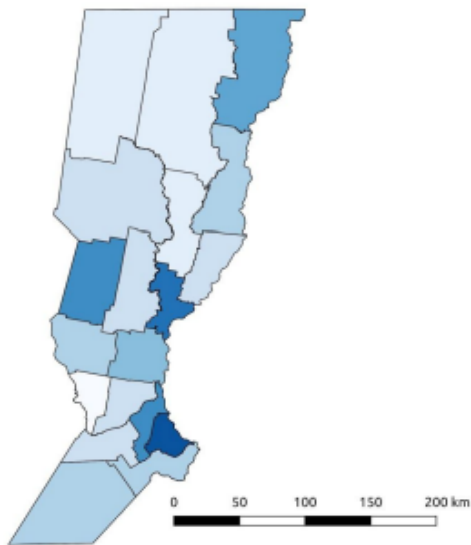
Gráfico N°5: Distribución territorial de los homicidios dolosos en la Provincia de Santa Fe. Año 2020.

### Distribución territorial homicidios dolosos por Departamento. Año 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

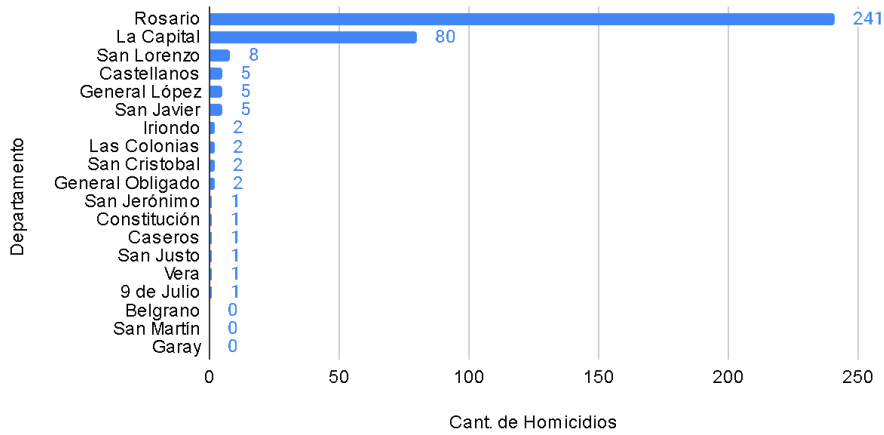
Mapa N°1: Distribución territorial de los homicidios dolosos en la Provincia de Santa Fe. Año 2020.



Fuente: Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

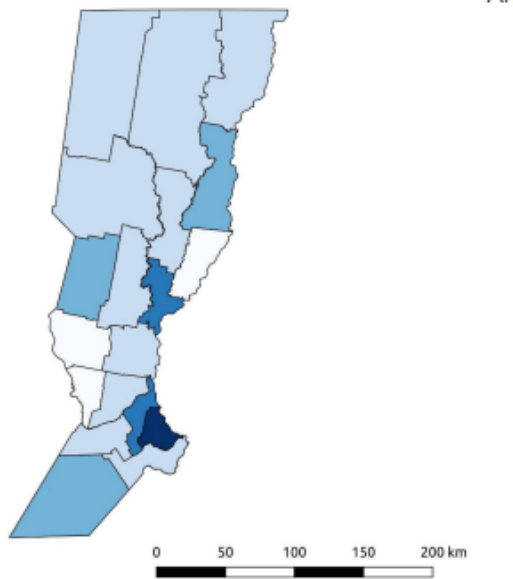
Gráfico N°6: Distribución territorial de los homicidios dolosos en la Provincia de Santa Fe.  
Año 2021.

**Distribución territorial homicidios dolosos por Departamento. Año 2021.**



Fuente: Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

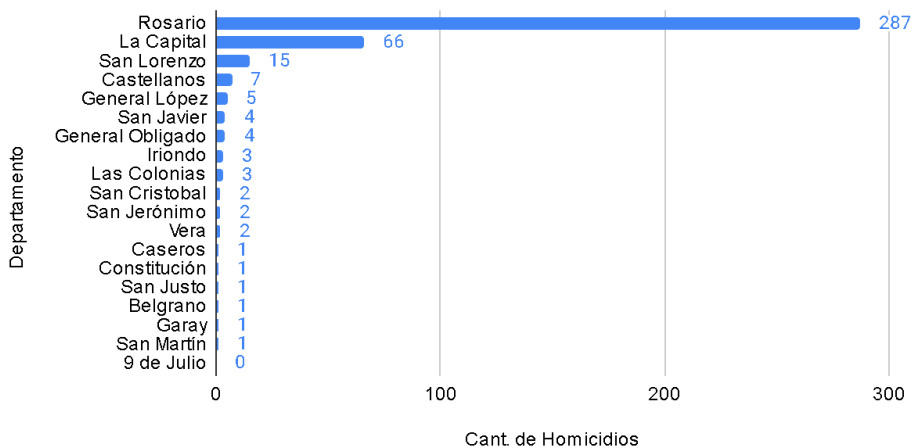
Mapa N°2: Distribución territorial de los homicidios dolosos en la Provincia de Santa Fe.  
Año 2021.



Fuente: Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

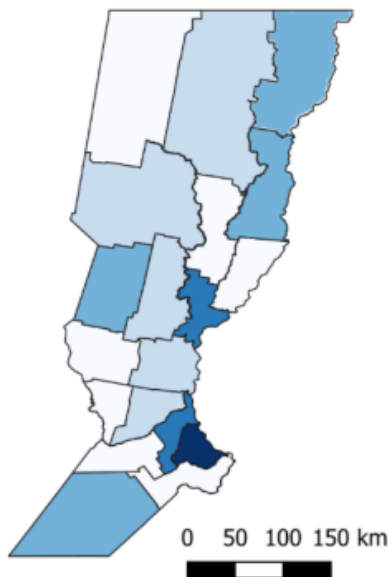
Gráfico N°7: Distribución territorial de los homicidios dolosos en la Provincia de Santa Fe. Año 2022.

**Distribución territorial homicidios dolosos por Departamento. Año 2022.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

Mapa N°3: Distribución territorial de los homicidios dolosos en la Provincia de Santa Fe. Año 2022.



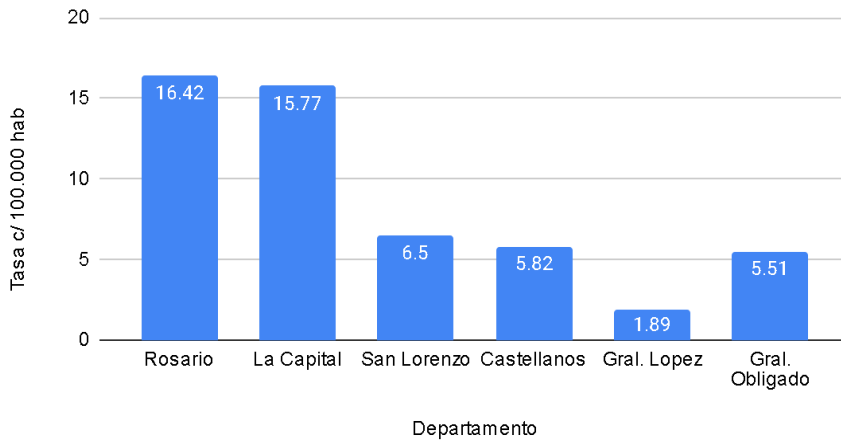
Fuente: Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

De esta situación, se debe destacar que el Departamento Rosario y Departamento La Capital son los que mayor incidencia poseen en cuanto a este delito. Si se realiza una comparativa de la tasa de homicidios dolosos

de los seis departamentos con más población de la provincia, durante el período 2020-2022, se observa claramente la preponderancia de Rosario y La Capital.

Gráfico N°8: Tasa de Homicidios Dolosos, Departamentos más populosos de Santa Fe, año 2020.

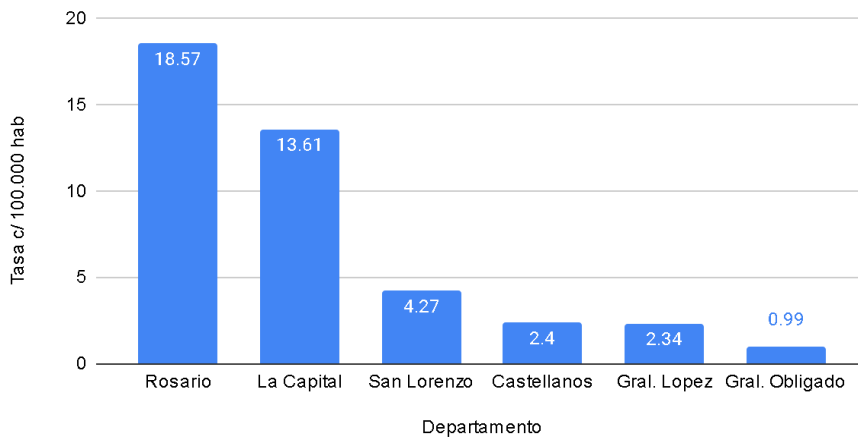
### Tasa de homicidios dolosos, Departamentos más populosos de Prov. Santa Fe, 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

Gráfico N°9: Tasa de Homicidios Dolosos, Departamentos más populosos de Santa Fe, año 2021.

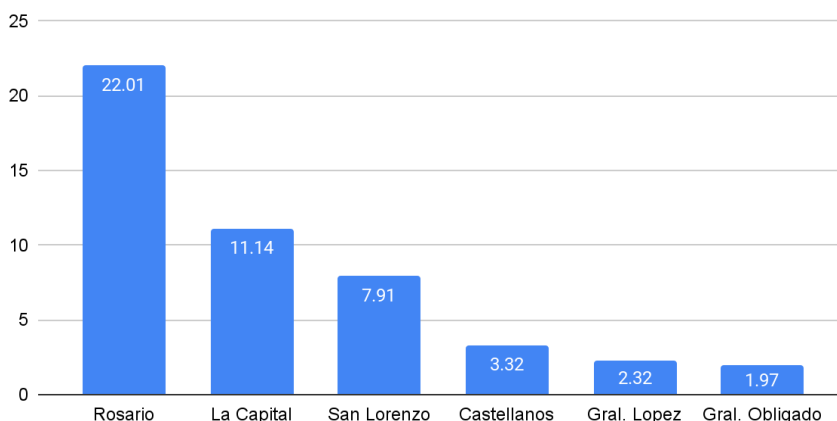
### Tasa de homicidios dolosos, Departamentos más populosos de Prov. Santa Fe, 2021.



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

Gráfico N°10: Tasa de Homicidios Dolosos, Departamentos más populosos de Santa Fe, año 2022.

### Tasa de homicidios dolosos, Departamentos más populosos de Prov. Santa Fe, 2022.



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

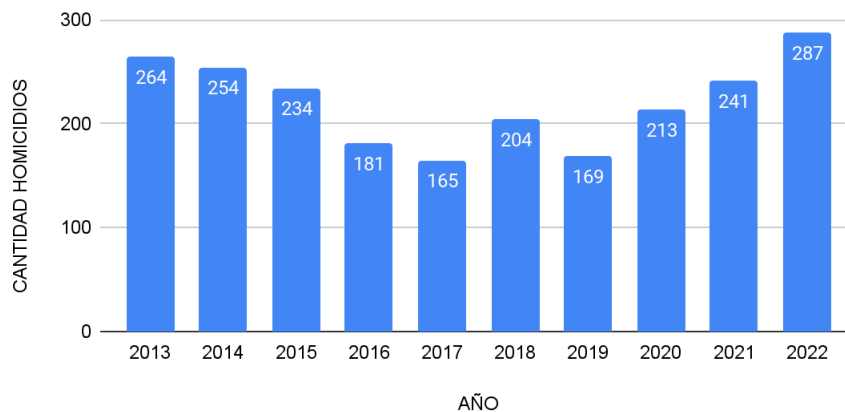
Particularmente, como se desprende de la tabla de datos anterior, el Departamento Rosario<sup>13</sup> es el que posee la mayor incidencia en cuanto a la problemática de homicidios dolosos, duplicando al Departamento La Capital y cerca de triplicar la tasa del Departamento San Lorenzo.

En este sentido, en Rosario el primer pico de homicidios -que a nivel provincial ocurrió en el año 2014- fue en 2013, y luego se desarrolló un proceso de consolidación de estas tasas con ciclos de descenso y aumento pero siempre en altos niveles. Sin embargo, debe destacarse que el máximo pico de homicidios se dio durante el año 2022.

<sup>13</sup> El Departamento Rosario se encuentra compuesto por las ciudades de Rosario, Villa Gobernador Gálvez, Granadero Baigorria, Pérez, Funes, Arroyo Seco, Pueblo Esther, y otras diecisiete comunas de menor envergadura poblacional, estas son: Álvarez, Acebal, Zavalla, Fighiera, Alvear, Ibarlucea, General Lagos, Soldini, Coronel Bogado, Piñero, Villa Amelia, Coronel Domínguez, Pueblo Uranga, Carmen del Sauce, Pueblo Muñoz, Albarellos y Arminda.

Gráfico N°11: Cantidad de Homicidios Dolosos, Departamento Rosario, período 2013-2022.

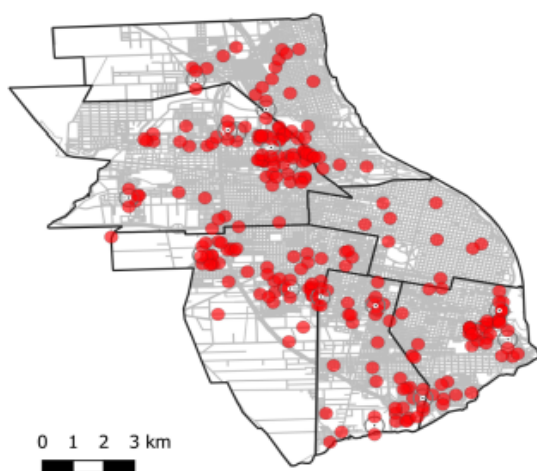
### Cantidad de Homicidios Dolosos, Departamento Rosario



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

De los 287 homicidios que se suscitaron en el Departamento Rosario, durante el año 2022, el 87% (250) tuvieron lugar en la ciudad de Rosario, 19 en Villa Gobernador Gálvez, 4 en Granadero Baigorria, Ibarlucea y Pérez, 2 en Alvear y en Arroyo Seco, y 1 en Funes y en Soldini. Los homicidios cometidos en la ciudad de Rosario presentan una cierta dispersión territorial pero con una mayor frecuencia en focos específicos.

Mapa N°4: Distribución territorial de los homicidios en la ciudad de Rosario, año 2022



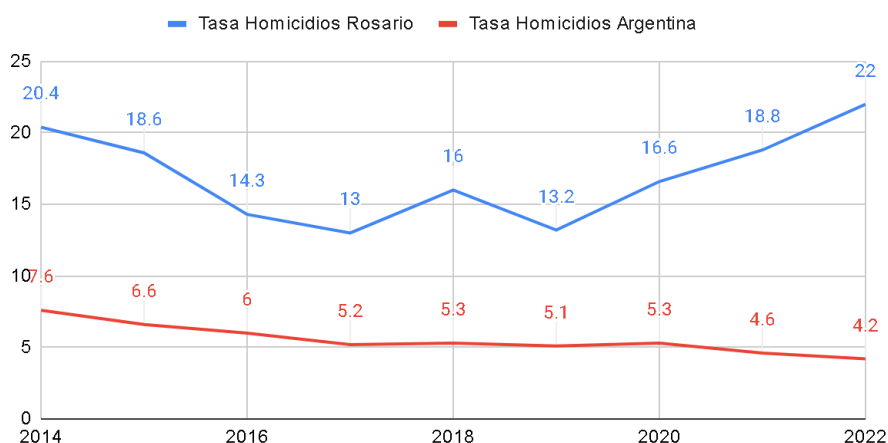
Fuente: Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe..

Un elemento que debe ser destacado es que gran parte de los homicidios dolosos, en Rosario, se inscriben dentro del “marco de disputas entre bandas u organizaciones criminales por el control de circuitos y territorios destinados al tráfico y comercialización de drogas” (Sain, 2023, p.26). Siguiendo las estadísticas brindadas por el Observatorio de Seguridad Pública (2023) santafesino, mientras que en el año 2020 el 50.9% de los homicidios se enmarcaron en tramas vinculadas a economías ilegales, en el año 2021 este número se elevó al 65.2% y para el año 2022, el indicador llegó al 72.1%. Asimismo, la utilización de las armas de fuego en estos casos también se consolidaron, mientras que en el año 2020 fueron el medio empleado en un 78.5% de los homicidios, en 2021 representó el 85.7% y en 2022 el 89.2% del total.

A su vez, es menester destacar que, en los últimos años, la República Argentina ha tenido una tasa de homicidios dolosos que oscila en torno a 5 cada 100.000 habitantes. Sin embargo, en lo que respecta a Rosario, esta tasa ha llegado a cuadruplicar el indicador a nivel nacional.

Gráfico N°12: Comparación de la Tasa de Homicidios Dolosos (2014-2021) entre la República Argentina y Rosario.

