

**Territorialidad y Criminalidad**  
**El abordaje Municipal de la Seguridad**

Por Mariano Parodi <sup>1</sup>

1. **Introducción**

El siguiente artículo tiene como resultado hacer una breve aproximación a la problemática *securitaria* que afrontan los Municipios de la Provincia de Buenos Aires utilizando como eje central al concepto de *territorio* como forma de entender y gestionar la problemática de la seguridad. El concepto territorial no debe ser tomado en un sentido ligero ya que reviste gran importancia para comprender numerosas formas de emplear estrategias o tácticas de intervención que no respondan exclusivamente al empleo de medios penales o coercitivos sino al contrario buscar variantes extrapenales que el municipio pueda hacer frente para poder entender y gestionar la criminalidad , en el siguiente artículo se podrán ver ciertas herramientas de aplicación de las cuales pueden valerse los municipios.

Asimismo se podrá apreciar que el territorio no es solamente un lugar físico donde convergen ciudadanos sino que además existen identidades, culturas y un sinnúmero de factores sociales que deben tomar relevancia para poder aplicar con mayor eficiencia tácticas de intervención que sirvan para la todos los ciudadanos, equilibrando lo máximo posible las nociones de eficiencia y garantía al momento de plasmar o diseñar políticas de seguridad. No hay que olvidarse que los territorios como podrá verse a continuación revisten una posición geoestratégica fundamental para la circulación de bienes y el desenvolvimiento del bienestar social de los ciudadanos de un territorio ya que

---

<sup>1</sup> Mariano Parodi (Abogado egresado de la Universidad de Buenos Aires) , Licenciado en Seguridad Ciudadana ( Universidad Nacional de Lanús) , Especialista en Derecho Penal.

en mayor medida el abandono que sufren por inacción estatal genera exclusión y violencia social.

## 2. Aproximación Filosófica a la problemática

Desde una visión filosófica entre los primeros en darle un tratamiento a la idea de territorialidad fue Paul Virilio <sup>2</sup> quien explica la idea de territorio y de la inseguridad urbana retomando un concepto Hobbesiano sobre el estado de naturaleza en la cual anteriormente el estado garantizaba las relaciones humanas evitando la guerra de todos contra todos apelando a la noción del *enemigo externo* lo cual obedecía a una lógica por las distintas guerras civiles que se producían en aquel contexto territorial. Al evaporarse la idea del enemigo foráneo que cuestionaba el monopolio territorial bajo la idea de la conquista a través de la guerra, el discurso legitimante del poder central mediante la lógica del enemigo externo comienza perder sentido generando como consecuencia una pérdida de fuerza simbólica para garantizar la subordinación de los súbditos en el territorio.

Con la caída del enemigo externo como fundamento del monopolio de la coacción estatal, el temor hacia lo externo genera un vuelco copernicano, hay que buscar nuevas formas de proteger y resguardar el territorio (y por ende mantener viva la vigencia de la coertio por parte del estado) ante esta situación se vuelca una ingeniería estatal para buscar nuevas formas de legitimar sus medidas punitivas con el consenso social bajo la consigna de “*la única solución es la coacción no la inclusión*”.

Debemos entender afirma Virilio <sup>3</sup> que la paz total no es otra cosa que una guerra total camuflada donde se construye un *enemigo interno al cual temer y segregar* y si en el pasado las murallas de las ciudades hablaban de un límite entre el afuera y el adentro hoy no parece ser tan claro, aquellos límites que antes demarcaban el territorio para diferenciar lo externo de lo interno y

---

<sup>2</sup> Paul Virilio , La inseguridad del Territorio , Editorial La Marca, edición n°1.

<sup>3</sup> *Idem.*

planificar estrategias para garantizar la seguridad del ciudadano hoy parecen entremezcladas sin límites definidos.