### Comparación de la Tasa de Homicidios Dolosos (2014-2021) entre la República Argentina y Rosario.



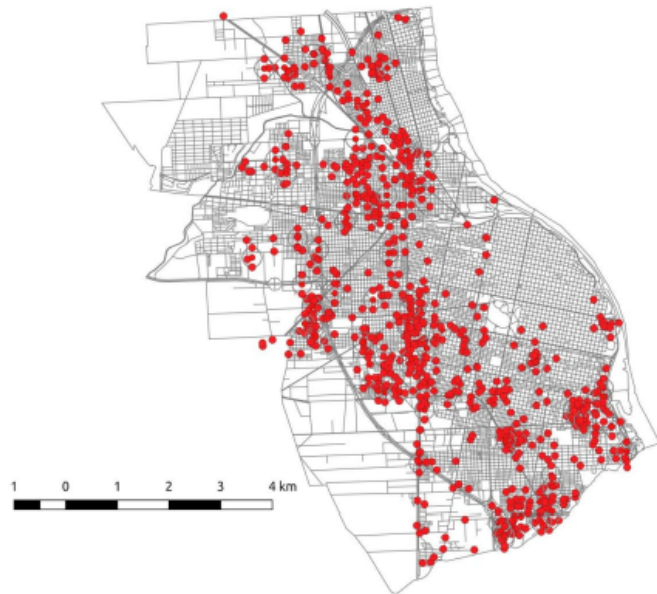
Fuente: Elaboración propia con datos del SNIC y del Observatorio de Seguridad Pública de Santa Fe.

Como se observa, la Tasa de Homicidios a nivel nacional -durante el período abordado- se encuentra en descenso, mientras que en Rosario se mantiene constantemente en niveles elevados (con períodos de descensos y aumentos).

La cuestión de la violencia altamente lesiva y el uso constante de las armas de fuego como instrumento es uno de los factores preponderantes a la hora de analizar la problemática de la seguridad pública en la Provincia de Santa Fe y, en particular, en la ciudad de Rosario. Se vuelve de interés abordar -además de los homicidios dolosos- la estadística relativa a los heridos por arma de fuego. Según el Observatorio de Seguridad Pública (2023) la tasa de Heridos por Armas de Fuego (HAF) en la ciudad de Rosario, para el año 2022 la tasa fue de 66.56 HAF cada 100 mil habitantes, siendo muy similar a la verificada en 2021 de 66.2 HAF. Se puede vislumbrar una reducción con respecto al año 2020, en el cual el indicador de la tasa fue de 70.26 HAF.

En el año 2020, los focos principales de HAF en la ciudad de Rosario se encuentran con mayor frecuencia en los distritos Oeste, Sur y Sudoeste y el Norte.

Mapa N°5. Distribución territorial de “Heridos por Arma de Fuego” en Rosario, año 2020.



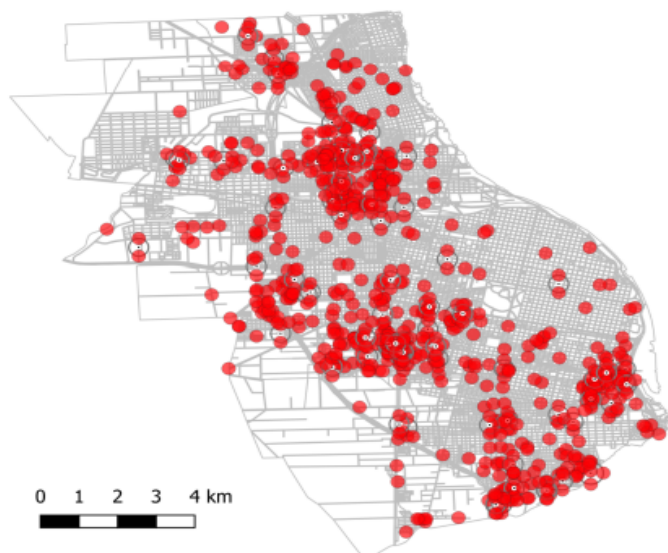
Fuente: Observatorio de Seguridad Pública (2021).

Mapa N°6. Distribución territorial de “Heridos por Arma de Fuego” en Rosario, año 2021.



Fuente: Observatorio de Seguridad Pública (2022).

Mapa N°7. Distribución territorial de “Heridos por Arma de Fuego” en Rosario, año 2022.



Fuente: Observatorio de Seguridad Pública (2023).

Atento a los mapas, se puede vislumbrar una fuerte territorialización de los casos de violencia armada en la ciudad de Rosario. Los focos principales de heridos por arma de fuego, durante el año 2021, se encuentran sobre el distrito oeste (barrios Bella Vista, Villa Banana, Vía Honda, Triángulo y Moderno y Barrio Godoy), en la zona sur (fundamentalmente el sector de Barrio Tablada y los FONAVI<sup>14</sup> de Grandoli y Gutiérrez), zona sudoeste (Las Flores y Villa Moreno) y el norte (Empalme Graneros, Ludueña, Nuevo Alberdi y el extremo noroeste de Fisherton). Durante el año 2022, se destacan particularmente los barrios de Empalme Graneros y Ludueña (norte rosarino), seguidos por Tablada, Saladillo Sud y Las Flores, y con menor frecuencia, cabe mencionar sobre el distrito Oeste los barrios Godoy y Vía Honda.

---

<sup>14</sup> FONAVI es la denominación popular a aquellos barrios de la República Argentina que tienen edificaciones similares, generalmente en modo de edificios monoblocks, que fueron construidos mediante el financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda (creado en el año 1972 a nivel nacional para contrarrestar el déficit habitacional).

Por último, se debe resaltar que (en toda la serie) en el distrito centro se observa una menor frecuencia y concentración de este tipo de delitos, aunque se aprecia una serie de casos en el Barrio República de la Sexta, que si bien se encuentra incluido en el distrito Centro de la ciudad, su cercanía con el Barrio Tablada la asemeja más a las cotidianidades de las barriadas rosarinas. En palabras de Sain (2023):

“los circuitos de lavado e inversión del dinero del narcotráfico -que son los mismos del dinero negro de empresarios y financistas respetables de la ciudad- así como la parva de consumidores recreativos de drogas pertenecientes a la clase media y alta -que traccionan y robustecen el mercado ilegal de las drogas- no aparece en el foco. Sólo están los morochitos de la periferia que se matan indiscriminadamente y cuyas muertes le sirven a la sociedad integridad de Rosario para escandalizarse de vez en cuando” (p.29).

De esto se puede desprender que la cuestión vinculada a la territorialidad y la desigualdad que se suscita allí, se vuelve crucial a la hora de comprender el fenómeno de la seguridad pública. En este sentido, Dubet (2020) explica que las desigualdades, tiempo atrás, se encontraban -o al menos parecían- inscritas en el orden estable de las clases y sus conflictos inherentes, pero que en la actualidad las desigualdades, brechas y segmentaciones no dejan de multiplicarse. Como bien sostiene Paternain (2017), en las sociedades latinoamericanas “las desigualdades socioeconómicas, generacionales y de género son el sustento predominante por donde prosperan los riesgos, las amenazas, los daños y la inseguridad” (p. 759).

Todo esto, tiene su correlato en la composición y disposición de las ciudades, ya que siguiendo a Wacquant, la marginalidad avanzada suele concentrarse en territorios que se encuentran aislados y bien definidos. Entonces, se da un proceso que origina no sólo la estigmatización del territorio, sino que también la disolución del lugar, lo que el autor comprende

como “la pérdida de un marco humanizado, culturalmente familiar y socialmente tamizado” (2007, p.279).

En esta línea, tal como plantean Eilbaum y Villalta (2000), se puede afirmar que existen reglas que son interpretadas y aplicadas de manera diferencial lo cual afecta al espacio público de manera directa. Así, durante el desarrollo de estos procesos diferenciales, se conforman las valoraciones que dan como resultado “distintas formas de uso del espacio demarcándolo y construyendo barreras” (p.2). Estos procesos, son los que terminan por definir zonas diferenciales que “suponen la atribución de determinados significados asentados en particulares estereotipos y clasificaciones” (Ibídem). Por ello, se debe destacar que “las clasificaciones a partir de las cuales operan las autoridades encargadas de aplicar las normas y de controlar el espacio público” posibilitan observar los distintos modos de “intervención estatal sobre el espacio y sobre quienes habitan y circulan por él”. En este sentido, “a partir de estas tipologías institucionales se dota de sentido a distintos espacios y se los delimita y cataloga como zonas de vigilancia, de peligrosidad o de tolerancia” lo que termina por fragmentar los espacios en “aquellos objeto de vigilancia y protección y aquellos objeto de vigilancia y control” (Ibídem).

La cuestión de la acción estatal orientada a la recuperación de los espacios públicos como así también a la provisión de servicios y la realización de obras de envergadura que permitan la integración de los barrios periféricos se vuelve vital. Esto se debe a que, “mientras que la red otorga al territorio servido los atributos de centralidad, el territorio no servido se construye como periferia, como un espacio inacabado y auto-urbanizado” (Catenazzi y Da Representacao, 2012, p.128). Aquellos barrios que se encuentran alejados del centro de la ciudad parecen constituir un territorio ajeno.

En cuanto a la violencia, Roxana Kreimer (2010) plantea que la ocurrencia de situaciones violentas es mucho más común en aquellas sociedades en

las que se manifiesta mayor desigualdad de ingresos y de posibilidades de desarrollo social. En este sentido, explica que el fenómeno de la “inseguridad” es propio de las sociedades democráticas, y particularmente en aquellos contextos en donde se observa la existencia de una brecha entre las expectativas de la sociedad y las posibilidades concretas de realizarlas. En esta sintonía, Kessler (2014) afirma que, en el caso argentino, se demuestra la correlación que hay entre el aumento de la desigualdad y del delito. Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que realizó el INDEC-Argentina, para el último trimestre del año 2021, el 33% de la población del Gran Rosario se encuentra bajo la línea de pobreza, mientras que el 7.2% se encontraba debajo de la línea de indigencia<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> “Aunque bajó en el último año, la tasa de pobreza es del 33% en la región”. (30 de marzo de 2022). *La Capital*.  
<https://www.lacapital.com.ar/economia/aunque-el-ultimo-ano-la-tasa-pobreza-es-del-33-la-region-n10011846.html>

## **II. La Mesa de Seguridad Local como política pública de seguridad**

En la década final del Siglo XX, nuestra región experimentó un proceso de consolidación del fenómeno de la municipalización de las demandas. Esto significa que los gobiernos locales fueron erigiéndose como principales destinatarios de nuevas demandas por parte de la sociedad que anteriormente no formaban parte de la agenda de las administraciones locales. La ciudadanía demanda al municipio por su cercanía territorial sin importar si las mismas se encuentran relacionadas a las competencias legales que poseen las administraciones. Por ello, paralelamente se desarrolló una ampliación “de facto” de funciones variadas por parte de los gobiernos locales con el fin de abordar los reclamos sociales, entre ellas la cuestión de la seguridad.

“Los municipios argentinos han asumido ‘de hecho’ un nuevo rol en materia de seguridad pública más allá de sus competencias formales: son destinatarios de demanda social por seguridad, han incrementado sus presupuestos y tienen iniciativas e intervenciones en este sector de políticas impensadas hace una década”. (Rodríguez Games, Fernández y Sain, 2016:9).

La Provincia de Santa Fe no fue la excepción, en una primera etapa -a comienzos de la década de los 2000- las ciudades más populosas e intermedias comenzaron a desarrollar acciones<sup>1617</sup> con el fin de enfrentar las

---

<sup>16</sup> En el año 2004, la Municipalidad de Rosario creó la Guardia Urbana Municipal (GUM), con el objetivo principal de consolidar la presencia del estado municipal en la vía pública así como en los parques y los paseos destinados al uso público, buscando promover mejores condiciones de seguridad y convivencia urbana (Decreto 1883/04, Municipalidad de Rosario).

<sup>17</sup> En el año 2006, la ciudad de Rafaela (Santa Fe) creó por Decreto la "Guardia Urbana Rafaelina" con el objeto de consolidar la presencia del estado municipal en los espacios públicos, mejorando las condiciones de seguridad ciudadana mediante la prevención, control, alerta temprana y coordinación con otros organismos estatales (Decreto N.º 26.281/06, Municipalidad de Rafaela).

problemáticas delictivas en sus territorios. Posteriormente, municipios y comunas de menor envergadura también implementaron iniciativas e invirtieron recursos, generalmente vinculados a la instalación de cámaras de videovigilancia en los accesos o lugares de concurrencia. Uno de los indicadores más importantes para observar el involucramiento que tienen los gobiernos locales es la creación o jerarquización de dependencias relacionadas a la seguridad o control territorial, el aumento cuantitativo de las burocracias que forman parte de estas reparticiones y el crecimiento exponencial de las asignaciones presupuestarias. En general, las iniciativas llevadas adelante por los gobiernos locales están sustentadas en una lógica incremental, centradas principalmente en el control y la vigilancia territorial de los espacios públicos. Algunos ejemplos de esto son los procesos de inversión relacionados a la instalación de cámaras de videovigilancia y estaciones de monitoreo, la creación de guardias urbanas y la instalación de alarmas vecinales/comunitarias, entre otros.

De todos modos, se debe considerar que -a pesar de la demanda ciudadana- los gobiernos locales no poseen facultades normativas para abordar de manera directa (mediante el manejo de la institución policial) la problemática en Santa Fe. La Constitución provincial, sancionada en el año 1962, dicta que es el Gobernador quien debe prestar el auxilio de la fuerza pública a las municipalidades. Esto se encuentra establecido en el Capítulo III que le asigna las atribuciones del Poder Ejecutivo provincial. En este sentido, el artículo 72 -inciso 17-, sostiene que “[El Gobernador] Dispone de las fuerzas policiales y presta su auxilio a la Legislatura, a los tribunales de justicia y a los funcionarios provinciales, municipales o comunales autorizados por la ley para hacer uso de ella” (Constitución Provincia de Santa Fe, 1962). Ahora bien, la Constitución de 1962 tiene como característica fundamental una gran concentración del poder y esto se debe a que el contexto de Golpe de Estado que atravesaba la República Argentina requería resguardar la institucionalización y garantizar la

governabilidad en tiempos de zozobra<sup>18</sup>. Por ende, fue una ley magna provincial atravesada por un contexto de inestabilidad y presiones por parte de las Fuerzas Armadas que terminaron por modelar el contenido.

Precisamente la cuestión de la centralidad de la figura del gobernador y sus atribuciones, en este caso de la seguridad, es tomada usualmente por parte de los intendentes y jefe comunales para desresponsabilizarse frente a las movilizaciones y reclamos sociales, aduciendo la falta de competencias y trasladando la responsabilidad al gobierno provincial o nacional. A esto, Rodríguez Games (2016) lo comprende como una respuesta exculpatoria que tiene como objetivo sortear las dificultades con el menor costo político-electoral posible.

Es necesario comprender que no sólo la Constitución santafesina se encuentra en un estado anacrónico con respecto a las demandas de la sociedad y los desafíos actuales que atraviesan la vida cotidiana. Desde la recuperación de la democracia en 1983, la Policía de la Provincia de Santa Fe no fue objeto de un proceso de reforma ni de modernización institucional en el marco de una estrategia integral. La Policía de la Provincia posee una institucionalidad que fue configurada por la Ley N° 4.685 sancionada en el año 1954. Además, la base normativa que se encuentra en vigencia y rige al cuerpo es la Ley N° 7.395 que fue sancionada en el año 1975. Esta situación de atraso normativo e institucional supone que la Policía santafesina careció de un proceso de reforma que la coloque a la vanguardia en la temática del control de los delitos mediante la prevención y conjuración de los mismos. De hecho, sólo se han llevado a cabo iniciativas acotadas que no pudieron romper la matriz institucional de base que fue moldeada durante la mitad del siglo pasado y se mantienen intactas pese a los profundos cambios sociales, económicos, políticos y la transformación de la dinámica criminal y el uso instrumental de la violencia altamente

---

<sup>18</sup> En el mes de marzo del año 1962, un golpe de Estado destituyó al por entonces presidente argentino Arturo Frondizi.

lesiva. Estas modificaciones fueron parciales y no llegaron a transformar la matriz institucional del cuerpo policial e incluso, pese a algunos elementos que pueden ser considerados como reformistas, contribuyeron a la conformación de un conglomerado de normativas que quedaron desarticuladas y descoordinadas.

Por otro lado, el sistema de seguridad pública de la Provincia de Santa Fe no posee un marco legal, es decir, no se cuenta con una normativa que articule los componentes, estructuras y actores que tienen intervención en materia de seguridad pública. En este sentido, se debe mencionar que Santa Fe es la única provincia de mayor envergadura que no cuenta con una ley relativa al sistema de seguridad, quedando rezagada con respecto a la normativa que rigen en la Provincia de Buenos Aires (1998), Mendoza (1999), Córdoba (2005) y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2008 y 2016).

Como se puede observar, el atraso normativo del cual adolece la Provincia de Santa Fe se configura como un obstáculo para el accionar estatal en temáticas complejas y multidisciplinarias, como así también favorece que las instituciones queden vetustas con respecto a los desafíos y cambios que trajo el cambio de siglo.