En el territorio se sustentan procesos de pertenencia social donde la comunidad interacciona generando un abanico de costumbres, valores y tradiciones propias de los individuos de la cada comunidad, el problema resulta cuando el estado comienza a gestionar un proceso de homogeneización de la sociedad desconociendo que en la variedad cultural de la comunidad existe un trasfondo que no es ponderado por el estado al realizar una política criminal generando daños colaterales irreparables.

Dentro del arte de gobernar, el territorio implica un dispositivo de seguridad que no puede ser prescindido para la gestión gubernamental el contrario debe avocarse a mantener no solamente la cohesión regional de todos sus territorios sino también garantizar su monopolio geoestratégico dentro de las comunidades para evitar que grupos para-estatales capten y tomen cautiva a la comunidad indefensa adoptando un estado paralelo, que brinda servicios que el estado por acción u omisión ha dejado de proveer.

También debe entenderse desde una visión filosófica – sociológica que el territorio implica una cuestión de disciplinamiento sobre la comunidad a través de la intervención simbólica del estado mediante delegaciones públicas o de fuerzas de seguridad (operativos públicos) o bien la intervención directa y apropiación mediante modificaciones urbanas (pavimentación, bacheo) lo que genera demarcación y límites a la comunidad que lo compone.

Michael Foucault <sup>4</sup> toma al territorio como uno de los principales dispositivos de seguridad valiéndose para ello de *tácticas* que se ejercen mediante el disciplinamiento del territorio para garantizar una apropiación funcional no solo física sino también cultural, utilizando la vigilancia y el control como dispositivos de seguridad en aras de garantizar un mejor proceso de

---

<sup>4</sup> Foucault, Michel. *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1977-1978). Fondo de Cultura Económica, 2006.

normalización y control hacia la comunidad. Estas tácticas se dirigen hacia la masa (comunidad) tratando de buscar la homogeneización de los hombres en un territorio en particular para reducir y minimizar las realidades culturales que coexisten en todo territorio urbano tratando de que las conflictividades que puedan aflorar de dichos encuentros culturales no atenten la gobernabilidad local.

Ante la necesidad de garantizar una legítima apropiación territorial, se debe masificar al individuo para que pase al anonimato y resulte de mucho mayor control por parte de las agencias que ejercen el poder coercitivo ya que al ser únicamente un número dentro de una parcela territorial, el sujeto debe ser masificado con el afán de que las políticas ordenatorias sobre el territorio surtan efecto, ya que siempre las políticas de seguridad revisten mayor eficacia cuando no se conoce al receptor y mucho menos el sufrimiento que padece ante tales políticas, con lo cual la masificación del ciudadano genera una equidistancia política necesaria y el anonimato ciudadano facilita el proceso de homogeneización territorial.

En efecto, la totalización realizada por los *dispositivos de seguridad* pueden explicarse por la transformación de las ciudades en metrópolis que terminaron por volver a sus habitantes en seres anónimos difíciles de ser identificados por los *mecanismos de poder*. En tal sentido, si bien no se renuncia a individualizar a la *población* – se crean nuevos métodos de identificación –, el poder apelará a influir en el colectivo para manejar la circulación e intercambio dentro de la ciudad – generando evaluaciones probabilísticas con mapeos del territorio y la población.

Como consecuencia la necesidad de generar una masa homogénea permite garantizar una mayor efectividad al momento de ejercer control territorial sobre la comunidad ya que facilita la aplicación de estrategias de vigilancia y al no focalizarse en la problemática en particular sino aplicando un paquete de medidas universales arroja como resultado un “ahorro punitivo” sin necesidad de considerar realmente el mal que adolece a esa comunidad, generalizando al todo comunitario como parte de la misma problemática, valiéndose de tácticas reactivas y selectivas como única alternativa a la situación territorial.