Fuera del racconto de los antecedentes normativos y retomando la cuestión contemporánea, se debe resaltar -debido a la relevancia que supone para el período que se analiza en la presente investigación- que la Ley Provincial N° 13.920 estipula la orgánica de los Ministerios del Poder Ejecutivo de la Provincia de Santa Fe de la gestión del gobernador Omar Perotti. En su artículo 14, establece las funciones y atribuciones otorgadas al Ministro de Seguridad, entre ellas se debe destacar que:

“El Ministro de Seguridad asiste al Gobernador en todo lo atinente a la formulación de la planificación, coordinación y ejecución de la política provincial en materia de seguridad pública. En particular, le corresponde:

- 1) La elaboración, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones institucionales en materia de seguridad pública, en particular, en materia de control y prevención de las violencias y delitos;
- 2) Entender en la dirección superior del sistema policial de la provincia de Santa Fe mediante la elaboración, formulación, conducción y evaluación de las estrategias y acciones institucionales en materia de seguridad preventiva, investigación criminal y asuntos internos;
- 3) Entender en la producción y análisis de la información referida a la situación de las violencias y los delitos en el ámbito provincial, así como a la situación y desempeño de las instituciones del sistema de seguridad pública provincial;
- 4) Establecer y ejecutar, en coordinación con los otros Ministerios, un programa de participación ciudadana en la prevención del delito y coordinar un sistema de actuación conjunta con la Policía de la Provincia y demás áreas competentes en la detección y solución de problemas que puedan llevar a la criminalidad” (Ley Provincial N° 13.920, 2019).

Además, el Decreto N° 0092/2019, es la normativa que aprobó la estructura orgánico-funcional correspondiente a los niveles de conducción política del Ministerio de Seguridad, con su correspondiente organigrama, misiones y funciones. Dentro de dicha estructura, se creó la Secretaría de Gestión Institucional y Social de la Seguridad, cuya misión es

“entender en la gestión institucional de la seguridad pública con relación a los gobiernos locales, así como en las intervenciones territoriales focalizadas en la prevención y control de la violencia, y en la atención integral de las víctimas de las violencias y los delitos” (Decreto N° 0092/2019, Provincia de Santa Fe).

También se establecen las funciones de la Secretaría:

- 1) Intervenir en la elaboración, coordinación y ejecución de las estrategias de prevención social de las violencias y los delitos mediante intervención sobre las condiciones y los factores sociales que favorecen situaciones de violencia, delitos o conflictos vulneratorios de la seguridad pública.
- 2) Diseñar, formular, coordinar y evaluar, las estrategias y acciones de prevención social de las violencias y los delitos asentadas en la prevención situacional, las iniciativas de fomento de la convivencia comunitaria; la reducción de factores de riesgo y de situaciones de violencia, los mecanismos de resolución pacífica de los

conflictos, las modalidades de vigilancia preventiva y las intervenciones en zonas de alta violencia.

3) Intervenir en la asistencia y apoyo a los municipios en materia de seguridad local y descentralización de la gestión de la seguridad, así como coordinar con los gobiernos locales todas las iniciativas en gestión de la seguridad pública en el ámbito local.

4) Coordinar las estrategias de prevención y control de las violencias y los delitos en los ámbitos locales con los municipios, así como establecer los convenios de cooperación o asistencia con éstos en todo lo atinente a la gestión de la seguridad (Decreto N° 0092/2019, Provincia de Santa Fe).

Es dentro de este marco normativo en donde se definen las competencias y facultades, encuadrando las diversas iniciativas de intervención sobre la seguridad pública que se llevaron a cabo durante la gestión del gobernador Omar Perotti en la Provincia de Santa Fe.

Como se sostuvo anteriormente, la cuestión de la seguridad pública ocupa los primeros puestos dentro de las preocupaciones y demandas de la ciudadanía santafesina. Sin embargo, la gran cantidad de municipios y comunas, la concentración poblacional en dos grandes polos (ciudades de Rosario y Santa Fe), la gran extensión territorial generan múltiples realidades que requieren de intervenciones adecuadas para las problemáticas que se desarrollan en la Provincia de Santa Fe.

Las características enumeradas configuran una provincia con características demográficas, sociales, económicas diferentes, lo cual tiene como correlato diferentes modalidades delictivas. A modo de descripción general, la ciudad de Rosario y la de Santa Fe presentan fenómenos ligados al crimen organizado y al mercado de drogas, mientras que en el resto de las localidades se puede observar una menor complejidad criminal. Mientras que en el norte santafesino el abigeato (robo/hurto de ganado -bovino en su mayoría) se constituye como la mayor preocupación, en el sur es el delito ligado a la producción agrícola. Obviamente es necesario destacar que

aquellas ciudades de mediana envergadura se encuentran con procesos vinculados al narcotráfico pero con menores niveles de violencia altamente lesiva en el territorio<sup>19</sup>.

Frente a configuraciones territoriales y expresiones criminales tan diferentes, la cuestión de la seguridad local se presenta como un asunto de relevancia para el desarrollo de una política de seguridad pública que atienda las necesidades y las dinámicas que ocurren en los municipios o comunas. Por ello, al comienzo de la gestión tanto del gobernador Omar Perotti como del ministro Marcelo Sain se propuso generar instancias que estimulen la participación y resalten el rol municipal en el gobierno de la seguridad pública, más teniendo en consideración la creciente participación de estos últimos mediante la aplicación de diversas políticas que tienen como objetivo incidir en este terreno.

En este sentido, el diagnóstico inicial que realizó la gestión de Sain entendió que no existían dispositivos que le otorguen una institucionalización a los trabajos conjuntos que se llevaban adelante entre la Provincia y los gobiernos locales. Según Sain “en Santa Fe las iniciativas que la provincia generaba para trabajar conjunta y articuladamente con los municipios o comunas quedaba supeditado a que exista afinidad de las autoridades políticas o buena voluntad para garantizar la continuidad” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022). La necesidad de una política pública que vincule y articule al sistema de seguridad pública, a la institución policial y a gobiernos locales fue entendida entonces como una prioridad de la gestión.

Por caso, el equipo técnico del Ministerio de Seguridad diagramó una serie de alternativas plausibles que tengan como objetivo la articulación entre el gobierno provincial y municipios en los ámbitos de seguridad pública. La Mesa

---

<sup>19</sup> Al respecto, ver los informes anuales sobre Homicidios en la Provincia de Santa Fe, realizados por el Observatorio de Seguridad Pública. Versión digital: <https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/ejes-centrales/informes-anuales/>

de Coordinación Institucional en Seguridad Local (en adelante, Mesa de Seguridad Local) supuso la política pública elegida para llevar adelante en esta materia. Este dispositivo tenía como fin último la construcción de los gobiernos municipales en actores de la co-gestión de la seguridad pública, teniendo el debido cuidado de que esto no fuera leído como un intento de desresponsabilización del gobierno provincial.

En materia de seguridad pública, la gestión ministerial reconoce dos grandes motivaciones para la puesta en funcionamiento de las Mesas de Seguridad Local, una “positiva” y una “negativa”. La primera estaba vinculada a la complejidad de la vida colectiva en los municipios y, por ende, a las dificultades de la gestión municipal. Esto se debe a que la ciudadanía descentralizó -por sí misma- la responsabilidad en materia de la gestión de seguridad pública, requiriendo y demandando a las autoridades municipales cuestiones relativas a la seguridad. El ex-ministro Sain sostiene que “la gente de hecho considera que las autoridades municipales son responsables de lo que pasa en cuestión de seguridad pública en sus territorios o toman a esas autoridades como ‘fronting’ para afrontar esos problemas frente a autoridades provinciales o nacionales” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022). Observando la situación en que se encuentran los gobiernos locales en Santa Fe, frente a la demanda ciudadana, la idea de la Mesa como un dispositivo articulador y coordinador que permita cierto grado de co-gestión de la seguridad pública se convertía en una dinámica viable dentro de las competencias, facultades y normativas.

En segundo lugar, la motivación negativa se encontraba ligada al rol de los senadores provinciales. Estos eran entendidos por la gestión ministerial como actores de mucho peso sobre la política de seguridad pública y particularmente sobre la institución policial. En este sentido, el poder de los senadores se diluye en los grandes departamentos (Rosario y La Capital) pero es mucho más intenso y directo en los departamentos pequeños y

medianos, por lo cual según comprendía la gestión ministerial, “existía manipulación, incidencia y determinación del sistema policial en el marco de un acuerdo político institucional” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

Aquí resulta necesario destacar que Marcelo Sain aduce la existencia de un “bloque de poder” en la Provincia de Santa Fe, consolidado durante los gobiernos del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) con la consiguiente forma de gestión que consistía en una delegación a los senadores provinciales del manejo de la policía en sus departamentos. Este acuerdo político institucional “se configuró en el año 2011, en donde el gobierno provincial de Bonfatti (FPCys) pacta con los bloques políticos que controlaban la legislatura una serie de cuestiones, entre ellas la seguridad pública y la policía” lo que constituye un verdadero “‘sottogoverno’ de la seguridad en los departamentos de mediana y pequeña envergadura” (ibidem). Por lo tanto, se entiende a la Mesa de Seguridad Local como un intento de romper dicha lógica de funcionamiento con el fin de revalidar el gobierno político del sistema de seguridad pública y de la institución policial.

En este marco, resulta necesario reconstruir los diversos elementos y factores que fueron tomados en consideración a la hora de evaluar la situación en torno a la seguridad pública en los gobiernos locales. Con este fin, se presenta un análisis en Matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) para conformar un cuadro de situación sobre el objeto de intervención.

Cuadro N°1: Análisis FODA de la situación de la seguridad pública en los gobiernos locales.

<b>ANÁLISIS MATRIZ F.O.D.A.</b>			
<b>FORTALEZAS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>DEBILIDADES</b>	<b>AMENAZAS</b>
Respaldo de las autoridades gubernamentales	Municipalización demandas	Escasa coordinación entre la Provincia y los Gobiernos Locales	Inmediatez que requiere la gestión política
Gobiernos locales requieren mayor participación vinculada a la seguridad	Mayor involucramiento de los Gobiernos Locales	Baja capacidad institucional	Gestión supeditada a resultados
Prioridad a la intervención multiagencial: amplia, integral y multidisciplinaria	Percepción de la necesidad de cambiar las dinámicas de gestión existentes	Constitución Provincial otorga facultades en materia de seguridad al Gobernador	Accionar de los medios de comunicación
Fuerte control político de la gestión	-	Baja capacidad de control territorial por parte de la Policía de la Provincia	Rol de los Senadores provinciales
-	-	-	Gobiernos Locales con ejecutivos de otro sello político
-	-	-	Primacía de la visión tradicional-policialista de la seguridad

Fuente: Elaboración Propia.

### Fortalezas:

La primera fortaleza que debe destacarse es el firme respaldo político de las máximas autoridades gubernamentales con incidencia en la temática. En este sentido, tanto el Gobernador de la Provincia de Santa Fe como el Ministro de Seguridad comprendían la necesidad de crear un dispositivo enmarcado en la dinámica de coordinación y articulación de la instancia provincial con los gobiernos locales en cuestión de seguridad pública. De

hecho, el gobernador Perotti “estaba completamente de acuerdo con lo que desde la gestión de Seguridad diagnosticamos en su momento y la necesidad de actuar sobre ello” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

Asimismo, como se mencionó anteriormente, el fenómeno de municipalización de las demandas se configura como la mayor motivación que tienen los gobernantes locales para participar, puesto que se ven interpelados y presionados por la ciudadanía para la obtención de respuestas y soluciones. Frente a ello, los gobiernos locales han tenido que llevar adelante un proceso de inversión para poder prestar servicios vinculados a la seguridad pública pese a no tener las competencias y facultades directas para ello. Los municipios optaron por instalar cámaras de videovigilancia, alarmas comunitarias, crearon guardias urbanas, entre otros. Siguiendo a Iturburu (2012) la “creciente expectativa de la ciudadanía sobre la responsabilidad de los gobiernos locales ha presionado para un mayor compromiso en el sostenimiento de estos servicios sin relación con la competencia legal”. Es precisamente en esta coyuntura que los representantes de los gobiernos locales -tanto municipales como comunales- incrementaron su reclamo de participación en instancias de articulación y decisión sobre la seguridad pública en sus territorios.

Por otro lado, la gestión provincial entendía que los asuntos de seguridad pública se caracterizaban por una gran complejidad debido a las particularidades de cada territorio que tenía como correlato una necesidad de intervención amplia, integral y multidisciplinaria garantizada por un conjunto de instituciones estatales además de la policía. Retomando a Luneke (2018):

“Toda política local debe involucrar medidas cuya finalidad sea disminuir aquellos factores de riesgo que explican por qué sujetos y/o grupos desarrollan comportamientos antisociales (prevención social); otras

orientadas a reducir las condiciones de oportunidad del delito (prevención situacional), y otras dirigidas a coordinar y gestionar con agentes de control la adecuada vigilancia y prevención policial (prevención a través de la adopción de modelos policiales proactivos)" (p.732, 733).

De acuerdo con esto, la intervención policial no era pensada de forma únicamente represiva y mediante la saturación territorial, sino que se apuntaba a "estrategias de despliegue focalizado, que muchas veces quedaban en la nada porque no entendían esta dinámica los intendentes y muchas veces tampoco la propia policía" (Entrevista a Ex-Funcionario del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 10 de marzo de 2023).

Por último, la decisión de controlar políticamente la gestión de la seguridad pública y el mando sobre la institución policial tiene como correlato que las autoridades serán quienes determinen y diseñen las estrategias para la intervención de los territorios. Esto genera una consolidación del mando político y su conducción sobre los asuntos de seguridad. En este sentido, Sain explica que "buscamos ejercer la conducción político-institucional de la policía", y esto se había realizado bajo dos premisas: "primero con un discurso fortísimo desde el Ministerio hacia los jefes policiales, para que sepan que el que tenga contubernio con dirigentes políticos o legisladores, quedaban afuera", y por otro lado "estas mismas directivas se bajaron a los intendentes y jefes comunales". La intención era que todos estén al tanto de que "no se iba a tolerar una conducción paralela" (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

#### Oportunidades:

En cuanto a las oportunidades vinculadas a la seguridad pública local que se observaban, el elemento central fue la creciente demanda de los ciudadanos a sus gobiernos locales por mayor seguridad. Como se ha mencionado anteriormente, la población ha comenzado a identificar a sus

representantes territorialmente más próximos como destinatarios de las demandas más complejas y que causan mayor preocupación. Esto trajo aparejado un mayor involucramiento de los gobiernos locales en cuestiones de seguridad pública, lo cual beneficia a una política de coordinación y articulación entre Provincia y municipio debido a que se considera indispensable aunar los esfuerzos económicos y de recursos humanos que los diferentes gobiernos venían asignado para enfrentar a la problemática.

Asimismo, también se configura como una oportunidad la percepción de una necesidad de cambio de paradigma entre los gestores de los gobiernos locales. Esta cuestión, al principio se observaba transversalmente, sin grandes diferencias por afiliación política. Este es otro de los puntos más gravitantes en favor de una política de articulación, debido a que los actores políticos de peso como el Gobernador, los Intendentes y Jefes Comunales entendían la necesidad de cambiar la dinámica de trabajo fomentando la coordinación para el trabajo territorial focalizado. De hecho, se debe destacar que “hasta las autoridades policiales entendían que el método de trabajo que tenían estaba desactualizado” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

En particular, se puede destacar la declaración del gobernador Omar Perotti que explicaba la existencia de una “emergencia en materia de seguridad” y que había “que mantener la coordinación para transmitirle al vecino la mayor tranquilidad”<sup>20</sup>. Asimismo, el -por entonces- ministro Sain, sostenía que se buscaba la participación de “todo el espectro político partidario de la provincia” y que se apuntaba a actividades de coordinación con gobiernos locales” comprometiendo “a intendencias, al Ministerio de Seguridad y la Policía de cada una de las localidades” debido a que la Mesa busca constituirse como “una actividad de coordinación con gobiernos locales, con

---

<sup>20</sup> “En Santa Fe, primera reunión de coordinación en seguridad”. (14 de enero de 2020). *El Litoral*.  
[https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/221617-en-santa-fe-primera-reunion-de-coordinacion-en-seguridad-este-jueves-desde-las-10-en-el-municipio-politica.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/221617-en-santa-fe-primera-reunion-de-coordinacion-en-seguridad-este-jueves-desde-las-10-en-el-municipio-politica.html)

los intendentes sentados en la mesa, en un esquema de trabajo y coordinación que [nos] compromete a todos”<sup>21</sup>.

#### Debilidades:

Una de las mayores debilidades que presentaba el cuadro de situación era la escasa coordinación que existía entre Provincia y los Gobiernos Locales. En este sentido, los problemas de coordinación y articulación tenían como consecuencia la dificultad del trabajo conjunto y la falta de eficiencia de los diferentes recursos asignados en seguridad pública. Retomando a Acuña (2019), la cuestión de la coordinación vertical -esto es, entre jurisdicciones territoriales- se ha ido complejizando debido al fortalecimiento de los niveles jurisdiccionales. El peso de los grandes centros urbanos le ha otorgado a ciertos municipios un rol preponderante a la hora de la gestión conjunta.