### **3. Intervención Municipal en la Criminalidad territorial**

Desde una concepción de territorio urbano, debe entenderse *como espacio y producto cultural, resultante de la apropiación que hacen los sujetos de él y en el que confluyen aspectos físicos, lingüísticos y subjetivos, que condensa tiempos y ritos, signos y símbolos, una codificación y significación del espacio que da cuenta de la realidad en la que se inscribe.*<sup>5</sup> la definición resulta importante ya que el territorio en sí mismo es un concepto muy amplio y que depende del contexto a utilizarse dado que puede ser tomado desde diversas concepciones, pero a los fines del siguiente artículo el concepto reviste importancia por la realidad territorial que poseen los entes municipales y el nuevo cambio de paradigma de la seguridad que obliga a los gobiernos locales a adoptar medidas y asumir nuevas responsabilidades.

En principio deberíamos comenzar remarcando la situación poblacional que ha ido *in crescendo* gestando un aumento demográfico en los territorios nacionales en mayor concentración en zonas regionales como las zonas municipales tal es así que *Los cambios en la distribución espacial, el tránsito hacia la urbanización y la globalización y las migraciones poblacionales, impactaron directamente en la producción de nuevas conflictividades, violencia social y criminalidad, sobre las que el Municipio, refiriéndonos aquí en particular a la situación nacional, parece que poco puede hacer en el presente estado de situación.* Cabe resaltar que la urbanización como componente positivo en el desarrollo territorial ha generado grandes beneficios en la calidad de vida de los ciudadanos bonaerenses pero también ha efectuado consecuencias colaterales propias de la creciente inseguridad que se produce a nivel nacional.

La incorporación de nuevos actores sociales encargados de la aplicación de políticas de inclusión social dio lugar al surgimiento de nuevos actores

---

<sup>5</sup> <http://www.scielo.org.co/pdf/crim/v50n1/v50n1a10.pdf>

<sup>6</sup> <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/05/miscelaneas45268.pdf>

*predatorios* que ante el surgimiento de nuevas fuentes y núcleos económicos de los territorios municipales como centros urbanos regionales, aprovecharon para montar y gestar nuevos mercados ilegales, tal es así que *los dispares y crecientes procesos de urbanización generaron las condiciones ideales para que nuevas formas de economías informales e ilegales, de fuerte incidencia local, fueran abriéndose paso de la mano de una serie de delitos eminentemente territoriales y de alto impacto social: los delitos patentes y predatorios, los delitos operacionales y la constitución, transformación y diversificación de complejos mercados y economías ilegales en expansión creciente.*<sup>7</sup>

Ante esta situación hablar de una problemática de seguridad solo desde una visión coercitiva implicaría desconocer todos los factores que se encuentran detrás y que han sido incorporados dentro el paquete de problemáticas que hacen al concepto de inseguridad, tal es la situación que las deficiencias institucionales sumado a las problemáticas sociales en crecimiento por las políticas nacionales genera un contexto político de difícil enfrentamiento para gobiernos locales ya que a priori la propia realidad social que aqueja a cada municipio y sumado a la responsabilidad *securitaria* generan una deficiente atención a las demandas sociales.

En consecuencia ante el cumulo de demandas los municipios se ven a obligados a adoptar una *competencia positiva* y absorber en primera instancia como primera valla de contención las necesidades sociales desde lo *securitario* hasta la más diversas necesidades sociales que han surgido desplazando las demandas clásicas a las que estaba acostumbrado el ente municipal hace décadas atrás, lo que conlleva replantear todo un conjunto de estrategias destinadas a hacer frente a las nuevas demandas *in extenso* que demanda la ciudadanía.

Cabe recordar tal como expresa SOZZO <sup>8</sup> *Lo cierto es que hubo un marcado aumento de hechos en el mundo «micro criminal», es decir, aquel que involucra «aquellos delitos contra la propiedad y contra las personas que se desenvuelven*

---

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Idem.