Además, se debe resaltar la baja capacidad institucional del Ministerio de Seguridad provincial y la existencia de un funcionariado-burocracia poco especializado en las cuestiones específicas relativas a la gestión de la seguridad pública. Con respecto a esto, Sain plantea que en la Provincia de Santa Fe “hay una administración pública que funciona como una fuente de trabajo y que está muy precarizada, y se ajusta esa precarización por la carga horaria, trabajando seis horas lo cual desestima la capacidad de gestión” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022). En cuanto a las capacidades del Ministerio de Seguridad, Sain describe que era “una cáscara vacía, no había integralidad ni coordinación, existía una gran informalidad y falta de institucionalización” (Ibídem).

Por otro lado, la cuestión normativa se presenta como una debilidad al abordar la problemática de la seguridad local. Es que, como se mencionó con anterioridad, la Constitución de la Provincia de Santa Fe le otorga la exclusividad al Gobernador de la facultad de disponer de las fuerzas

---

<sup>21</sup> Ibídem.

policiales. Este punto genera que las autoridades locales no tengan ningún tipo de incidencia directa y legal sobre la disposición de los cuerpos policiales en su territorio, lo cual es utilizado frecuentemente para deslindarse de las responsabilidades relativas a la seguridad y trasladar la misma hacia el Estado provincial. Se pueden observar en el período de tiempo analizado declaraciones en medios de comunicación de intendentes que ejemplifican lo mencionado con anterioridad. En el caso de Rosario, el intendente Javkin, sostuvo que no puede “combatir al narcotráfico con un handy”<sup>22</sup>, como así también solicitó que “cuiden más a Rosario, no nos dejen solos cuando más lo necesitamos”<sup>23</sup>. También se puede resaltar la declaración en un acto de la Municipalidad en conjunto con la Mesa Interreligiosa en donde ratificó su visión sobre la necesidad de que “cuiden más a Rosario” y planteó que se trata de una ciudad de “gente buena, honesta y trabajadora, todos nos tenemos que unir para ganarle a los malos”<sup>24</sup>.

La visión de la seguridad se encuentra prácticamente igualada a la cuestión policial y punitiva, como se puede observar en otras declaraciones de Javkin en las que afirma que “Rosario no tiene justicia, ni policía, ni cárceles; pero reclama a quienes sí las tienen”<sup>25</sup> y “necesitamos que las luces azules vuelvan a verse en la ciudad”<sup>26</sup>. Siguiendo la misma línea, el intendente de

---

<sup>22</sup> “El intendente de Rosario, Pablo Javkin: ‘No puedo combatir el narcotráfico con un handy’”. (28 de noviembre de 2021). *La Nación*.

<https://www.lanacion.com.ar/politica/el-intendente-de-rosario-pablo-javkin-no-puedo-competir-el-narcotrafico-con-un-handy-nid28112021/>

<sup>23</sup> “‘Quitamos un patrullero a vecinos y encima se hace mal’, se quejó Pablo Javkin”. (07 de septiembre de 2021). *VíaPaís*.

<https://viapais.com.ar/rosario/quitamos-un-patrullero-a-vecinos-y-encima-se-hace-mal-se-quejo-pablo-javkin/>

<sup>24</sup> “Rosario pidió paz: Con un imponente mensaje se encendieron las luces del tradicional árbol de Navidad”. (08 de diciembre de 2021). *Rosario Noticias*.

<https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/340070/title/Rosario-pidi%C3%B3-paz%3A-Con-un-imponente-mensaje-se-encendieron-las-luces-del-tradicional-%C3%A1rbol-de-Navidad>

<sup>25</sup> Bastús. L. (21 de junio de 2022). “Un acto como antes y con mensaje también”. *Página12*.

<https://www.pagina12.com.ar/430827-un-acto-como-antes-y-con-mensaje-tambien>

<sup>26</sup> “En la calle y en los escritorios”. (21 de octubre de 2022). *Página12*.  
<https://www.pagina12.com.ar/491301-en-la-calle-y-en-los-escritorios>

Villa Gobernador Gálvez, Alberto Ricci, entendía que la necesidad era “una mayor intervención de parte de la policía. Con mayores recursos humanos, mayores móviles. Mayor presencia de la policía en la calle”<sup>27</sup>.

Esta visión que emparenta la seguridad pública solamente con el accionar policial supone una debilidad -desde la interpretación de la gestión ministerial- puesto que los gobiernos locales, generalmente, decidían prescindir de su participación o de bajar el nivel de intervención debido a que preferían evitar quedar envueltos en situaciones que lo pusieran en el centro de la agenda mediática. En palabras de Sain, “lo que los gobiernos locales no querían era pagar costos políticos, para ellos la seguridad pública no da votos y da problemas” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

Un último elemento a tener en consideración es que la Policía de la Provincia de Santa Fe cuenta con una baja capacidad de control territorial en el cumplimiento de sus funciones, sobre todo en los grandes centros urbanos, y además posee problemas de recursos humanos y materiales en la esfera operativa. Se debe resaltar que a inicios de la gestión ministerial -diciembre 2019- se encontró una policía de prevención con poca cantidad de efectivos en calle y muchos recursos humanos destinados a tareas no operacionales (tareas administrativas en su mayoría):

“se produjo un desvío de recursos policiales hacia el desempeño de labores administrativas [...] sólo en torno al 60% del total de los policías estaba “en la calle”, o sea, abocado a prestar servicio de patrullamiento, vigilancia preventiva y labores de control” (Proyecto de Ley de Seguridad Pública<sup>28</sup>, p.4).

---

<sup>27</sup> Álvarez, H. (18 de marzo de 2021). “En Villa Gobernador Gálvez siguen pidiendo más seguridad a las autoridades provinciales”. *El Litoral*. [https://www.ellitoral.com/regionales/villa-gobernador-galvez-siguen-pidiendo-seguridad-autoridades-provinciales\\_0\\_BLsWJyVGmL.html](https://www.ellitoral.com/regionales/villa-gobernador-galvez-siguen-pidiendo-seguridad-autoridades-provinciales_0_BLsWJyVGmL.html)

<sup>28</sup> Al respecto, para mayor información, consultar el Proyecto de Ley. Versión digital: <https://www.santafe.gob.ar/index.php/web/content/download/258767/1362060>

### Amenazas:

Una de las principales amenazas radica en la inmediatez que requiere la gestión política. Esto se debe a una necesidad constante, por parte de los gobiernos, en mostrar acciones o resultados que repercutan de manera positiva en la opinión pública. Esto atenta contra el trabajo articulado y coordinado basado en consensos de actores diferentes, lo que trae como consecuencia una gestión supeditada a resultados en el corto y mediano plazo. En otras palabras, la opinión pública presiona y es entendida como una amenaza para el proceso que requiere una política pública. La gestión de la seguridad pública siempre se encuentra atravesada por los efectos, el nivel de aprobación de la población y el rol de los medios de comunicación. Todo este combo supone una amenaza a los procesos de cambio de dinámicas, debido a que cualquier incidente que motive un incremento en la preocupación ciudadana puede motivar un corte abrupto de la implementación o el desarrollo de las iniciativas.

El mencionado accionar de los medios de comunicación es otro elemento a tomar en consideración. En este sentido, se debe resaltar que el modo de presentar la información frecuentemente está asociado a una sucesión de imágenes de hechos delictivos -vinculados a delitos predatorios, es decir, arrebatos en la vía pública- con una música de fondo que recrea una situación de máxima tensión, lo que termina por crear una sensación de miedo y angustia en quien recibe dicha cobertura periodística. Esto potencia la percepción ciudadana de habitar un escenario atiborrado de amenazas y peligros, lo cual impacta directamente en los cambios de uso del espacio público y del comportamiento personal en la vía pública. Como bien sostiene Zaffaroni:

"las personas que todos los días caminan por las calle y toman el ómnibus y el subte junto a nosotros, tienen la visión de la cuestión criminal que

construyen los medios de comunicación, o sea, que se nutren -o padecen- una criminología mediática" (Zaffaroni, 2012, p.216).

Otro punto a destacar es que los medios de comunicación también buscan proporcionar una sensación de solidaridad y de empatía con el televidente, por lo cual suelen acompañar las noticias con discursos a modo de editorial en el cual encarnan una indignación moral que apunta directamente al fracaso de las autoridades gubernamentales y condicionado las políticas de seguridad. Esto último se realiza dirigiendo y focalizando la atención a ciertas dinámicas y delitos en particular, alterando el enfoque y manejando los tiempos de duración de la temática en pantalla, por ello "la característica central de la versión actual de esta criminología proviene del medio empleado: la televisión" (Ibídem, p.217) y esto es así debido a que "el 'gancho' de la comunicación por imágenes está en que impacta en la esfera emocional" (Ibídem, p.218). Como bien sostiene Martini, "hay una escena que se repite en los crímenes azarosos: el hecho criminal destruye la armonía que caracterizaría el orden social e instala el efecto de lo siniestro en la cotidianidad" (2009, p.37).

Por otro lado, la cuestión del rol de los senadores departamentales fue una cuestión de gran relevancia. Como ya se mencionó anteriormente, se entendía que estos tenían un peso e incidencia muy grande sobre el esquema de seguridad pública y, en particular, sobre la institución policial. La gestión del Ministerio de Seguridad buscaba retomar el control político de la cuestión, por lo cual, debía abordar situaciones vinculadas a la seguridad pública directamente con los encargados de los ejecutivos locales y sin la presencia de los senadores. Sin embargo, esto generó rispideces entre el Ministerio y un sector de senadores. Sain explica que "Perotti no entendió cabalmente la necesidad de que los senadores no podían ser interlocutores en cuestiones institucionales entre Provincia y Municipio, él me explicaba sobre la tradición política santafesina de invitar al senador cuando se

visitaba un departamento” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

Otro aspecto a tomar en consideración es que los gobiernos locales pueden tener ejecutivos de otro sello político a quien gobierna la provincia. Esto, en general, lleva a situaciones en donde un actor u el otro privilegia el rédito político a la resolución de las problemáticas. Los gobiernos locales, como se ha planteado con anterioridad, ante cuestiones que pueden ser consideradas relevantes para la opinión pública suelen preferir desresponsabilizarse con el fin de no pagar costos políticos o electorales.

En muchas ocasiones lo que termina por primar es la visión tradicional policialista de la seguridad pública. Esto es, se pretende el uso de la institución policial para resolver conflictos de lo más variados y con orígenes totalmente contradictorios con un esquema preventivo de seguridad pública. No obstante, esta visión tradicionalista apunta a privilegiar medidas vinculadas al incremento de la presencia policial en el territorio, en detrimento de intervenciones orientadas a la investigación y el análisis criminal, y obviamente dejando de lado acciones multiagenciales e integrales de prevención del delito.

Además, en esta misma línea, se abandona la búsqueda de consensos con otros actores. En este sentido, se observa la prevalencia de este tipo de visión dentro de los gobiernos locales, como bien sostuvo un exfuncionario de la cartera de Seguridad provincial "los pedidos de los Intendentes y Jefes Comunes, en general, eran más que tradicionales, por ejemplo, pedían un patrullero en una esquina en particular, o con un recorrido específico" (Entrevista a Ex-Funcionario del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 10 de marzo de 2023). Aquí se puede volver a hacer hincapié en el tipo de declaraciones ante la prensa del intendente Javkin que reproducen dicha posición: "La luz que ahora falta es la azul [...] hay que

llenar la ciudad de patrulleros”<sup>29</sup>. Esta visión tradicional lleva a vincular la cuestión de la seguridad estrictamente al accionar policial y al control o monitoreo, "por ejemplo cuando se hablaba de procesos de inversión en tecnología, los pedidos locales siempre eran relacionados a las cámaras de videovigilancia, no se entendía a la tecnología en seguridad por fuera de eso" (Ibídem).

Con el planteo del cuadro situacional, la Mesa de Seguridad Local suponía una alternativa que presentaba alta viabilidad en su formulación e implementación. Esto fue debido a que la gestión política comprendió que los factores que se configuraban como fortalezas y oportunidades creaban un marco prolífico para el funcionamiento de un mecanismo de articulación y coordinación interjurisdiccional en materia de seguridad pública.

Ahora bien, en la normativa de creación del dispositivo (Resolución N°0001/20, Ministerio de Seguridad) se resalta que el Estado provincial asume su responsabilidad primaria en la prestación de los servicios de seguridad y policiales de prevención y conjuración de los delitos y faltas graves, como así también entiende que esta debe hacerse de manera coordinada con los gobiernos locales, institucionalizando un ámbito de cooperación, colaboración y trabajo conjunto de las autoridades provinciales y municipales.

La Mesa de Seguridad Local tenía en su esencia tres grandes objetivos institucionales. En primer lugar, pretendía construir un cuadro de situación con los problemas en materia de seguridad pública en el ámbito local. Sain explica que “para gestionar crímenes tengo que conocerlos, entender los factores que inciden y establecer estrategias de intervención que obligan a una estrategia institucional” (M. Sain, comunicación personal, 10 de

---

<sup>29</sup> “Javkin: ‘Se habla sobre la situación de Rosario, pero se ponen los policías en otro lugar’”. (16 de mayo de 2023). *Rosario Noticias*. <https://www.rosarionoticias.gob.ar/page/noticias/id/421006/title/Javkin%3A-%C2%ABSe-hab-la>

septiembre de 2022). Se entiende que la gestión de la seguridad pública requiere de información y análisis que permita desplegar acciones sobre las particularidades que afecta a los diversos territorios. En segundo lugar, se buscaba diseñar y establecer políticas y estrategias de seguridad pública, con el debido subsidio técnico del Ministerio de Seguridad provincial. La estrategia de seguridad preventiva diseñada por el Ministerio tenía al Gobierno Local como actor fundamental. Por ello, “la idea era ir generando una suerte de cogestión de la seguridad en cuanto a lineamientos y acciones comunes, siempre en el marco de lo normado” (Ibidem). Por último, la Mesa -como política pública- también apuntaba a una coordinación con el Sistema Policial, “este era un objetivo no escrito, la intención era que el municipio vaya ganando expertise en la conducción policial, ya que en el futuro las grandes ciudades tendrán su propia policía” (Ibidem).

No obstante, la Mesa de Seguridad Local revestía una importancia aún mayor puesto que su diseño e implementación tendría como correlato una reinstitucionalización de las cuestiones vinculadas a la Seguridad en la Provincia de Santa Fe. En relación con esto, la gestión ministerial comprendía que en el sistema de seguridad pública y en el sistema policial, existen múltiples actores que tienen influencia y un peso específico, por fuera de la conducción política del gobierno. En este sentido, “senadores, diputados, intendentes, empresarios y sectores de la justicia condicionaban o formaban parte de las decisiones vinculadas a la seguridad y la policía, existían relaciones personales, una suerte de sultanismo. Eran relaciones muy clandestinas” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

En cuanto a los destinatarios del dispositivo, la Mesa en su origen fue pensada para su puesta en funcionamiento en los grandes centros urbanos de la Provincia de Santa Fe. La Secretaría de Gestión Institucional y Social de la Seguridad tenía como una de sus funciones el recorrer la provincia

con la consigna central de colocar a los municipios como interlocutores en la gestión de la seguridad pública, porque independientemente de las competencias institucionales, son los actores sobre los cuales recae fuertemente la demanda ciudadana. En este sentido, Sain explica que “cuando ciudades de mediano o pequeño porte veían lo que se estaba desarrollando en Rosario y Rafaela, reclamaban la conformación de la Mesa, por lo que se tomó la decisión de constituir las hasta donde se pueda” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

Asimismo, se debe destacar que la Mesa de Seguridad Local no constituía una política aislada sino que formaba parte de un bloque de iniciativas. La gestión -iniciada en diciembre de 2019- diseñó e impulsó un Plan de Reforma. Dicho Plan se encontraba materializado en tres proyectos de ley: “Ley de Seguridad Pública” (que buscaba establecer las bases jurídicas e institucionales del sistema de seguridad pública en la provincia, con la estructura gubernamental, la conducción política de la institución policial y de la gestión securitaria, los lineamientos en la gestión del conocimiento y la información, el bienestar policial y políticas de género en la policía, entre otros puntos), “Ley del Sistema Policial” (actualización normativa y la posibilidad de diferenciar dentro del sistema policial a los servicios de prevención, investigación y control, apuntando a la especialización y la profesionalización de los integrantes de la fuerzas), y “Ley de Control del Sistema Policial (en donde se pretendía crear un "tribunal de disciplina policial" para juzgar a nivel administrativo a los policías que sean acusados por una "Inspectoría General", una especie de fiscalía interna, que realizaría sumarios ante faltas consideradas graves o muy graves).

Por otro lado, también formaban parte de una política global la Estrategia de Seguridad Preventiva para Centros Urbanos en la Provincia de Santa Fe y los Lineamientos de Funcionamiento de los Centros de Operaciones Policiales (COP) y del Centro Provincial de Análisis y Operaciones Policiales (COP Central) que conformaban la Resolución Ministerio 1138 del año 2020.

Esta resolución buscaba la reconversión de las estaciones policiales -que había comenzado a construir la gestión anterior- “a los efectos de construir el comando operacional donde se formulará el cuadro de situación de las problemáticas criminales, estrategias de intervención preventiva policial y todos los mecanismos de control” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022). Los Centros Operacionales se encuentran ubicados en las ciudades de Rosario, Rafaela, Reconquista, San Lorenzo, Santa Fe y Venado Tuerto, “con la misión de producir análisis criminal, planificar intervenciones y operaciones policiales focalizadas y evaluar el desempeño” (Ibidem).