*especialmente en el espacio público, aun cuando también en las viviendas y que suelen incluir un contacto directo (inclusive, violento) entre ofensor y ofendido,* lo que implica es que esta micro criminalidad se fue gestando y convirtiéndose no solamente en un dato estadístico sino en una problemática visible y progresiva, es sumado al sentimiento de inseguridad, aspecto que merece una lectura compleja y sobre el cual han influido también los medios masivos de comunicación, otorgando al tema una centralidad indiscutible y una simplificación sorprendente.

En este sentido debemos pensar entonces una estrategia *adaptativa* en la cual no solamente se reconozcan los errores del pasado sino que se amolden las estrategias a las necesidades del momento en materia de seguridad adoptando una política innovadora y creativa a la problemática tratando de aplicar estrategias que no respondan a las directrices de intervención clásicas y subsumirse en la búsqueda de forma de intervención novedosas. Entra en juego un nuevo esquema de responsabilidades dando lugar a nuevas redefiniciones sobre las tareas y las nuevas tendencias en la seguridad han gestado la aparición de la descentralización sobre la responsabilidad de la seguridad otorgándole un mayor protagonismo a los gobiernos locales.

Las tensiones que se proyectan sobre la responsabilidad de la seguridad implican que las demandas provengan desde la ciudadanía y hasta estratos gubernamentales, esto sumado a la *descentralización nacional sobre la responsabilidad de la seguridad* lo que obliga a que los gobiernos locales tomen mayor protagonismo ante la creciente demanda de seguridad lo que obliga al intendente a responder ante dichas exigencias, ya que la traslación de responsabilidades lo obligan a adoptar una postura activa sobre la situación.

Mantenerse en la pasividad y a la espera de soluciones nacionales impacta al electorado municipal y afecta la gobernabilidad del gobierno local sino se toma un rol activo y de iniciativa sobre la problemática obligando en consecuencia al municipio el *deber de reconfigurarse* y hacerse cargo de las nuevas problemáticas a nivel local que el estado nacional le ha cedido por acción u omisión de no poder hacerse cargo de la realidad territorial de los gobiernos

locales, ante este contexto debe hacer uso efectivo del espacio privilegiado que goza el municipio que es su territorio sumado a la cercanía en contacto directo con los ciudadanos a través de la *proximidad municipal*.

Esta situación es de suma relevancia ya que el impacto del electorado es notorio ante la negligencia municipal sobre la problemática, el cual se ve reflejado en las urnas generando a presente y futuro la imposibilidad de evadirse de dicha responsabilidad dado que ante la creciente demanda securitaria de la ciudadanía, los desaciertos municipales se ven reflejados ante la negligencia de la gestión municipal en políticas de seguridad.

A priori la gestación de cierta criminalidad es de carácter local y en consecuencia la territorialidad adquiere gran relevancia dada las particularidades de cada territorio desde lo zonal hasta incluso lo estrictamente barrial hace que cada punto geográfico municipal sea de suma relevancia, quizá en algunos con mayor o menor intensidad pero dentro de las *tácticas de abordaje municipal* sobre las cuestiones referidas a la seguridad puede considerarse el aprovechamiento de la situación privilegiada que otorga la proximidad para otorgar una nueva visión:

- Por un lado se deben pensar acciones que involucren con mayor intensidad a la comunidad.
- Diagramar diagnósticos tomando como eje central a la comunidad, al ciudadano, dejar de pensar la actuación securitaria desde lo estrictamente publico en el sentido institucional.
- Tomar como eje fundamental al ciudadano como portador de conocimiento sobre las necesidades securitaria.
- Lograr la cooperación con otras instituciones y sobre programas de trabajo y coordinación las fuerzas de seguridad, pero sobre todo con el poder judicial nacional y local.

Cabe resaltar que si bien debe tomarse en consideración las exigencias securitaria que demanda la sociedad no debe desconocerse la importancia que



juega el rol *presupuestario* sobre el correcto funcionamiento estatal sobre la actuación de la seguridad que permitiría una eficiente gestión municipal frente las necesidades requeridas, tal así es la cuestión que *la más inmediata surge al plantear la cuestión financiera: el municipio es el que mayor posibilidad tiene de encarar muchas de las expresiones locales de la inseguridad, pero también es el actor estatal con menor financiamiento para sostener las iniciativas adecuadas. Se le demandan respuestas al gobierno local que difícilmente pueda dar si no cuenta con los recursos materiales para hacerlo*<sup>9</sup>.