Con el cuadro situacional analizado anteriormente se puede observar que la Mesa de Seguridad Local tenía una gran viabilidad, por lo cual se pudo pasar a la etapa de la implementación. Con respecto a esto, la Mesa se debe formalizar con la firma de un Convenio de Adhesión entre las partes intervinientes (Ministerio de Seguridad y Municipio o Comuna) en donde consten las funciones principales, a saber: intervenir en las cuestiones y problemáticas atinentes a la seguridad local en el ámbito jurisdiccional del Municipio; planificar, coordinar, implementar, supervisar y evaluar las estrategias y acciones institucionales de seguridad local que comprendan intervención conjunta o coordinada de dependencias o unidades policiales y municipales; elaborar propuestas a las autoridades atinentes a la seguridad local; entre otras cuestiones.

Asimismo, la conformación y la elección de los responsables del dispositivo fue una etapa importante para el funcionamiento de dicha política pública. La Mesa se constituye por representantes de la Subsecretaría de Prevención y Control Urbano (dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Ministerio de Seguridad provincial), del Municipio/Comuna (ya sea el Jefe/a Comunal o Intendente/a, además de funcionarios que tengan bajo su órbita la cuestión de la seguridad o el control urbano, por

autoridades de la Unidad Regional<sup>30</sup> y, según los temas particulares a tratar, también referentes de otras áreas del Ministerio de Seguridad u otras carteras provinciales, como así también con representantes del Ministerio Público de la Acusación (Poder Judicial).

Un punto de interés es la cuestión de la capacitación y la formación en seguridad pública local. En este sentido, como complementaria a la puesta en funcionamiento de las Mesas de Seguridad Local, desde el Ministerio se diagramó y se implementó una capacitación dirigida a funcionarios de municipios y comunas. La misma se realizó de manera virtual y constó de diez encuentros que representaron veinte horas de cursado en diferentes bloques. La capacitación tenía como objetivo que las autoridades y responsables de los gobiernos locales tengan conocimiento sobre la realidad de la Seguridad en Santa Fe, la coordinación con gobiernos locales, la prevención del delito, las bandas criminales y el análisis sobre las principales problemáticas.

Por otro lado, la fase de ejecución supone la puesta en funcionamiento de la Mesa de Seguridad Local. La Resolución Ministerial que habilitaba su creación y funcionamiento, fue la primera firmada en el año 2020. A los pocos días de esto, se rubricó el primer Acta de Convenio de Adhesión con la Municipalidad de Rafaela. Una semana después, el gobernador Perotti y el ministro Sain convocaron a una reunión en la ciudad de Rosario de la cual participaron los intendentes de las ciudades más populosas de Santa Fe: Pablo Javkin, por Rosario; Emilio Jatón, por Santa Fe; Enrique Vallejos, por Reconquista; Leonel Chiarella, por Venado Tuerto; Luis Castellano, por

---

<sup>30</sup> La Policía de la Provincia de Santa Fe está compuesta por 19 Unidades Regionales, a razón de una por cada Departamento que integra la Provincia: Unidad Regional I: La Capital; Unidad Regional II: Rosario; Unidad Regional III: Belgrano; Unidad Regional IV: Caseros; Unidad Regional V: Castellanos; Unidad Regional VI: Constitución; Unidad Regional VII: Garay; Unidad Regional VIII: General López; Unidad Regional IX: General Obligado; Unidad Regional X: Iriondo; Unidad Regional XI: Las Colonias; Unidad Regional XII: 9 de Julio; Unidad Regional XIII: San Cristóbal; Unidad Regional XIV: San Javier; Unidad Regional XV: San Jerónimo; Unidad Regional XVI: San Justo; Unidad Regional XVII: San Lorenzo; Unidad Regional XVIII: San Martín; Unidad Regional XIX: Vera.

Rafaela; Pablo Corsalini, por Pérez; y Alberto Ricci, por Villa Gobernador Gálvez<sup>31</sup>. En esta reunión se presentó la Mesa de Seguridad Local y se puso en conocimiento a las autoridades de los gobiernos locales sobre la forma de adherirse, cuestión que fue resuelta en el corto plazo. Con el correr del tiempo, ciudades de diversa envergadura solicitaron conformarlas en su territorio, muchas de las cuales fueron creadas “Ad Hoc” (es decir, fueron creadas similares en su conformación pero con distintos plazos de reuniones, representantes que participaban o sin la firma del Acta Convenio de Adhesión).

La cuestión del seguimiento está relacionado a un proceso de supervisión de las tareas realizadas con el objetivo de realizar las correcciones que se consideren necesarias para cumplir con los fines para los cuales la política pública fue creada. Esta actividad fue llevada adelante por dos reparticiones del Ministerio de Seguridad: en primer lugar, personal de la Secretaría de Gestión Institucional y Social de la Seguridad, que tenía como una de sus funciones ser la encargada de gestionar los vínculos con los gobiernos locales en cuanto a la seguridad pública. En segundo lugar, el seguimiento era apoyado por personal técnico de la Secretaría Privada que se desempeñaban como asesores o asistentes del Ministro.

Por último, es menester destacar que la propia política incluía una instancia de evaluación sobre su desempeño y resultados. La etapa de la evaluación supone el análisis de los efectos que se produjeron, observar el cumplimiento (o no) de los resultados que se plantean y examinar la aparición de cuestiones no previstas. La Resolución Ministerial que permitió la puesta en funcionamiento de la Mesa de Seguridad Local, preveía dos criterios de evaluación. Esto es de interés para el análisis, puesto que la propia normativa contaba con los circuitos y procedimientos de evaluación.

---

<sup>31</sup> “Se presentó la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad”. (15 de enero de 2020). *Sin Mordaza*.  
<https://sinmordaza.com/noticia/3915-se-presento-la-mesa-de-coordinacion-institucional-en-seguridad.html>

En primer lugar, con una frecuencia quincenal, la Mesa de Seguridad Local debe concretar reuniones o encuentros para abordar y analizar el cuadro de situación en cuanto a delitos y las faltas graves, evaluar las intervenciones multiagenciales y multidisciplinarias, como así también las policiales que se llevaron a cabo y los planes futuros para la prevención y conjuración policial en las áreas de responsabilidad. Esta evaluación del desempeño policial debe basarse en la información que produce la Unidad de Análisis Local y los indicadores elaborados y establecidos por ella. En segundo lugar, con una periodicidad de sesenta días, el titular del Poder Ejecutivo del gobierno local (ya sea Intendente/a o Jefe/a Comunal) y las autoridades del Ministerio de Seguridad deben reunirse con el fin de realizar una evaluación integral del funcionamiento y desempeño de la Mesa de Seguridad Local. Este punto es de una importancia estratégica puesto que permite consolidar el dispositivo ya que son las autoridades máximas de ambos actores, lo cual funciona como una consolidación de la Mesa de Seguridad Local y una garantía de su continuidad.

Además, la normativa posee una cláusula -en su artículo N°13- que permite la rescisión del convenio constitutivo de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local sin reservas y con efecto inmediato. Esto tendría como consecuencia el cese de las actividades de coordinación -mediante la política pública que es objeto de la presente investigación- en caso de que alguna de las partes considere que la misma no cumple con los objetivos para la cual fue creada o simplemente por una decisión unilateral.

Por otro lado, se pueden observar algunas cuestiones que hacen a la evaluación de la misma. En este sentido, la considerable cantidad de gobiernos locales que han suscrito el Acta Convenio de Adhesión a la Mesa de Seguridad Local -o la conformaron de manera "Ad Hoc"- da muestras de la relevancia que tiene para las autoridades locales santafesinas poder tomar participación en las cuestiones de seguridad pública en sus territorios. Como se mencionó anteriormente, la política pública estaba orientada a

aquellos centros urbanos de mayor envergadura, que por su dimensión territorial y sus problemáticas criminales requerían de una mayor coordinación de los recursos provinciales y locales. No obstante, la necesidad que también poseían ciudades de tamaño medio para articular sus esfuerzos o participar de la diagramación de intervenciones en sus territorios, llevaron a incrementar la cantidad de Mesas de Seguridad Local. Para mediados del año 2021, se contabilizaban más de quince mesas que se encontraban en funcionamiento, con sus formas de adhesión y modos de funcionamiento particulares.

A continuación, se abordarán las particularidades de la Mesa Institucional en Seguridad Local de la ciudad de Rosario. La elección de este caso se encuentra sustentada en que dicha ciudad, como se señaló anteriormente, presenta una coyuntura criminal que la posiciona con la tasa de homicidios más alta del país, como así también demuestra un crecimiento exponencial del negocio del narcotráfico y asociados. Asimismo, y estrictamente vinculado al funcionamiento del dispositivo que se estudia, la Mesa de Seguridad Local en Rosario posee características que resultan de interés para el análisis.

### **III. La Mesa de Seguridad Local en Rosario**

En la ciudad de Rosario, la Mesa de Seguridad Local comenzó a funcionar el 21 de enero del año 2020. Dicha primera reunión se llevó a cabo en las instalaciones del Ministerio de Seguridad, ubicadas en la Sede de Gobierno de Rosario, y contó con la participación de Subsecretarios del Ministerio y de la Municipalidad de Rosario y de Jefes Policiales de la Unidad Regional II.

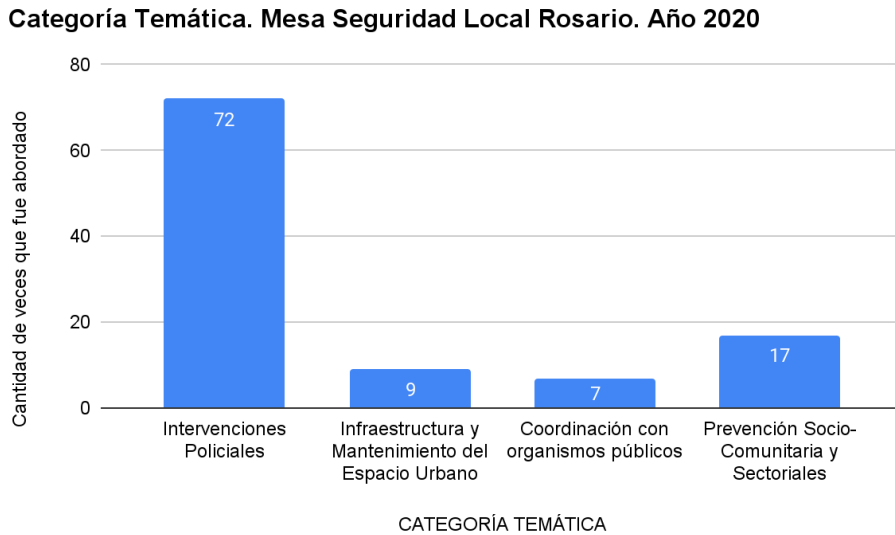
Durante el año 2020, se realizaron veintiséis (26) reuniones de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local de la ciudad de Rosario. En este sentido, se analizaron veinticuatro (24) actas de dichas reuniones, mientras que las dos (2) restantes no pudieron ser revisadas debido a que no se encontraron copias de las mismas<sup>32</sup>. De estas veinticuatro (24) mencionadas anteriormente, se pudieron contabilizar el abordaje de ciento cinco (105) situaciones que se presentaron en la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local.

Las cuestiones abordadas pueden ser clasificadas, en primera instancia, por categoría temática. En este aspecto, se puede observar que las intervenciones policiales dominan el funcionamiento de la mesa, ya que dos de cada tres situaciones planteadas guardaban relación con el accionar de las fuerzas de seguridad en el territorio de la ciudad. En segundo lugar, se advierte la cuestión de la prevención socio-comunitaria como un elemento que suscita cierto interés dentro del esquema de atención de los actores de la Mesa. Por último, la coordinación con otros organismos públicos y la temática relacionada a la infraestructura y mantenimiento del espacio urbano quedan visiblemente relegadas del centro de atención de los actores que participan del dispositivo.

---

<sup>32</sup> Al respecto, ver página 27 de la presente tesis en donde se explica la cuestión de las actas.

Gráfico N°13: Distribución por Categoría Temática de las situaciones abordadas en la Mesa de Seguridad Local Rosario durante el año 2020.

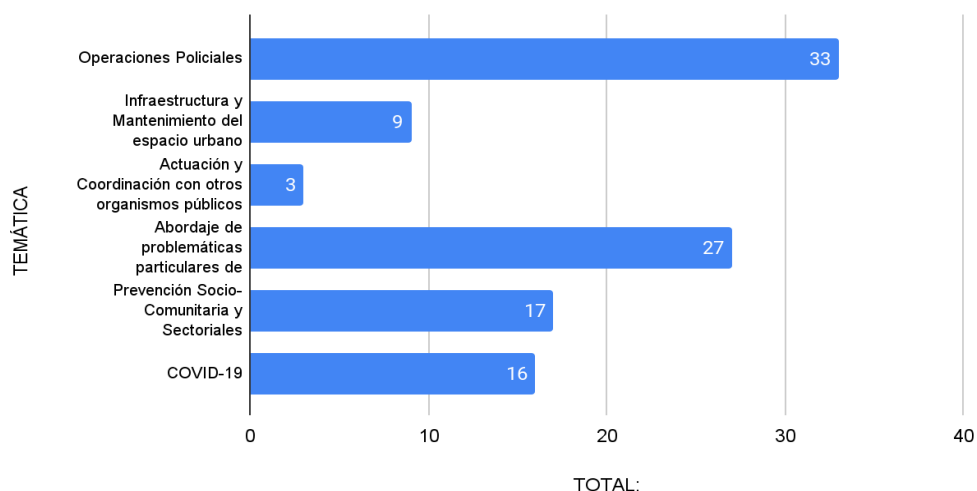


Fuente: Elaboración Propia.

Ahora bien, resulta necesario poder realizar un nuevo nivel de desagregación de las categorías temáticas globales, con el fin de poder comprender de qué tipo son las situaciones que fueron abordadas por la Mesa en el transcurso del año 2020.

Gráfico N°14: Distribución Temática de las situaciones abordadas en la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local Rosario durante el año 2020.

**Temas abordados. Mesa Seguridad Local Rosario. Año 2020.**



Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, se observa que -en primer lugar- se encuentran las operaciones policiales, que se constituyen como pedidos o solicitudes de realización de patrullajes preventivos en los barrios de la ciudad de Rosario, operativos especiales de saturación para control territorial o operativos relacionados a materiales controlados.

En segundo lugar, con una cantidad muy similar, se distingue la categoría de abordaje de problemáticas particulares de Seguridad Pública, que se encuentra compuesta mayoritariamente por sucesión de hechos delictivos en zonas de escuelas, hospitales, clubes, comercios e industrias, como así también eventos vinculados a la usurpación, entre otros.

Luego de ello, se puede advertir la presencia de la categoría prevención Socio-Comunitaria y Sectoriales, que refiere a reuniones con asociaciones vecinales y barriales, y a encuentros con representantes sectoriales ligados a la actividad económica.

Asimismo, es menester destacar la cuestión del COVID-19<sup>33</sup>, debido a que el año 2020 fue atravesado por la pandemia del coronavirus (derivada de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2) y las medidas adoptadas para garantizar el aislamiento social, preventivo y obligatorio, y las sucesivas restricciones de circulación que fueron normadas desde el Estado. Al ser un fenómeno completamente novedoso, esta temática prácticamente monopolizó las reuniones que se realizaron a partir del mes de marzo hasta el mes de junio de 2020.

Por otro lado, y un poco más rezagados en el abordaje, se sitúan las temáticas de Infraestructura y Mantenimiento del espacio urbano y la cuestión de la actuación y coordinación con otros organismos públicos.

Atento a las estadísticas desagregadas, se puede observar que la mayoría de las temáticas o situaciones abordadas están estrictamente vinculadas a la intervención de la institución policial. En este sentido, incluso se observa un fuerte componente policial en las categorías de prevención socio-urbana y las relacionadas al COVID-19.

En primer lugar, los temas prevención Socio-Comunitaria y Sectoriales (referidas a reuniones varias con asociaciones vecinales y representantes sectoriales ligados a la actividad económica) se pueden comprender en dos

---

<sup>33</sup> Resulta sumamente necesario resaltar y tener en consideración la cuestión de la pandemia debido a la generación de escenarios y situaciones completamente distintas a las que generalmente se constituían como el marco de la gestión pública. En diciembre del año 2019, la República Popular China notificó la existencia de un conglomerado de casos de neumonía que luego fueron identificados como una nueva cepa de coronavirus (SARS-CoV-2). Poco tiempo después, el 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó la situación como pandemia. En la República Argentina, el día 20 de marzo del 2020, el presidente Alberto Fernández aplicó el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N°297/2020, en donde se estableció la medida del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) para todas las personas que habitaban el país o se encontraban de manera temporaria. Esta situación generó un desajuste temporal en el funcionamiento habitual del Estado, cuyas autoridades tuvieron que encontrar rápidamente la forma de garantizar el funcionamiento correcto de las instituciones en estricto cumplimiento de la normativa.

grandes ejes: uno que busca la articulación con los diferentes niveles y agencias estatales con sectores de la sociedad civil con el fin de poder impulsar actividades que tienen que ver con la recuperación del espacio público y la presencia de los vecinos en eventos barriales, entre otros; mientras que el otro eje está estrictamente vinculado con el accionar policial, frecuentemente ligado al intercambio de información territorial que sirva como insumo para modificar las estrategias de patrullaje preventivo o directamente el requerimiento de mayor presencia policial en determinado sector o lugar de interés.