Cabe también consignar otra problemática de larga data a nivel legislativo que versa sobre la situación orgánica municipal y el sistema de normas contravencionales que rigen la situación legislativa municipal cuya regulación data a priori por el decreto reglamentario 8031/73, modificado por la Ley 13.887 que solamente otorga un poco halo de claridad a la problemática, cabe sumarse además la situación que regula la estructura municipal provincial decreto Ley 6769/58 que no delimita ni clarifica responsabilidad o fronteras de actuación sobre seguridad.

Por ello también debe sumarse una difícil articulación que a veces se producen contra otros niveles de gobierno, *lo que implica no ceder responsabilidad de hacerse cargo de la seguridad y estar a la espera de lo que dictamine el estado nacional* sino asumir la capacidad de hacer frente las nuevas necesidades referidas a la seguridad ya que ante la inactividad del gobierno local el descontento social sumado a la intensidad mediática incesante hacia ciertos municipios gestarían aún más el descontento social y pondría en crisis la situación de gobernabilidad municipal, por ello debe distanciarse de la lógica centralista dependiente del estado nacional y tomar la posta en el desarrollo de políticas que respondan a sus necesidades territoriales, ya que cada situación municipal presenta realidades disimiles respecto a otras planteando estrategias que se adaptan a cada territorio.

---

<sup>9</sup> <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2017/05/miscelaneas45268.pdf> , Página 81, Versión PDF.

No debe mantenerse en la incertidumbre y la pasividad la búsqueda de un rol activo por parte de los gobiernos locales por tomar la iniciativa y convertirse en un verdadero centro especializado en la producción de políticas de seguridad por lo menos en la criminalidad a la que pueda avocarse ya que debe aprovechar la situación privilegiada que posee a los efectos de poder utilizar los conocimientos que la ciudadanía le otorga respecto de las realidades que muchas veces suelen ser descartadas por los municipios dado que el discurso centralista y el abandono nacional – provincial respecto a la temática de la seguridad obligan a no considerar las preocupaciones de la ciudadanía local.

*Ante esta situación si la seguridad no está en el centro de la agenda de trabajo, entonces se pierde en la complejidad burocrática y lo monumental del esfuerzo de pasar de la capacidad local basada en el liderazgo de la autoridad, a la consolidación de una estrategia de política pública sostenible en el tiempo es uno de los principales desafíos. De igual forma, la conformación de una arquitectura de cooperación institucional entre lo local y lo nacional debe salir de lo anecdótico, de las buenas relaciones casi personales o políticas que se pueden dar en un determinado contexto y convertirse en mecanismos de trabajo sólidos.<sup>10</sup>*

Ante esta situación cabe concluir de que el basamento central de una gestión de la seguridad municipal implica que un asunción del liderazgo por parte del intendente con un equipo formado que lo asista, enfrentando el desafío de la seguridad como una nueva variante entre las necesidades territoriales de los gobiernos locales y buscando el protagonismo de forma eficiente, creativa y realista no esperando la ayuda del gobierno centralizado que desconoce y mantiene distancia de las verdaderas problemáticas que aquejan a la ciudadanía en un territorio determinado, asimismo obtener la cooperación y el trabajo intergubernamental y entre los distintos sectores de la sociedad civil y otros

---

<sup>10</sup> Seguridad y Populismo Punitivo , Carlos Basombrio y Lucia Dammert , versión Online <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Seguridad%20y%20Populismo%20Punitivo%20en%20America%20Latina.pdf>

niveles de gobierno que permitan alianzas estratégicas y una coordinación conjunta.