En segundo lugar, gran parte de los abordajes sobre la cuestión de la pandemia del COVID-19 estuvieron relacionados con el accionar policial. Es menester recordar que el presidente Alberto Fernández, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 297/2020, estableció el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) para todas las personas que habitaban en el país o se encontraban de manera temporal. Entre otras reglamentaciones, se prohibió el desplazamiento de personas por rutas, vías y espacios públicos (a excepción de los movimientos mínimos para aprovisionarse de alimentos y medicamentos, y personal catalogado como esencial). Para garantizar su cumplimiento efectivo, se facultó al Ministerio de Seguridad Nacional y a sus pares provinciales a disponer de controles permanentes en lugares que se consideren estratégicos como así también a realizar fiscalizaciones.

El rol que adquirieron las instituciones policiales trajo aparejado una gran consolidación de la presencia y el despliegue policial en las calles. Una vez superados los primeros meses más fuertes del aislamiento, la policía siguió siendo un elemento clave puesto que los operativos de control de la circulación, la custodia de los centros de aislamiento y de los traslados de material hospitalario, como también la logística de la distribución de las vacunas, estuvo fuertemente influida por la prestación de servicio de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Ahora bien, la emergencia de la situación generada por COVID-19 “trajo aparejada una mayor facilidad para articular y coordinar acciones, además de unificar criterios para el cumplimiento de las ordenanzas de aislamiento y restricción de movilidad entre ambos actores [Provincia y Municipio] debido a la preocupación que generaba la situación” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022). En este sentido, se puede observar que la pandemia tuvo dos grandes etapas: “la primera fue muy estricta en cuanto al cumplimiento de lo normativo pero luego se pasó a una etapa donde se fueron ‘estirando’ las normas para poder manejar la cuestión del mayor movimiento por trabajo o supervivencia” (Ibídem), esto tuvo como consecuencia el inicio de las rispideces entre el Ministerio de Seguridad provincial y la Municipalidad de Rosario debido a que a las autoridades ministeriales “le costaba mucho que la Municipalidad de Rosario acepte que la rigurosidad de los decretos comience a ser más laxa porque la situación social no permitía el cumplimiento estricto como en los primeros meses” (Ibidem).

Sin embargo, y pese a las discrepancias o “juegos políticos”, el dispositivo tuvo una prolífica actividad incluyendo reuniones especiales en donde asistían el Ministro de Seguridad y el Intendente<sup>34</sup>.

A finales del año 2020, la Secretaría de Gobierno de la Municipalidad de Rosario dejó de participar en la Mesa de Seguridad Local. La importancia de la presencia de este actor radicaba en que dicha Secretaría intervenía en un rol de órgano rector que tenía la autoridad para poder derivar a otras Secretarías, Subsecretarías o Direcciones municipales aquellas cuestiones y problemas que surgían en la Mesa. Aparentemente, la ausencia estuvo motivada por “discrepancias entre el Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Rosario y un Subsecretario del Ministerio, aunque esa

---

<sup>34</sup> “Sain y Javkin encabezaron la Mesa de Coordinación Institucional”. (08 de julio de 2020). *Portal Gobierno de Santa Fe*. <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/267921/>

ausencia en realidad buscó quitarle importancia a la Mesa” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022). En su reemplazo, quien tomó la representación fue la Secretaría de Control y Convivencia, lo cual significó un claro mensaje político de la Municipalidad al restringir los temas abordados a cuestiones ligadas al control.

Se debe resaltar el diagnóstico -del establecimiento y el primer año de funcionamiento de la Mesa- realizado por las autoridades ministeriales. En este sentido, el ex-ministro Sain asegura que el factor preponderante que afectó a las Mesas de Coordinación Institucional en Seguridad Local fue el “conflicto político que fagocitó nuestra gestión, todo el conjunto que era el núcleo de las políticas de seguridad pública quedaron perdidas detrás del humo de la batalla política y el manejo de la prensa” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022) y por ello “la política partidaria talló el funcionamiento de las Mesas” (Ibídem).

De misma importancia es la visión que se tenía de la Municipalidad de Rosario y sus capacidades para abordar la temática de la seguridad pública, en ese sentido, Sain asegura que “uno de los problemas de Rosario fue que Javkin tenía escasa capacidad de control de la estructura que gobierna, el socialismo se propuso esmerilar su gestión y la nuestra también” (Ibídem). Aquí lo que surge es una suerte de crítica a la burocracia estable tanto a nivel municipal<sup>35</sup> como a nivel provincial<sup>36</sup>, en donde -siempre según la posición del ex-ministro Sain- buscaban desestabilizar o truncar el éxito de toda política pública impulsada. Sin embargo, y pese a remarcar la dificultad

---

<sup>35</sup> La ciudad de Rosario fue gobernada por el Partido Socialista desde el año 1989 hasta el año 2019. Los Intendentes fueron Cavallero (1989-1995), Binner (1995-2003), Lifschitz (2003-2011) y Fein (2011-2019). En las elecciones del 2019, si bien el oficialismo ganó la Intendencia, este estuvo representado por Javkin (de extracción radical) quien venció en la interna a la candidata del Partido Socialista.

<sup>36</sup> La Provincia de Santa Fe estuvo gobernada por el Partido Socialista -en la coalición Frente Progresista Cívico y Social- desde el año 2007 hasta el año 2019. Los gobernadores fueron Binner (2007-2011), Bonfatti (2011-2015), Lifschitz (2015-2019). En las elecciones del 2019, el vencedor de las elecciones fue el peronista Omar Perotti.

anterior, el ex-Ministro Sain también apuntó contra el Intendente de Rosario debido a que: “Javkin pedía el control de la conducción sobre la policía pero vació de contenido la Mesa en donde podría haber co-ejercido eso” (Ibídem). Este último punto se inscribe dentro de la dinámica de respuesta exculpatoria que suelen desarrollar los gobiernos locales en la Argentina, esto es aducir falta de competencias, facultades y recursos, y delegar la responsabilidad en los niveles de Estado superiores.

Con respecto al año 2021, la Mesa de Seguridad Local de Rosario sufrió un proceso de mayor consolidación de la policialización de las intervenciones. En este sentido, la visión ministerial era que la Municipalidad de Rosario buscaba “no asumir responsabilidades, para ellos todo se resolvía con intervención policial, incluso cuestiones de competencia municipal como inspecciones a locales o cortes de tránsitos. Siempre buscaban que esté la policía” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

Desde la óptica de quien era el Ministro de Seguridad en ese entonces, Marcelo Sain, considera que:

“La posición de la Municipalidad de Rosario está a tono con gran parte de la Argentina, porque sostienen que la seguridad es una cuestión policial. En primer lugar, la complejidad de los factores que determinan los conflictos que son objetos de intervención de la seguridad se inscriben fuera del marco de los hechos materiales, tienen que ver con condiciones sociales, económicas, humanitarias, socioculturales, desde donde se torna muy difícil incidir desde la policía. En segundo lugar, existe una suerte de picardía política, porque si el municipio considera a la seguridad como una cuestión que excede a lo policial, deberían asumir responsabilidades al respecto y eso no quieren hacerlo” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

Resulta necesario destacar esta cuestión, debido a que -siempre según sostiene el Ministerio de Seguridad- “la Municipalidad llegó a plantear que el propio personal de Control Urbano y del Área de Control de Proximidad no quería cumplir funciones en gran parte del territorio local por temor y pedían la presencia policial” (Ibídem). En este sentido, una entrevista con un trabajador operativo de la Secretaría de Control y Convivencia parece clarificar el asunto: “En primer lugar hay una sensible falta de personal, la Municipalidad no tiene capacidad de controlar el espacio público” y asimismo “es una de las Secretarías con mayor presencia de sindicalizados y muchas veces la acción del Sindicato es proteger a los trabajadores impidiendo que cumplan funciones en barrios sin el acompañamiento policial, ello resta poder de acción a la Secretaría” (Trabajador Operativo Secretaría de Control y Convivencia, comunicación personal, 28 de septiembre de 2022). Esto se condice con una presentación -ante el Concejo- que realizaron trabajadores del área de Control municipal: “el personal que allí trabaja no es suficiente para poder desplegar tareas de control adecuadas en función a la coyuntura compleja que atraviesa Rosario”<sup>37</sup>.

Se pueden observar dos grandes ejes rectores que explican el rol que asumió la municipalidad de Rosario en lo concerniente a la cuestión de la seguridad pública en su propio territorio. En primer lugar, como ya se ha planteado, los gobiernos locales suelen apelar a la falta de competencias y facultades para trasladar la responsabilidad hacia el estamento estatal superior. La seguridad es vista como un problema y como una fuente de conflictos, por lo cual se intenta despegar de cualquier tipo de participación.

Aquí vale recuperar la visión de los funcionarios de la Municipalidad de Rosario para poder reconstruir la concepción de seguridad pública y las

---

<sup>37</sup> Maggi, N. (04 de mayo de 2022). Agentes de Control denuncian falta de elementos para trabajar. *La Capital*.  
<https://www.lacapital.com.ar/edicion-impresa/agentes-control-denuncian-falta-elementos-trabajar-n10014925.html>

potenciales líneas de acción. La Secretaria de Control y Convivencia de Rosario expresó en la red social Twitter que: “la seguridad pública es competencia provincial, y nuestro compromiso es articular estas reuniones, coordinar acciones, poner los recursos al servicio de los rosarinos porque nos eligieron para vivir mejor”<sup>38</sup>. Como se puede observar, la funcionaria municipal directamente emparenta a los asuntos de seguridad pública con la competencia provincial, debido a que esta última detenta el control de la institución policial. Por supuesto, este tipo de declaraciones van en consonancia con lo que plantea el Intendente de Rosario -Pablo Javkin- ante las consultas de la situación en la ciudad: “no tengo policía, no tengo nada. Para controlar las motos yo tengo que contratar policías. Yo no tengo policía, tampoco justicia, ni fiscales ni juez”<sup>39</sup>. En la misma línea, el Intendente ha declarado que “hago todo lo que puedo, pero yo soy el Intendente de un municipio que no tiene autonomía, no tiene policía, no maneja fiscales, ni jueces, ni cárceles, que no tiene una sola persona a cargo que porte armas de fuego”<sup>40</sup>.

Si bien es cierto que las funciones que cumple la policía son necesarias en la faz preventiva, lo que se desarrolla -tanto en las declaraciones en redes sociales o medios de comunicación- es una dinámica que parte de una concepción policialista de la seguridad. En este marco, bajo esta concepción, las instituciones policiales son consideradas el eje central de las políticas de seguridad pública, pero también como el principal instrumento que posee el Estado para afrontar la enorme diversidad de conflictos y las cada vez más complejas problemáticas del mundo criminal. Para esta concepción, “el inusitado crecimiento del delito responde a, o es

---

<sup>38</sup> Carolina Labayru [@CaroLabayru]. 14 de enero de 2021. Red Social Twitter: <https://twitter.com/CaroLabayru/status/1349872549069516800?t=WGEsguRzdAtPcOL7Wt7XLg&s=08>.

<sup>39</sup> “El intendente de Rosario reclamó más apoyo para combatir la violencia”. (28 de noviembre de 2021). *La Gaceta*. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/921441/actualidad/intendente-rosario-reclamo-mas-apoyo-para-combatir-violencia.html>

<sup>40</sup> Pablo Javkin [@PabloJavkin] (24 de octubre de 2021). Twitter. <https://twitter.com/pablojavkin/status/1452291481021173769>.

favorecido fundamentalmente por, la ineficiencia o la debilidad de las instituciones policiales en su lucha o combate contra ese flagelo social" (Sain, 2015, p.59). Esto se debe a que en nuestro país,

"entre los sectores dominantes y las clases medias predomina una concepción exacerbadamente estatalista de la seguridad pública, que considera al Estado y a la institución policial como las únicas instancias de producción de protección y resguardo [...] Se excluye, de antemano, a las personas y a la comunidad como coproductoras de la seguridad pública, y se deposita en el Estado y en su agencia policial la expectativa exclusiva de resolución de los complejos problemas de la seguridad, en particular de la conflictividad resultante del aumento y diversificación del delito" (Ibídem, p.54,55).

Además, se debe tomar en consideración que el año 2021 fue un año electoral, puesto que se eligieron cargos legislativos. Sin embargo, también se resalta que la escasez de personal y recursos materiales, como así también las problemáticas ligadas a la cuestión sindical, le restan capacidades al municipio para intervenir en este tema. Esto último, tomó estado público recién a comienzos del año 2022, cuando en el mes de abril, representantes del Sindicato de Municipales y delegados de diferentes áreas se presentaron en la comisión de Control, Convivencia y Seguridad Ciudadana del Concejo Municipal en donde remarcaron la falta de personal, la escasez de alcoholímetros y narcolímetros para controles, la falta de grúas, como así también el requerimiento por más insumos. Asimismo, aclararon que esto trae como consecuencia que los controles municipales sean prácticamente inexistentes<sup>41</sup>. Esto motivó que la Comisión cite a la Secretaria de Control y Convivencia de la Municipalidad en el mes de mayo. Allí, Labayru defendió su gestión y aseguró que el municipio tiene los insumos necesarios para garantizar los controles, pero además apuntó a

---

<sup>41</sup> "Municipales reclamaron en el concejo por la escasez de recursos y la falta de trabajadores". (26 de abril de 2022). *Portal LT3*.  
<https://lt3.com.ar/municipales-reclamaron-en-el-concejo-por-la-escasez-de-recursos-y-la-falta-de-trabajadores/>

una serie de irregularidades que se dan en las Direcciones dependientes de su Secretaría. En este sentido, explicó que había exagerados gastos en librería, utilización de las tarjetas para cargar combustible en móviles oficiales para el uso particular de los trabajadores, inconsistencias con los servicios de grúa por los acarreos, entre otros<sup>42</sup>. En cuanto al equipamiento e insumos surgió un entredicho, mientras el subsecretario del gremio municipal explicaba que en Rosario “hay ocho alcoholímetros pero de forma operativa se están utilizando solamente dos”, desde la Municipalidad sostenían que “cuentan con seis alcoholímetros [...] y que, por el momento, son suficientes”<sup>43</sup>.

Posterior a dicha reunión, el jefe del sindicato declaró que no constaban los hechos señalados por la Secretaría y que todo se transformó en una cuestión mediática<sup>44</sup>. Finalmente, el tema no tuvo ningún tipo de avance y desapareció de la agenda de los medios de comunicación.

En cuánto a los temas abordados en la Mesa durante el año 2021 vinculados a requerimientos de organizaciones de la sociedad civil (como por ejemplo vecinales y clubes) e incluso asociaciones sectoriales, se puede observar que existían problemas para poder brindar un tratamiento efectivo a las demandas. Estas demandas se trataban en la Mesa cuando autoridades provinciales o municipales decidían trasladar cuestiones que abordaban unilateralmente.

---

<sup>42</sup> “Fuerte denuncia de irregularidades en la secretaría de Control del municipio: los hechos que se apuntan”. (24 de mayo de 2023). *Rosario3*. <https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Fuerte-denuncia-de-irregularidades-en-la-secretaria-de-Control-del-municipio-los-hechos-que-se-apuntan-20220524-0025.html>

<sup>43</sup> Pellizzón, I. 09 de mayo de 2022. *Mirador Provincial*. [https://www.miradorprovincial.com/index.php/id\\_um/352842-a-un-ano-de-alcohol-cero-cuantos-alcoholímetros-hay-funcionando-en-rosario-reclamo-sindical](https://www.miradorprovincial.com/index.php/id_um/352842-a-un-ano-de-alcohol-cero-cuantos-alcoholímetros-hay-funcionando-en-rosario-reclamo-sindical)

<sup>44</sup> “Municipales se despegan de la denuncia por irregularidades en Control y se reúnen con Javkin: ‘Nos preocupa’”. (30 de mayo de 2023). *Rosario3*. <https://www.rosario3.com/informaciongeneral/Municipales-se-despegan-de-la-denuncia-por-irregularidades-en-Control-y-se-reunen-con-Javkin-Nos-preocupa-20220530-0011.html>

En primer lugar, desde el Ministerio de Seguridad se reconoce que “la Subsecretaría vinculada a la seguridad local no tuvo las capacidades necesarias para poder conducir el proceso de la Mesa” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022). La Subsecretaría mencionada en la entrevista es la de Seguridad Local y Abordajes Territoriales, que poseía como misión “entender en la elaboración, coordinación y ejecución de las estrategias de prevención social de la violencia y los delitos en los ámbitos locales, así como en los ámbitos específicos de alta conflictividad social y violencia (Decreto 0092/2019, Provincia de Santa Fe). Un rápido análisis de la normativa de la orgánica ministerial permite concebir la idea madre de dicha dependencia, vinculada a un abordaje integral de las problemáticas de seguridad pública que se suscitaban en los ámbitos urbanos, siempre vinculados a la cuestión de la conflictividad social y la violencia en el territorio.

Como bien se desprende de la entrevista mencionada con anterioridad, “la falta de gestión y de interés, además de la escasa capacidad” repercutieron en un reemplazo de liderazgo de la representatividad ministerial en la Mesa de Seguridad Local, pasando a ser ocupado por la Subsecretaría de Prevención y Control Urbano. Aquí se puede observar el primer punto de interés en cuanto a la policialización de la Mesa de Seguridad Local. Es que la Subsecretaría de Prevención y Control Urbano tenía como misión:

“entender en la planificación y coordinación del sistema policial de la Provincia de Santa Fe en todo lo atinente a la prevención de los delitos en los ámbitos urbanos, así como en la gestión del conocimiento delictivo, el análisis criminal preventivo y el policiamiento focalizado por resolución de problemas criminales” (Decreto 0092/2019, Provincia de Santa Fe).

En este sentido, la misión de la dicha Subsecretaría permite comprender la dinámica ligada al diseño de estrategias vinculadas al accionar del sistema policial:

“teniendo en cuenta las funciones que tenían los actores que representaban tanto a la Municipalidad como al Ministerio, creo que eso no permitió entender la lógica que tenía la Mesa, más vinculada a abordajes integrales de prevención social, lo que llevó a una policialización incremental del dispositivo” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

En segundo lugar, “desde el Ministerio se llevaban a la Mesa muchas cuestiones netamente municipales que provenían directamente de reclamos de vecinos” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022), esto fue el mecanismo que encontraron las autoridades para buscar responsabilizar a la Municipalidad de Rosario. En realidad, puede observarse que esto también es un problema generado por el abandono de la Secretaría de Gobierno municipal, debido a que esta era capaz de conducir demandas al interior del gobierno rosarino. Por su parte, la Secretaría de Control y Convivencia si bien podía derivar situaciones a otras áreas, el poder de seguimiento era mucho menor debido a sus facultades y competencias al interior del organigrama local. Esto estaba ligado no sólo a la dinámica de funcionamiento sino también a la propia cultura política y a las capacidades institucionales de cada actor, y poco tenía que ver con la voluntad particular del funcionario de turno. Para ejemplificar este punto, vale la pena mencionar un pasaje de la entrevista al ex-ministro Sain: “desde la gestión ministerial teníamos un concepto muy bueno de la persona que ocupaba el cargo de Secretaria de Control y Convivencia municipal” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

Como se puede reconstruir a través de las diversas entrevistas, la Mesa de Seguridad Local de Rosario fue sufriendo un proceso de paulatina policialización que se fue consolidando a lo largo de los años 2021 y 2022 fuertemente motivado por los dos cambios de Ministro de Seguridad

provincial que se sucedieron. En este sentido, anteriormente se analizaron las posiciones que tomó la Municipalidad de Rosario, pero no se abordó la actuación del Ministerio. Se debe recordar que en el mes de marzo del año 2021, tras la renuncia de Sain asume el cargo de ministro de Seguridad fue Jorge Lagna<sup>45</sup>, quien hasta ese momento ocupaba el cargo de Secretario de Gestión Institucional y Social de la Seguridad en dicha cartera.

Si bien la nueva gestión no dispuso cambios en la representación ministerial en la Mesa de Seguridad Local de la ciudad de Rosario, sí comenzó a modificar aspectos globales de la gestión política de la seguridad. Según lo planteado por un ex funcionario del Ministerio “tras la asunción de Lagna se volvió a un modelo más tradicionalista, que confiaba plenamente en el diagnóstico policial, con una escasa generación y análisis de la información, e incluso delegando mucha gestión política en la Policía” (Entrevista a Ex-Funcionario del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 10 de marzo de 2023). Algo similar planteó el ex-ministro Sain, a quien Lagna reemplazó:

“La despolitización y policialización de la seguridad fue el resumen de la gestión Lagna. Asume con la decisión de darle todo el poder a la policía, ya que entendía que las políticas de control policial entorpecían las políticas de seguridad. Lo clásico de la derecha argentina, darle el poder discrecional a la policía” (M. Sain, comunicación personal, 10 de septiembre de 2022).

En este marco, la relación y la gestión con los gobiernos locales tuvieron cambios de dinámicas que trajeron consecuencias indirectas sobre el dispositivo de la Mesa de Seguridad Local de Rosario: “la relación con los gobiernos locales pasó a estar conducida por personal con poca capacitación y con un fuerte desconocimiento de la problemática de la

---

<sup>45</sup> “Jorge Lagna asumió en Santa Fe como nuevo ministro de Seguridad de la provincia”. (19 de marzo de 2021). *La Capital*. <https://www.lacapital.com.ar/politica/jorge-lagna-asumio-santa-fe-como-nuevo-ministro-seguridad-la-provincia-n2648684.html>

seguridad pública” (Entrevista a Ex-Funcionario del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 10 de marzo de 2023). Sin embargo, aquí se ingresa al terreno de las observaciones ligadas a cierta subjetividad de los funcionarios, esto se puede advertir en un pasaje de otra entrevista en la cual se afirma que “los nuevos funcionarios que ingresaron con esa gestión (la del ex-ministro Lagna) aportaron vitalidad e iban al frente con los problemas” (Entrevista a Ex-Funcionario del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 25 de febrero de 2023).

Por otro lado, se debe destacar que hubo un principio de desjerarquización de la Mesa como dispositivo de coordinación en cuestiones ligadas a la seguridad, debido a que “la Municipalidad de Rosario comenzó a comunicarse directamente con Jefes Policiales, salteando al funcionariado ministerial, aunque luego recurrían a la Mesa para quejarse de problemas operativos de esos supuestos arreglos”, es decir “existía una lateralización de las problemáticas locales” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

Asimismo, también hubo un cambio en la forma de gestionar y en las prioridades ministeriales: “la gestión de Jorge Lagna privilegió el accionar ministerial sobre las ciudades pequeñas y medianas en detrimento de los grandes centros urbanos” ya que “se confiaba en la policía para la gestión de las ciudades de mayor envergadura” y que el funcionariado nuevo “pretendía gestionar la seguridad de Rosario de la misma manera que en municipios o comunas de menor relevancia, tanto poblacional como de hechos y problemáticas delictivas” (Entrevista a Ex-Funcionario del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 10 de marzo de 2023).

Otra cuestión que reviste interés para el análisis sobre el funcionamiento de la Mesa en el año 2021 fue la realización de las elecciones legislativas. En este sentido, en dicho proceso electoral debían elegirse Diputados y Senadores Nacionales por distrito, y a su vez, concejales a nivel local en la

Provincia de Santa Fe. El 12 de septiembre se realizaron las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) y el 14 de noviembre las elecciones generales. Las elecciones primarias suponían un gran desafío para la fuerza política de Pablo Javkin -intendente de Rosario- debido a que buscaba revalidar su hegemonía en el Frente Progresista frente al Partido Socialista. Se puede observar que la mala situación en cuanto a indicadores vinculados a la seguridad pública, fue un factor preponderante que llevó a una baja de la intensidad participativa de la Municipalidad de Rosario en la Mesa de Seguridad Local, “desde la óptica del Ministerio se observó un repliegue municipal en la actividad de la Mesa, creo que muy ligado a la cuestión electoral y a la necesidad de desresponsabilizarse de la co-gestión securitaria” (Entrevista a Ex-Funcionario del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 10 de marzo de 2023). Dentro de este marco, se pueden encontrar algunas réplicas de la dinámica que se utilizó en el año 2020, de reuniones especiales, en el marco de la Mesa de Seguridad Local, entre el Ministro de Seguridad y el Intendente<sup>46</sup>.

La desresponsabilización y el evitamiento de participar en la co-gestión de la seguridad pública y, en parte, de la institución policial, se contradice con el discurso de campaña que realizó el intendente Javkin. Es que, en el año 2019, presentaba sus propuestas de seguridad declarando: “sé cómo hacer que las fuerzas de seguridad cumplan su tarea. Cuando sea Intendente, voy a ser el jefe del territorio”<sup>47</sup>.

La policialización creciente de la Mesa de Seguridad Local Rosario se advierte al verificar la consolidación de los pedidos o abordajes relacionados

---

<sup>46</sup> “La Provincia profundiza el trabajo en seguridad con la Municipalidad de Rosario”. (20 de septiembre de 2021). *Portal Gobierno de Santa Fe*. <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/272382/>

<sup>47</sup> Pablo Javkin. 04 de abril de 2019. Red Social Facebook. <https://www.facebook.com/JavkinPablo/videos/preparado-para-la-seguridad-me-prepar%C3%A9-de-leyes-s%C3%A9-c%C3%B3mo-exigir-que-se-aplique/488493085018281/>

a las intervenciones policiales en detrimento de aquellas cuestiones ligadas a la infraestructura y mantenimiento del espacio público, y la coordinación con otros organismos públicos: “la cuestión policial tomó casi por completo la Mesa de Seguridad Local, prácticamente todas las intervenciones tenían que ver con el accionar de la fuerza de seguridad, ya sea con operativos o como acompañante de los empleados municipales” (Entrevista a Ex-Funcionario del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 10 de marzo de 2023). En este marco, lo que sí se mantuvo a niveles estables fueron los abordajes vinculados a la prevención socio-comunitaria -como se explicó anteriormente, frecuentemente relacionado a reuniones con asociaciones vecinales y barriales, y a encuentros con representantes sectoriales ligados a la actividad económica- “debido a la necesidad de poder obtener información de primera mano y a resolver cuestiones que afectan a ciertos colectivos en particular” (Ibídem).

La temática que tuvo un franco descenso como elemento relevante dentro de la Mesa de Seguridad Local de Rosario fue la cuestión del COVID-19, debido a que la creciente normalización de la vida cotidiana estrictamente vinculada a la flexibilización de las normativas de restricción de controles y al avance de la campaña de vacunación. Es menester destacar que el último punto pasó a la órbita de los Operativos Multiagenciales de la Provincia de Santa Fe, que con la participación de diferentes Ministerios, llevaron a cabo una descentralización de la realización de los hisopados y de la campaña de vacunación, por lo cual dejó de ser una cuestión atendida desde el dispositivo de la Mesa de Seguridad Local.

Durante el año 2022, la tendencia general relativa a la intervención de la institución policial de manera transversal sobre los temas abordados en la Mesa de Seguridad Local Rosario sufrió un proceso de consolidación prácticamente total. Se debe recordar que no se pudo acceder a las actas debido a que la confección de las mismas se discontinuó. En este sentido, la cuestión vinculada al enfoque socio-comunitario “comenzó a ser tratada

por cada actor por separado, sin vinculación a la Mesa salvo alguna excepción” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022). Ahora bien, resulta de interés analítico cuáles eran esas excepciones que terminaban por exceder al manejo de un actor particular. Según se desprende de una entrevista realizada, “aquellas excepcionalidades se encontraban estrictamente ligadas a la necesidad de la intervención policial (planteada desde la Municipalidad de Rosario) o al requerimiento ministerial para la participación de algún área municipal en particular” (Ibidem).

En cuanto a la problemática del COVID19, esta se vio notablemente reducida -con respecto al año 2020 pero también comparada con el año 2021- en el temario de la Mesa de Seguridad Local. Esto se debe a que el avance de la campaña de vacunación supuso un éxito en cuanto a la disminución pronunciada del nivel y velocidad de los contagios<sup>48</sup>. Además, a principios del mes de abril, el Gobierno Nacional dejó sin efecto la medida que establecía el DISPO (Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio) de 2 metros entre personas como método preventivo para la transmisión del virus<sup>49</sup>, lo cual trajo aparejado prácticamente el fin de los controles masivos de circulación, de permanencia en lugares abiertos y de capacidad en lugares cerrados. Por lo anteriormente expresado se puede comprender la reducción de la relevancia de la temática ligada a la pandemia.

Por otro lado, la cuestión de la coordinación con otros organismos públicos, en particular con el Ministerio Público de la Acusación, que había tenido una participación marginal en la Mesa de Seguridad Local Rosario durante el año 2020, volvió a aparecer dentro de las temáticas abordadas desde dicho dispositivo. En este sentido, reuniones que se sucedieron estuvieron

---

<sup>48</sup> “Argentina registra una baja de casi el 97% en el número de casos desde el pico de la pandemia”. (04 de marzo de 2022). *Portal Argentina.gob.* <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-registra-una-baja-de-casi-el-97-en-el-numero-de-casos-desde-el-pico-de-la>

<sup>49</sup> “Covid-19: terminó el distanciamiento social”. (01 de abril de 2022). *Página12.* <https://www.pagina12.com.ar/412432-covid-19-termino-el-distanciamiento-social>

vinculadas a coordinar operativos o medidas de acción con respecto a problemáticas planteadas como “la presencia de trapitos que extorsionaban o el robo de medidores de Litoral Gas, cables de Telecom, medidores de Aguas Santafesinas o cables y transformadores de la Empresa Provincial de la Energía que afectaban a los usuarios y empresas” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

En el mes de agosto del año 2022, volvió a realizarse un cambio de Ministro de Seguridad en la Provincia de Santa Fe. Quien asumió, para reemplazar a Jorge Lagna, fue el Comisario retirado Rubén Rimoldi<sup>50</sup>. Este paso del gobierno de Omar Perotti no hizo más que profundizar aún más la policialización de la gestión securitaria, y por ende, de la Mesa de Seguridad Local Rosario.

De hecho, se pueden mencionar dos hechos que grafican esta situación: en primer lugar, en el discurso de asunción, Rimoldi se refirió a la Policía de la Provincia como “nuestra fuerza armada provincial”<sup>51</sup>, utilizando vocabulario claramente enmarcado en el tradicionalismo policial con una tendencia a la militarización que se expresa en el uso del lenguaje de “combate” o “guerra” a la delincuencia. En segundo lugar, el ministro Rimoldi nombró como Jefe de la Policía de la Provincia de Santa Fe a Miguel Ángel Oliva -también policía retirado- quien en sus primeras declaraciones también utilizó un lenguaje ligado al conservadurismo policial que parece renegar de los avances dogmáticos necesarios de cualquier institución policial. En este sentido, Oliva aseveró: “no quiero un policía en cada esquina, después

---

<sup>50</sup> “Asumió Rubén Rimoldi, el nuevo ministro de Seguridad de Santa Fe”. (10 de agosto de 2022). *Télam*.  
<https://www.telam.com.ar/notas/202208/601251-rubesn-rimoldi-nuevo-ministro-seguridad-santa-fe.html>

<sup>51</sup> “Asumió el nuevo ministro de Seguridad de Santa Fe, Rubén Rimoldi”. (11 de agosto de 2022). *Página12*.  
<https://www.pagina12.com.ar/472384-asumio-el-nuevo-ministro-de-seguridad-de-santa-fe-ruben-rimoldi>

empiezan con que es una dictadura” y que “si la Policía actúa después dicen que hay gatillo fácil”<sup>52</sup>.

Este cambio, como se mencionó anteriormente, terminó por profundizar la policialización de la gestión de la seguridad pública en la Provincia de Santa Fe. Se puede mencionar el hecho de que “prácticamente todos los funcionarios y asesores que ingresaron eran o fueron parte de la Policía, o estaban estrechamente ligados a ella” (Entrevista a Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 20 de septiembre de 2022).

Asimismo, en lo relativo a la Mesa de Seguridad Local, la tendencia y dinámica fue la misma. Comenzaron a tomar parte nuevos actores relacionados a la gestión del ministro Rimoldi, policías o ex-policías, que terminaban privilegiando la intervención policial como método de acción, “el eje estructurante de su gestión fue un intento de restablecer el poder y la influencia policial, la única excepción fue un asesor -también policía- quien entendía un poco más la cuestión y la importancia de la política” (Entrevista a Ex Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 12 de marzo de 2023). Esto trajo aparejado un debilitamiento de la figura de los funcionarios políticos, puesto que “hasta eran desautorizados en alguna ocasión”, se concentró “el rol de interlocutores al nuevo funcionariado pro-policía” o sencillamente “no se cumplía con lo que actor ‘político’ había acordado en la Mesa” (ibidem).

En este marco, la tendencia -que comenzó en el año 2021- de contacto directo entre la Municipalidad de Rosario y jefes policiales sufrió un proceso de vigorización, debido a que ahora -estos últimos- eran directamente quienes recibían el beneplácito del ministerio para incidir en la gestión de los asuntos de seguridad pública.

---

<sup>52</sup> “No quiero un efectivo en cada esquina porque dicen que es una dictadura”, afirmó el nuevo jefe de Policía de Santa Fe”. (11 de agosto de 2022). *Perfil*. <https://www.perfil.com/noticias/politica/santa-fe-el-nuevo-jefe-de-la-policia-dijo-que-no-quiere-un-policia-en-cada-esquina-porque-despues-empiezan-con-que-es-una-dictadura.phtml>

Por último, debe mencionarse un elemento de sumo interés en el análisis del desenvolvimiento de la Mesa de Seguridad Local en Rosario. A partir de finales del año 2022, se inició un proceso de desjerarquización de la Mesa de Seguridad Local debido a la importancia creciente dada a la Mesa del Comando Conjunto con las Fuerzas Federales. Esta Mesa funciona como un dispositivo de encuentro entre referentes del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe, los altos mandos de las Fuerzas de Seguridad Nacionales que se encuentran desplegadas (Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía de Seguridad Aeroportuaria), y altos mandos de la Policía de la Provincia de Santa Fe.

Ahora bien, la Mesa de Comando Conjunto se estableció en la búsqueda de “diagramar un despliegue preventivo inteligente con un mapa del delito y con un abordaje multiagencial en aquellos lugares donde la respuesta no solamente sea el patrullaje, el procedimiento o la detención, sino la intervención de otras áreas de gobierno”<sup>53</sup>. Debido al incremento de la violencia altamente lesiva vinculada a la disputa armada de bandas dedicadas al delito, se fue ampliando el número y servicio de efectivos de las fuerzas federales por lo cual se estimaba necesario que dicha Mesa de Comando Conjunto sea una instancia semanal de articulación y reajuste de las dinámicas de trabajo. Sin embargo, pese a la importancia del dispositivo, esto “terminó por restarle importancia a las particularidades de la Mesa de Seguridad Local de Rosario” a causa de que “las reuniones de Comando Conjunto se realizaban al finalizar la Mesa Local, y generalmente ocurría que por retrasos o adelantos de los actores participantes, terminaba haciéndose una sola reunión, lo cual terminó degradando en parte a la Mesa Local” (Entrevista a Ex Asesor del Ministerio de Seguridad, comunicación personal, 12 de marzo de 2023).

---

<sup>53</sup> “Se realizó una nueva reunión del Comando Conjunto con Fuerzas Federales y Provinciales y la Municipalidad de Rosario”. (28 de febrero de 2023). *Portal Gobierno de Santa Fe*. <https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/277400/>

Por último, es menester destacar una situación más que paradójica. Como se analizó a lo largo del presente trabajo de investigación, la posición de la Municipalidad de Rosario fue mucho más cercana a la desresponsabilización que a un intento de co-gestionar la seguridad pública dentro del dispositivo de la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad, sin embargo, el intendente de Rosario -Pablo Javkin- a través de un aliado en la Cámara de Diputados provincial presentó (en el año 2022) un proyecto de creación de Mesas de Coordinación en Seguridad con gobiernos locales. En este sentido, se debe resaltar que la creación de dicho dispositivo se dio mediante Resolución Ministerial, debido a que su creación mediante Ley quedó frenado por el Poder Legislativo santafesino que no trató los proyectos de reforma presentados por el gobierno de Perotti<sup>54</sup>. La Cámara de Diputados provincial dió media sanción al proyecto impulsado por el intendente Javkin aunque en aquella sesión el diputado Busatto explicó que la Ley que se aprobaba “no sólo replica textualmente parte del proyecto de ley que presentó Sain, sino también una resolución que él mismo firmó como ministro el 3 de enero de 2020 [...] es un copie y pegue”<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> “Perotti ingresó los tres proyectos de Ley para reformar el Sistema Policial: los detalles”. (16 de octubre de 2020). *El Litoral*. [https://www.ellitoral.com/politica/perotti-ingreso-proyectos-ley-reformar-sistema-policial-detalles\\_0\\_wCIN9kRTCP.html](https://www.ellitoral.com/politica/perotti-ingreso-proyectos-ley-reformar-sistema-policial-detalles_0_wCIN9kRTCP.html)

<sup>55</sup> “El proyecto de Javkin igualito al de Sain”. (14 de agosto de 2022). *Página12*. <https://www.pagina12.com.ar/473139-el-proyecto-de-javkin-igualito-al-de-sain>

## CONCLUSIONES

Como se pudo observar a lo largo del presente trabajo, una de las complejidades más grandes para la gestión de la seguridad pública en la Provincia de Santa Fe tiene que ver con la cuestión vinculada a la gestión en un contexto anacrónico tanto normativo como institucional. En este sentido, Santa Fe no cuenta con una ley que permita articular todas las estructuras y los actores que intervienen en la materia, lo cual demuestra una gran contradicción: mientras que los problemas vinculados a la seguridad ocupan un lugar prioritario en la agenda pública y política (desde hace más de una década), existió una aparente incapacidad del sistema político para regular los instrumentos político-institucionales que permitan abordar la problemática. La Provincia de Santa Fe se encuentra en una clara desventaja frente a las provincias argentinas de similar o mayor envergadura como Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que sí cuentan con este tipo de normativas.

Asimismo, la anacronía también alcanza a la Policía de la Provincia de Santa Fe. La institucionalidad policial se encuentra moldeada por una Ley que data del año 1954, mientras que la norma que regula a la Policía fue sancionada en el año 1975. Ambas cuestiones dan cuenta del atraso normativo estructural que atraviesa la fuerza provincial.

Se observa que se carece de un marco que permita una unidad de sentido a la planificación e implementación de políticas públicas en seguridad pública, como así también que permita la articulación y la coordinación entre los actores intervinientes. Lo que termina por producir esto es una sumatoria de iniciativas que no forman parte de una estrategia general, sin una coherencia ni continuidad a mediano y largo plazo.

Precisamente, los problemas de coordinación son otra de las partes fundamentales a tomar en consideración: la ausencia de estos mecanismos propenden a la desarticulación y fragmentación y a la tecnocratización y despolitización. La existencia de dos actores con sus propias dinámicas de funcionamiento, con las particularidades de sus burocracias y funcionariado, como así también con sus expectativas vinculadas al juego político, desembocó en un escenario en donde primó la dificultad para coordinar y articular políticas dentro del marco de la Mesa de Coordinación Institucional de Seguridad Local en Rosario.

Asimismo, se debe resaltar que los cambios de conducción ministerial en la cartera de Seguridad provincial también supuso un obstáculo para la cuestión de la articulación, debido al cambio de visión, de dinámicas e incluso de prioridades. En este marco, la Municipalidad de Rosario desplegó un comportamiento adaptativo, mucho más relacionado a prescindir de la co-gestión de la seguridad pública y de la institución policial, refugiándose en una visión tradicional policialista la cual le permitía desresponsabilizarse de hechos que ocurrían en su territorio. Como se puede observar, ambos actores fueron transformando su accionar, lo cual dificultó la articulación y terminó por desvirtuar la esencia de la Mesa de Seguridad Local.

Por otro lado, el fenómeno de la desjerarquización también tuvo un rol fundamental, sobre todo para el último año analizado en este trabajo. La importancia otorgada a los hechos de violencia altamente lesiva -generalmente asociados al narcotráfico- ocuparon gran parte de la agenda de los medios de comunicación y de la agenda política. En este sentido, la Mesa de Comando Conjunto de las Fuerzas terminó por desjerarquizar a la Mesa de Seguridad Local, quitando parte del espacio en donde se abordaban las cuestiones locales particulares de la ciudad de Rosario. Esto se dio acotando el tiempo de las reuniones de la Mesa de Seguridad Local o directamente siendo subsumida.

En suma, las conflictividad inherentes a la cuestión política, el atraso normativo e institucional, la falta de burocracia especializada en seguridad pública, los problemas de coordinación de políticas públicas, los constantes cambios de conducción ministerial, la toma de posición de la Municipalidad de Rosario, la consolidación de la policialización de la Mesa de Seguridad Local y el posterior proceso de desjerarquización fueron factores que incidieron en el proceso de la política pública analizada. Es más, se debe tener en consideración -como un factor externo y sorpresivo- la situación originada por la Pandemia del COVID-19 que ocupó gran parte de la agenda securitaria durante el año 2020 y principios del 2021.

Atento a esto, se puede observar como las dificultades y obstáculos presentados no permitieron cumplir con el objetivo de co-gestionar el esquema de seguridad pública preventiva, y que -por el contrario- la Mesa de Seguridad Local fue inclinando su dinámica hacia una visión tradicionalista en donde la institución policial oficiaba de eje y de actor preponderante de actuación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C., H. (2019). Sobre la Coordinación de Políticas: Importancia y Complicaciones. Conferencia Inaugural XIV Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad Nacional de San Martín.
- Ales, C., Font, E., y Schillagi C. (2008). Intervención multiagencial para el abordaje del delito en el ámbito local. Cuadernos de Seguridad 7. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Anderson, J. (1975). Public policy-making, Nueva York.
- Appiolaza, M. y Ávila, J. (2016). ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales para prevenir la violencia armada? Lo que Rosario nos enseñó. En Schleider, T., J. y Carrasco, M., E. (Comp.), Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. ILSED.
- Arratia Sandoval, E. (2017). Todos Somos Juárez. "Competition in state-making" y la guerra contra el narcotráfico (2006-2012). Revista Española de Ciencia Política, N°43, 83-111.
- Baudino, A. y Concaro, C. (2016). La idea de la ROLVyD. Transformar al municipio en protagonista de la discusión de la seguridad municipal democrática. En Schleider, T., J. y Carrasco, M., E. (Comp.), Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. ILSED.
- Becker, H. (2016). Mozart, el asesinato y los límites del sentido común. Cómo construir teoría a partir de casos. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Berri, D. y Grande, G. (2016). Repensando el rol de los municipios frente a los mercados criminales. En Schleider, T., J. y Carrasco, M., E. (Comp.), Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. ILSED.
- Binder, A. (2016). Seguridad en el municipio y usos de la información sobre la criminalidad, la violencia y el conflicto. En Schleider, T., J. y Carrasco, M., E. (Comp.), Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. ILSED.
- Blanco, I., y Gomá, R. (Eds.) (2002). Gobiernos Locales y Redes Participativas.
- Bombini, G. (2016). Gobierno local de la seguridad urbana y producción de conocimiento: la relevancia de las encuestas de victimización y opinión como herramienta de exploración de las percepciones ciudadanas en torno al sistema penal y la conflictividad social. En

- Schleider, T., J. y Carrasco, M., E. (Comp.), Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. ILSED.
- Borja, J., y Castells, M. (1998). La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus.
- Canales Aliende, J.M. (1997). Nuevo entorno y perspectivas de las políticas públicas locales, en Revista Aragonesa de Administración Pública, N.º 11.
- Carrasco, M., E. (2016). Desafíos de la video vigilancia a nivel municipal. En Schleider, T., J. y Carrasco, M., E. (Comp.), Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana. ILSED.
- Castro Nogueira, L. A., y Castro Nogueira, M.A. (2002). Cuestiones de metodología cualitativa. Empiria. Revista De metodología De Ciencias Sociales, (4), 165–192.
- Catenazzi, A. C. y Da Representacao, N. (2012). La gestión de la universalidad de las redes en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Reflexiones a partir de la concesión a cargo de Aguas Argentinas. En Di Pace, M. y Barsky A. (Dir.), Agua y Territorio: Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires (125-170). Los Polvorines: Ediciones CICCUS, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Ciafardini, M. (2006). Delito Urbano en la Argentina. Las verdaderas causas y las acciones posibles. Ariel.
- Ciafardini, M., y Fernández D.,R. (2021). Delito y prevención del delito en la Argentina. Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Costa, G., y Romero, C. (2011). Respuestas a la inseguridad en Lima. URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, (9), 36-54.
- Dammert, L. (2005). Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades Desafíos, vol. 13, julio-diciembre, 2005, pp. 124-156, Universidad del Rosario Bogotá, Colombia.
- Dammert, L. (2012). Seguridad ciudadana y cohesión social en América Latina. Barcelona: URB-AL III.
- De Maillard, J. (2008). El gobierno local de la seguridad pública en Francia: fragmentaciones y nuevas orientaciones. En Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana N.º. 6, 2009, ISSN: 1390-3691.

- Díaz, C. (1997). El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción. En Venecia, J.C., Políticas públicas y desarrollo local, Rosario: FLACSO, CEI e Instituto de Desarrollo Regional.
- Fitzgibbon, W. (2017). La prevención del delito y los medios de comunicación. En Mendez Ortiz, E. y Tenca, M. (comp). Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. 1° ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Didot.
- Garland, D. (2017). Prólogo en Mendez Ortiz, E. y Tenca, M. (comp). Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. 1° ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Didot.
- Godinho Ribeiro, L., y Patrício, L. (2011). Gobiernos locales y seguridad ciudadana en Brasil: el papel de las consultorías técnicas en el desarrollo de planes municipales de prevención de la violencia. URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, (9), 21-35.
- Jordana, J. (2003). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito. Siglo Veintiuno Editores.
- Licha, I. (2006). Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?, Documento de Trabajo. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Luneke, A. (2017). Metodología para la implementación de estrategias locales de prevención del delito. En Mendez Ortiz, E. y Tenca, M. (comp). Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana. 1° ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Didot.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencia. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina, Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Martini, S. (2009). El delito y las lógicas sociales. La información periodística y la comunicación política, en S. Martini y M. Pereyra (eds), La

irrupción del delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política. Editorial Biblos.

May, J., y Wildavsky, A. (eds.) (1978). *The policy cycle*, California.

Olaeta, H. y Pezzuchi, G. (2016). Construcción de Conocimiento para la Gestión de la Seguridad en la Era de la Información. En Schleider, T., J. y Carrasco, M., E. (Comp.), *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. ILSED.

Paternain, R. (2017). Más allá de la prevención: desafíos para una política de seguridad ciudadana. En Mendez Ortiz, E. y Tenca, M. (comp). *Manual de prevención del delito y seguridad ciudadana*. 1° ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Didot.

Pereyra, M.,R. (2009). Cartografías del delito, territorios del miedo. en S. Martini y M. Pereyra (eds), *La irrupción del delito en la vida cotidiana. Relatos de la comunicación política*. Editorial Biblos.

Piovani, J. (2007), "El diseño de la investigación", en Marradi, A., Archenti, N., y Piovani, J. *Metodología de las ciencias sociales*, Emecé, Buenos Aires.

Repetto, F. (2005). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En F. Repetto (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.

Repetto, F. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales / Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández*. - 1a ed. - Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

Ripley, R. (1985). *Policy analysis in political science*, Chicago.

Rivas, E. (2017). *Diseño de metodología de análisis de información en observatorios municipales de prevención de violencia*. UFG Editores.

Rodríguez Games, N., Fernández, S., y Sain, M., (2016). *Seguridad y gobiernos locales en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Octubre.

Rodríguez López, L. y Schleider T., J. (2016). Los observatorios como política de gestión de la información. Marco teórico. Antecedentes y procesos en desarrollo. Tipos de observatorios en la región. Los casos de Bogotá y Mar del Plata. En Schleider, T., J. y Carrasco, M., E. (Comp.), *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*. ILSED.

- Sain, M., F. (2002). Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina, Buenos Aires, FCE.
- Sain, M., F. (2007). "Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005)" en Cravacuore, D., e I. Ricardo, (coords.), Procesos políticos comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/Universidad Autónoma de Chile/Hanns Seidel Stiftung.
- Sain, M., F. (2010). La reforma policial en América Latina: una mirada crítica desde el progresismo. 1a ed. - Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Sain, M., F. (2015). El Leviatán Azul. Policía y política en la Argentina. Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- Thompson, A. y Strikland, K.F.C. (1998). Dirección y administración estratégicas. Conceptos, casos y lecturas. México: MacGraw-Hill Interamericana.
- Tiscornia, S. (2004). Entre el imperio del Estado de policía y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina. Nueva Sociedad, N°. 191, 78-89. Caracas, Venezuela.
- Torres Angarita, A., (2014). La política pública de seguridad ciudadana en Quito: un esfuerzo municipal. URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad, (9), 70-88.
- Uttamchandani Mujica, S. (2020). Rol Municipal en la Gestión de la Seguridad Ciudadana en Chile: ¿Qué ha cambiado entre 2014 y 2018?. Revista Estudios De Políticas Públicas, 6(2), 83–98.
- Vanerik, R. (2004). Escándalo y reforma: el papel de los medios en el cambio policial, en L. Klahr y E. López Portillo Vargas (coords.), Medios y Violencias. Seguridad Pública, Noticias y Construcción del miedo, México, Instituto para la Seguridad y Democracia - Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Zaffaroni, R., E. (2012). La cuestión criminal. (2° Edición). Buenos Aires, Planeta

### **Normativa consultada**

- Boletín Oficial de la República Argentina. (2020). Decreto Necesidad y Urgencia N°297, Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio.

Constitución Provincial de Santa Fe (1962). Sistema Argentino de Información Jurídica.

Decreto Provincial N° 0092/2019. Apruébase la estructura orgánico-funcional correspondiente a los niveles de conducción política del Ministerio de Seguridad. 11 de diciembre de 2019.

Ley Provincial N° 13.920 (2019). Ley Orgánica de Ministerios del Poder Ejecutivo. Sistema de Información Normativa Santa Fe.

Ley Orgánica de Comunas N° 2439 (1985). Provincia de Santa Fe.

Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756 (1985). Provincia de Santa Fe.

Resolución Ministerio de Seguridad N° 0001/2020. Créase la Mesa de Coordinación Institucional en Seguridad Local. 03 de enero de 2020.

### **Otra bibliografía de interés**

Dirección Nacional de Estadística Criminal (2022). Manual de usuario Base Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC).

Informe Anual sobre Homicidios en la Provincia de Santa Fe (2021). Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

Informe Anual sobre Personas Heridas por Armas de Fuego en la Provincia de Santa Fe (Año 2021). Observatorio de Seguridad Pública de la Provincia de Santa Fe.

IPEC Santa Fe (2016). Encuesta de Victimización 2016. Gobierno de Santa Fe.

Latinobarómetro. Base de Datos. Disponible en:  
<http://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp>