RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes

Universidad
Nacional
de Quilmes

Oddone, Martina Virginia

Reforma policial y cambios institucionales : el caso de la provincia de Buenos Aires (1997-2007)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:
Oddone, M. V. (2024). Reforma policial y cambios institucionales: el caso de la provincia de Buenos Aires (1997-2007). (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/4794

Puede encontrar éste y otros documentos en: https://ridaa.unq.edu.ar

Universidad
Nacional
de Quilmes

Roque Sáenz Peña 352 // Bernal
Buenos Aires // Argentina
t.: (+41 11) 4365 7100
f.: (+54 11) 4365 7101
info@unq.edu.ar

Martina Virginia Oddone, Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto,
Agosto de 2024, pp. 101
http://ridaa.unq.edu.ar,
Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Posgrado,
Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades

Reforma policial y cambios institucionales: el caso de la provincia de Buenos Aires (1997-2007)

TESIS DE MAESTRÍA

Martina Virginia Oddone

martinaoddone97@gmail.com

Resumen

Los trabajos académicos sobre la reforma policial bonaerense iniciada en el año 1997 indican que la misma experimentó avances y retrocesos según la postura de las autoridades gubernamentales. Sin embargo, existen escasas investigaciones que la hayan estudiado desde una perspectiva institucional o que hayan complementado el estudio de los cambios introducidos en la policía con aquellos operados en la dependencia gubernamental a cargo de la seguridad provincial. Bajo el enfoque conceptual de las instituciones, los cambios institucionales y las reformas policiales, y aplicando un estilo de investigación cualitativo, la tesis pretende analizar y describir los cambios institucionales operados en la estructura gubernamental a cargo de la seguridad pública y en la Policía Bonaerense en el marco de la reforma policial desarrollada entre 1997 y 2007 en la provincia de Buenos Aires. De este modo, el trabajo pretende evidenciar que, pese a los vaivenes que experimentó la reforma, se produjeron modificaciones sustantivas en el marco institucional, tanto gubernamental como policial, los cuales se mantuvieron en el tiempo. En este sentido, la tesis espera aportar al estudio de la última reforma policial llevada a cabo en la provincia de Buenos Aires, por medio del análisis de dos procesos escasamente abordados: la conformación de un Ministerio de Justicia y Seguridad en reemplazo de la Secretaría de Seguridad y la puesta en marcha de una policía provincial descentralizada y con una estructura de mando de carácter horizontal.

Palabras clave: reforma policial; policía de la provincia de Buenos Aires; sistema provincial de seguridad pública.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN **4**

CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO **8**

ESTADO DE LA CUESTIÓN 8

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL 11

FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS 13

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO 14

CAPÍTULO II: CONTEXTO. LA SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO **16**

ACTIVIDAD DELICTIVA Y SENSACIÓN DE INSEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 17

AUMENTO DE LA DESCONFIANZA EN LA POLICÍA 24

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO 26

CAPÍTULO III: CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE REFORMA POLICIAL BONAERENSE **27**

LOS INICIOS DE LA REFORMA 29

CONTRAMARCHA Y ESTANCAMIENTO DEL PROCESO DE CAMBIO 32

REEMPRENDIMIENTO Y PROFUNDIZACIÓN DE LA REFORMA 36

SÍNTESIS 39

CAPÍTULO IV: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL **41**

ANTECEDENTES: LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD 42

LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 46

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE EN LA ORGÁNICA DEL MINISTERIO 51

EL MINISTERIO DE SEGURIDAD NUEVAMENTE AL SERVICIO DE LA REFORMA 56

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO 59

CAPÍTULO V: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES **61**

ANTECEDENTES: LA POLICÍA BONAERENSE PREVIO A SU REFORMA 62

La función del jefe policial *62*

Organización de la policía *62*

LOS PRIMEROS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES 64

La supresión de la jefatura policial única *64*

Nueva estructura de la Policía de la Provincia de Buenos Aires *64*

ESTANCAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y VUELTA DE UN "VIRTUAL" JEFE DE POLICÍA 66

La creación de la superintendencia de coordinación general *66*

Intento fallido de cambiar la orgánica policial *67*

Algunos avances en el análisis de información *67*

PROFUNDIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN OPERATIVA DURANTE LA SEGUNDA ETAPA DE LA REFORMA 68

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO 75

CONCLUSIONES Y PREGUNTAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES 78

REFERENCIAS 84

NORMATIVAS 84

PERIÓDICOS 89

PROYECTOS Y DOCUMENTOS OFICIALES 92

DISCURSOS 93

INFORMES 93

BIBLIOGRAFÍA 95

INTRODUCCIÓN

Desde la década del noventa en adelante, en la Argentina y, particularmente, en la provincia de Buenos Aires, se produjeron marcadas transformaciones en el fenómeno criminal. Prueba de ello fue el notorio aumento de las tasas criminales, que alcanzaron cifras inéditas y se convirtieron en una preocupación pública y, consecuentemente, política. A nivel nacional, la tasa de delitos registrados cada 100.000 habitantes, creció de 1.484 en el año 1991 a 3.697 en el 2002. En tanto, en la provincia de Buenos Aires, pasó de 863 hechos cada 100.000 habitantes en 1991 a 2.607 hechos en 2002 (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002). Cabe mencionar que, por la distribución urbana y demográfica de la provincia de Buenos Aires, la mayor parte de estos delitos transcurrieron en el Conurbano Bonaerense, es decir, en la zona constituida por los 24 partidos que bordean la ciudad capital (Mariani, 2004).

En paralelo, se redujo la confianza ciudadana en las policías y fuerzas de seguridad (Rodrigo, 2013). Según datos del Latinobarómetro, en el año 2002, del total de encuestados argentinos, sólo el 6,3% tenía mucha confianza en la policía, mientras que el 19% poseían algo de confianza, el 26,5% poca confianza y el 47,3% ninguna confianza (un 0,75% respondió que no sabía y el 0,25% no contestó). En este contexto, la población poseía una visión negativa de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, tanto por su rol en la última dictadura cívico-militar, como por los casos de violencia y corrupción en los que se vieron involucrados algunos de sus efectivos en aquellos años (Dammert, 2005; Frederic, 2009; Sain, 2015).

Ahora bien, mientras el tema de la seguridad se instalaba en la sociedad, los gobernantes fueron incluyéndolo de forma paulatina en sus agendas gubernamentales, es decir, comenzaron a tomar decisiones y acciones orientadas a dar respuesta a esta problemática. Cabe aclarar que, históricamente, la seguridad ha sido una preocupación tanto para la sociedad civil como para los gobernantes. Sin embargo, a partir de 1990 se le otorgó una mayor preponderancia, en parte por el aumento de los delitos predatorios, que ayudaron a que se incremente la sensación de inseguridad (Kessler, 2009). En este sentido, se fueron implementando diversas estrategias de gobierno, algunas de las cuales incluyeron la implementación de reformas policiales. En Argentina, así como también en otros países de América Latina, esta estrategia tuvo lugar con el retorno de la democracia, adoptando

características propias de cada provincia y país.[1] Por lo general, estas reformas consistieron en una reorganización doctrinaria, orgánica y funcional de las policías, alcanzando, en algunos casos, a las estructuras gubernamentales encargadas de la conducción política de la policía (Sain, 2002).

Una de las reformas más relevantes por su alcance institucional se produjo en 1997, cuando el gobierno de la provincia de Buenos Aires tomó la iniciativa de intervenir la policía bonaerense y, con ello, comenzar un proceso de reforma del sistema policial que se extendería hasta el año 2007, aún con momentos de estancamiento e incluso marcha atrás de algunas de sus medidas (entre 1999 y 2004). Esta reforma buscó, principalmente, modernizar la policía, fortalecer la conducción política sobre la misma y ofrecer un servicio de seguridad eficaz para los ciudadanos (Arslanian, 2008). En este contexto, la presente tesis pretende analizar y describir los cambios institucionales que esta reforma policial bonaerense produjo en la estructura gubernamental a cargo de la seguridad pública y en la policía provincial entre los años 1997 y 2007. En este sentido, los objetivos específicos son los siguientes:

I. Describir el proceso político-institucional de reforma policial iniciado en la provincia de Buenos Aires a partir de 1997.

II. Identificar y describir los cambios institucionales operados en la estructura gubernamental a cargo de la seguridad pública de la provincia de Buenos Aires en el marco de la reforma policial.

III. Identificar y describir los cambios institucionales producidos en la Policía de la Provincia de Buenos Aires en el marco de la reforma policial.

Por lo general, se considera que, desde los noventa en la provincia de Buenos Aires hubo dos reformas policiales: una transcurrida entre 1997 y 1999, y otra entre 2004 y 2007. Sin embargo, en el presente trabajo se considera que la "segunda" reforma es una continuación

[1] Cabe mencionar que hubo reformas previas, que tuvieron otros objetivos, como por ejemplo la centralización del sistema de seguridad o, al igual que las reformas más contemporáneas, la profesionalización y el fortalecimiento de la formación policial. Sobre las reformas policiales experimentadas en la Argentina durante los siglos XIX y XX, consultar: Barreneche, Osvaldo y Diego Galeano (2008). "Notas sobre las Reformas Policiales en la Argentina, siglos XIX y XX". *Cuadernos de seguridad,* 8, pp. 73-114.

de la "primera", ya que se retomaron los proyectos y los principios que la habían guiado en sus inicios. Si bien hubo un lapso de desestimación de la reforma, las leyes sancionadas durante la primera etapa reformista continuaron vigentes, casi no fueron modificadas. Recién en la segunda etapa de reforma fueron derogadas debido a la promulgación de leyes que profundizaban sus principios ordenadores. De este modo, el trabajo pretende evidenciar que, pese a los vaivenes que experimentó este proceso, se produjeron modificaciones sustantivas en el marco institucional, tanto gubernamental como policial, los cuales se mantuvieron en el tiempo.

Entre 1997 y 1999 se llevaron a cabo las primeras medidas de reforma, las cuales motivaron la creación del ex Ministerio de Justicia y Seguridad y un cambio organizacional en la policía, que incluyó una desconcentración del poder de mando y una descentralización operativa. A partir de 2004, por la división del Ministerio de Justicia y Seguridad en dos, la gestión ministerial avanzó en aquellas cuestiones que competían al área de seguridad, relegando las problemáticas del sistema judicial y carcelario al Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. Cabe mencionar que, si bien el proceso de reforma fue impulsado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires (principalmente por León Arslanian, quien fue ministro de Justicia y Seguridad entre 1998 y 1999 y ministro de Seguridad entre 2004 y 2007), el mismo se inscribió en un entramado de relaciones políticas e institucionales más amplio, en el que hubo conflictos, apoyos y resistencias. De esta manera, en los distintos proyectos gubernamentales de reforma y en las leyes intervinieron diversos actores del sistema político provincial.

La tesis se organiza en cinco capítulos, además del resumen, la introducción y las conclusiones. En el primero se presenta el estado de la cuestión sobre las reformas policiales llevadas adelante en América Latina, Argentina y provincia de Buenos Aires; se construye el marco teórico en torno a los conceptos de instituciones, cambios institucionales y reformas policiales; y se presenta el marco metodológico, dando cuenta de las principales técnicas, herramientas y fuentes utilizadas para la elaboración de este trabajo cualitativo, que se constituye como un estudio de caso. En el segundo capítulo se describe el proceso de instalación de la seguridad como problema público, con especial referencia a la provincia de Buenos Aires, que es donde se inscribe el proceso de reforma policial analizado en este

trabajo. Cabe destacar que el problema de la seguridad ya estaba en agenda desde períodos anteriores, pero en los noventa cobró una relevancia particular entre la sociedad, los medios de comunicación y los gobernantes. Para ello, se recuperan algunos de los cambios experimentados por la actividad delictiva y por la sensación de inseguridad desarrollada en la ciudadanía. Asimismo, se describen algunos hechos que motivaron la disminución de la confianza poblacional en la Policía de la Provincia de Buenos Aires, lo cual motivó su reestructuración. En el tercer capítulo se describe el surgimiento y desarrollo del proceso de la reforma policial estudiada, dando cuenta de los principales medidas y hechos políticos para, posteriormente, analizar sus implicancias institucionales. El cuarto capítulo analiza los cambios institucionales operados en la Secretaría de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires, dando cuenta de la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y sus transformaciones durante el proceso de reforma policial. Finalmente, en el quinto capítulo se estudian los cambios institucionales en la Policía Bonaerense, centrando la atención en la estructura de mando y en la organización de la policía.

CAPÍTULO I: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

ESTADO DE LA CUESTIÓN

Durante las últimas décadas, surgieron numerosas investigaciones que dan cuenta, por un lado, de la consolidación de la seguridad como un problema público y político y, por otro lado, de la necesidad de reformar las policías para constituirlas de una manera moderna y democrática.

Dentro del primer grupo, diversos autores se ocuparon de describir las transformaciones que experimentó el fenómeno criminal en América Latina a partir de los años noventa, vinculadas al aumento y transformación de los delitos. Entre ellos destacan los aportes de Lucía Dammert (2000), quien analiza la situación de la violencia criminal y la seguridad pública en la región latinoamericana y, en particular, en la Argentina, entre los años 1990 y 2000. Pablo Bulcourf (2000), por su parte, estudia la conformación del problema de la inseguridad en dos grandes conglomerados urbanos: Nueva York y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En una línea similar, Sain (2000) investiga la crisis y colapso del modelo tradicional de seguridad pública en la Argentina, y lo relaciona con el desgobierno político sobre los asuntos de seguridad y policiales, el autogobierno policial de la seguridad pública y la exclusión comunitaria de la seguridad pública. Por su parte, Gabriel Kessler (2009), señala que, además del aumento objetivo del delito, a partir de los años noventa se produjo un incremento de la sensación de inseguridad en la población.

En cuanto a las investigaciones sobre el ingreso de la seguridad en la agenda política, algunas se enfocan en América Latina, desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas (Cano, 2006; Gabaldón, 2008; Hener, 2015). Sobre Argentina, particularmente, existen investigaciones acerca de las políticas de seguridad implementadas a nivel nacional (Tudela y López, 2006; Caro, 2020), las cuales aportan sobre la introducción del saber experto en los procesos de reforma del sistema de seguridad (Galeano, 2003), los cruces entre las políticas de seguridad y las juventudes (Guemureman, 2015) y las tensiones entre las políticas de seguridad y las protestas sociales (Litza, 2020). Asimismo, existen trabajos sobre el

surgimiento del Ministerio de Seguridad de la Nación en el año 2010 (Debia y Martínez Robles, 2013; Cirino, Costas y Kimsa, 2013; Fiusa Casais, 2018), y sobre el gobierno de la seguridad en el nivel provincial (Bulcourf, Caplan y Gómez, 2011; Pereiro, 2014; Constantino, 2015; Orsi, 2021). Un trabajo reciente de Mariano Ciafardini y Daniel Fernández (2020) da cuenta de la correlación entre delito y desigualdad, analizando, también, las principales estrategias de prevención del delito desarrolladas por las autoridades gubernamentales en la Argentina de los últimos años.

El segundo grupo de trabajos referidos postula la necesidad de reformar las policías como una respuesta al aumento de los delitos y la sensación de inseguridad que la región viene experimentando con más asiduidad desde finales del siglo pasado. En este marco, Lucía Dammert (2005; 2007; 2014) realiza una sistemática de las reformas policiales que tuvieron lugar en América Latina durante los últimos años, dando cuenta de sus principales características, puntos en común y diferencias. En este grupo de autores, también se destaca el aporte Hugo Frühling (2003), quien presenta a la reforma policial como un imperativo político e institucional de primer orden para los países de la región y analiza los desafíos y los requisitos políticos que los gobiernos deben afrontar para que la misma pueda implementarse de forma exitosa. Sobre el caso argentino, en particular, Marcelo Sain (2012) investiga el rol del gobierno federal ante la posibilidad de implementar reformas policiales. Osvaldo Barreneche y Diego Galeano (2008) abordan las reformas policiales en la Argentina durante los siglos XIX y XX, identificando continuidades y rupturas entre las reformas ocurridas a partir de los noventa y las que tuvieron lugar en períodos previos. En una línea más general, los estudios históricos de Barreneche (2002; 2009; 2011a; 2011b; 2013; 2016) aportaron al conocimiento sobre los orígenes, las transformaciones y las continuidades de las policías de la Argentina, sobre todo, de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Gustavo González (2014) y Pablo Navarro Urquiza (2020), por su parte, se enfocan en los procesos de reforma policial en la provincia de Santa Fe.

Finalmente, y dentro de este grupo de trabajos sobre las reformas policiales, existen investigaciones que se centran en el caso bonaerense. Entre ellas, destacan los aportes de Marcelo Sain (2015), quien aborda las condiciones políticas de la reforma y de las contramarchas que la misma experimentó en 1999, lo cual fue, según este autor, una falla

política, ya que no se establecieron los acuerdos suficientes para que este proceso político-institucional continuara. Otro autor de relevancia es Diego Gorgal (2015), quien argumenta que, las políticas de reforma policial ejecutadas en la provincia de Buenos Aires, no tuvieron éxito por deficiencias en su diseño inicial. Rogelio Rodrigo (2013), por su parte, investiga la segunda etapa de la reforma bonaerense (2004-2007) y el posterior proceso de "contrarreforma policial", en palabras del autor, que consistió en una marcha atrás de varias de las medidas reformistas. Por otra parte, algunos trabajos han destacado los éxitos de la reforma policial, los cuales se hicieron más evidentes en el marco normativo. Eduardo Estévez (2014) analiza la transformación de la inteligencia criminal en el contexto de esta reforma policial y encuentra que, durante la primera etapa reformista, hubo innovaciones normativas, doctrinarias y de capacitación; mientras que, entre 2004 y 2007, se llevó adelante una jerarquización de la inteligencia a nivel institucional. Andrés Escudero (2019) también reconoce que esta reforma incluyó un enorme avance normativo que no logró ser derribado durante las "contrarreformas policiales", ocurridas entre 1999 y 2004 y a partir del año 2007.

Como puede verse, si bien existen trabajos sobre la reforma policial bonaerense, son escasos aquellos que la abordan desde una perspectiva institucional, teniendo en cuenta los cambios introducidos, no sólo en la policía provincial, sino también en la dependencia gubernamental a cargo de la seguridad en la provincia. La tesis pretende, entonces, insertarse en el campo de investigaciones referidas mediante el estudio de la última reforma policial bonaerense, aportando al campo de estudios sobre seguridad pública y, en su marco, al campo de las reformas policiales en América Latina, el cual se encuentran en desarrollo y tiene una vigencia plena en el marco de la constante transformación del fenómeno criminal y las problemáticas asociadas con la seguridad publica en la región. En este sentido, se espera que la tesis tenga un impacto académico vinculado a la promoción general del conocimiento pero que, también, contribuya al esclarecimiento de una problemática social relevante vinculada al gobierno de la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires conforme lo establecen los trabajos previamente mencionados.

MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

El neoinstitucionalismo es una perspectiva de la ciencia política que surgió en la segunda mitad del siglo pasado. Esta ha vuelto a poner el foco de atención en las instituciones -lo cual era una tendencia en los inicios de esta disciplina-, pero desde un lugar más integral. A diferencia del institucionalismo clásico, que tendía a considerar que los actores actuaban según las normas o reglas institucionales que, según creían, también moldeaban sus ideas y valores, el neoinstitucionalismo no desconoce el rol que ocupan los actores sociales y políticos en la constitución de esas instituciones y en los procesos de cambio que atraviesan. Vale decir, esta nueva perspectiva se posiciona desde un lugar dialéctico, que observa los efectos de las instituciones en los actores y organizaciones pero también la incidencia de los actores y organizaciones en las instituciones. Así, James March y Johan Olsen (1997) -dos autores claves de esta corriente-, van a afirmar que el neoinstitucionalismo es un "enfoque centrado en las instituciones, conforme al cual se caracteriza la política de una manera más integral, pues se hace énfasis en la función que desempeña el ejercicio del poder en la creación de identidades e instituciones" (p. 41). Esta perspectiva permite, entonces, analizar "las instituciones -en particular las organizaciones- a la vez como productos de la cultura y vectores que estructuran la cultura" (Fontaine, 2015, p. 82).

Partiendo de este enfoque, la tesis se asienta en los conceptos de instituciones, cambios institucionales y reformas policiales. Sobre el primero de ellos, Douglass North (1990) sostiene que las instituciones son "las reglas del juego en la sociedad o, más formalmente, son las restricciones humanamente ideadas que dan forma a la interacción humana", las cuales, según este autor, "estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico" (p. 3). Por su parte, por cambio institucional se entiende, siguiendo a Adrián Acosta Silva (2000), a "aquellos procesos de transformación que producen ciclos o periodos de cambio en las reglas y normas, rutinas y valores que las instituciones representan" (p. 19). En este sentido, la expresión "cambio institucional" se utiliza para estudiar "la manera en que se modifican las estructuras de la acción colectiva que cristalizan las instituciones" (Ibíd.). Vale decir, el cambio institucional supone la reforma o modificación de reglas, normas y valores que están institucionalizados, pero también la incorporación de nuevos actores, intereses y conflictos en las distintas áreas del desempeño

institucional. Para Acosta Silva (Ibíd.), siguiendo a North, "reconstruir la arquitectura de los cambios institucionales implica analizar las interacciones entre un número considerable de factores que intervienen en el impulso de dichos cambios" (p. 21). Por lo general, se considera como factor principal de los "procesos de cambio o reforma en las instituciones" a la "intencionalidad" o "voluntad política" (Ibíd.). Pese a ello, este autor sostiene que es necesario "reconocer que las intenciones son por lo general múltiples, no necesariamente consistentes, que a menudo son ambiguas, y que esas intencionalidades forman parte de un sistema de valores, metas, actitudes" que se enraízan con otras voluntades "de una estructura diferente de creencias y aspiraciones" y que, dichas estructuras de valores e intenciones, se conforma, es interpretada y es creada durante el proceso de cambio de la institución (Ibíd.).

Finalmente, el concepto de reforma policial refiere, conforme lo establecido por Marcelo Sain (2012), a aquellos procesos de reestructuración doctrinaria, orgánica y/o funcional de las policías. A esto, se le puede sumar el aporte de Hugo Frühling (1997), quien considera que las reformas policiales son "procesos" que pueden tener su "punto de arranque en cambios puntuales" pero que se llevan adelante en el "mediano o largo plazo, considerando que esos cambios específicos pueden ser útiles, pero están sujetos al cambio de circunstancias o a los desafíos que se planteen en el futuro" (p. 4). En este sentido, podemos afirmar que todo proceso de reforma incluye la elaboración de planes, programas o proyectos públicos.[2] Por ello, y de manera complementaria, se incorporan los aportes de Sergio Ilari (2014), quien sostiene que los proyectos incluyen propuestas de cambio, distando drásticamente de los procesos de toma de decisión que se realizan de manera improvisada. De esta forma, se considera que, lejos de constituirse como una serie de acciones o políticas aisladas, las reformas involucran un conjunto de actividades programadas, en un período de tiempo predeterminado, con objetivos definidos y con una clara planificación sobre cómo alcanzarlos.

[2] Cabe destacar que los programas son un conjunto de proyectos, mientras que los planes están compuestos por diversos programas. Pese a estas distinciones, y aun habiendo cierta coincidencia bibliográfica, "en el ámbito de la gestión existe una amplia libertad para el uso de estos conceptos. Por lo cual, a lo que estamos definiendo como proyecto, el diseñador podría denominarlo plan, proyecto o programa" (Ilari, 2014, p. 24).

FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

La tesis pretende aplicar un estilo de investigación cualitativo, desde un caso de estudio y utilizando, principalmente, la técnica de análisis documental. Según Charles Ragin (2007), la investigación cualitativa pone énfasis en "el conocimiento en profundidad y en la depuración y elaboración de imágenes y conceptos" (p. 146), siendo, de esta manera, muy adecuada para varios de los fines de la investigación social. Por ejemplo, la investigación cualitativa es útil para explicar la relevancia histórica o cultural de un hecho o proceso determinado, interpretándolo a partir del marco teórico y metodológico que corresponda.

Desde este marco general, la tesis procura aplicar un estudio de caso, seleccionando la reforma policial bonaerense que se desarrolló entre 1997 y 2007 como objeto de estudio, la cual se enmarcó en un proceso mucho más amplio vinculado a la instalación del problema de la seguridad en la agenda pública y al desarrollo de reformas policiales en diversos países y regiones de América Latina. Los estudios de caso permiten recopilar e investigar de forma detallada "toda la información posible sobre un individuo, una institución, una empresa, un movimiento social particular" (Vieytes, 2009, p. 59). Asimismo, esta estrategia permite investigar, con un alto grado de profundidad, un caso específico que a su vez forma parte de una trama más general (Neiman y Quaranta, 2006). En idéntica dirección, Howard Becker (2016) señala que el análisis exhaustivo de casos particulares sirve para formular nuevas preguntas cuyas respuestas, en los casos específicos, ayudan "a comprender qué es lo que ocurre en el mundo social" (p. 19).

En cuanto a las fuentes, se recopilaron documentos oficiales -entre los cuales destacan documentos institucionales, proyectos gubernamentales e informes de gestión-, normativas relacionadas con el objeto de estudio -en particular, decretos, leyes y resoluciones que fueron aprobadas o sancionadas durante el período abordado-, y de manera complementaria, la investigación toma como insumo distintas notas periodísticas, alocuciones públicas, datos estadísticos y bibliografía especializada en la temática que aporta información relevante vinculada con el contexto social y político. Gran parte de esta documentación se obtuvo del *Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas* y del *Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires*, dos plataformas

de público y libre acceso. También se consultaron repositorios digitales de diversos periódicos.

El tratamiento de las fuentes se basó, principalmente, en la técnica del análisis documental, que consiste en extraer las ideas fundamentales de los documentos y crear un nuevo texto, incluyendo la mirada del investigador. Para Tania Peña Vera y Johann Pirela Morillo (2007):

> La acción de este proceso se centra en el análisis y síntesis de los datos plasmados en [los documentos seleccionados] mediante la aplicación de lineamientos o normativas de tipo lingüístico; a través de las cuales se extrae el contenido sustantivo que puede corresponder a un término concreto o a conjuntos de ellos tomados aisladamente, o reunidos en construcciones discursivas. Por consiguiente, su finalidad es facilitar la aproximación cognitiva del sujeto al contenido de las fuentes de información. (S/p.).

Complementariamente, se implementó la técnica del análisis de las estructuras gubernamentales, las cuales, según Henry Minstzberg (2003), deben abordarse prestando atención a la cantidad de dependencias y a los temas o problemas que prioriza cada una de ellas. Además, se realizaron cronologías de hechos relevantes y se elaboraron cuadros y gráficos para la presentación de los datos estadísticos.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

A lo largo de este capítulo, se presentaron los antecedentes, así como también los fundamentos teórico-metodológicos que guían la presente tesis. Como pudo verse, sobre finales del siglo pasado surgieron diversas investigaciones que dieron cuenta de la consolidación de la seguridad como un problema público y político. En esta línea, algunos trabajos se enfocaron en el aumento y la diversificación del delito, mientras que otros aportaron respecto de la dimensión subjetiva de la inseguridad. Por otro lado, en el apartado sobre antecedentes también se recopilaron investigaciones sobre las reformas policiales, las cuales remarcaron la necesidad de cambiar profundamente las policías para otorgarles una impronta moderna y democrática. Cabe destacar que, estos trabajos, emergieron durante una ola de reformas que tuvo lugar en América Latina en los años noventa. Por lo general, dichos

procesos se pensaron para dar respuesta a la problemática delictiva y, quienes las impulsaban, buscaban construir policías libres de corrupción y violencia institucional.

El caso de estudio escogido se constituye como una experiencia paradigmática por el alcance de sus medidas, teniendo en cuenta que Buenos Aires es la provincia con mayor población de la Argentina, y que -en ese momento- la ciudadanía poseía una imagen negativa de la policía provincial (Dammert, 2005; Frederic, 2008). Esta evaluación se vinculaba al rol que había tenido la misma dentro del aparato terrorista-estatal de la última dictadura cívico-militar (24 de marzo de 1976 - 10 de diciembre de 1983) y a una serie de casos de violencia y corrupción en los que se vieron involucrados algunos de sus efectivos durante los años noventa (Dammert, 2005; Sain, 2015).

Como se postuló a lo largo de este capítulo, para estudiar la reforma policial bonaerense, se adopta un marco teórico basado en los conceptos de instituciones, cambios institucionales y reformas policiales, desde una perspectiva neoinstitucional, es decir, centrada en los efectos de los actores en las instituciones y viceversa. Asimismo, se implementa una metodología cualitativa, desde un caso de estudio y utilizando, principalmente, la técnica de análisis documental, pero también el análisis de estructuras gubernamentales. De esta manera, el presente trabajo pretende cubrir la vacancia de investigaciones que complementen el estudio de los cambios introducidos en la policía con aquellos operados en la dependencia gubernamental a cargo de la seguridad provincial. Así, la tesis se centra en dos procesos puntuales: la conformación de un Ministerio de Justicia y Seguridad en reemplazo de la Secretaría de Seguridad y su derrotero; y la puesta en marcha de una policía provincial descentralizada y con una estructura de mando de carácter horizontal.

CAPÍTULO II: CONTEXTO. LA SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO

Durante los noventa, en América Latina y el Caribe la seguridad adquirió una mayor relevancia en la agenda pública. Si bien las sociedades poseen una gran cantidad de problemas que las afectan, sólo algunos de ellos llegan a adquirir un mayor grado de masividad, convirtiéndose en lo que Oszlak y O'Donnell (1976) llaman "cuestiones o asuntos socialmente problematizados" (p. 18). Según Ilari (2014) "este grupo de problemas públicos […] va a conformar lo que se denomina *agenda sistémica* o *agenda pública,* es decir, los principales problemas públicos que una sociedad reconoce en un momento determinado" (p. 38).

Si bien la seguridad fue, históricamente, una preocupación para la población, recién a partir de los noventa se le otorgó mayor preponderancia. Esto se vinculó a diversos factores, como por ejemplo el incremento de los delitos, su diversificación, el aumento de la sensación de inseguridad, la desconfianza poblacional en la policía, el abordaje mediático del problema, entre otros. Así, para 1990 vemos como América Latina y el Caribe se posicionó como la segunda región más violenta del mundo, después de África (Dammert, 2000). Además, entre los años 1995 y 2000, el 68% de su población fue víctima de un crimen, cifra que superó el promedio mundial de 61% (Dammert, 2000). En Argentina, particularmente, los delitos predatorios aumentaron exponencialmente: la tasa de delitos registrados cada 100.000 habitantes pasó de 1.484 en el año 1991 a 3.697 en el 2002 (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002).

En el presente capítulo se presentan algunas consideraciones respecto de la instalación de la seguridad como problema público, con especial referencia a la provincia de Buenos Aires, que es donde se inscribe uno de los casos de reforma policial más paradigmáticos de América Latina. Para ello, se describen algunos cambios experimentados por la actividad delictiva en esta provincia, dando cuenta también del aumento de la sensación de inseguridad. Por otro lado, se citan algunos hechos que explican -en parte- el incremento de la desconfianza en la Policía de la Provincia de Buenos Aires, lo cual motivó su reestructuración.

Buenos Aires posee 135 partidos que se extienden en una superficie conformada por 307.571 km². Si bien es la provincia más poblada de la República Argentina,[3] con 17.569.053 habitantes según datos censales del año 2022, alrededor del 64% de los bonaerenses residen en el conurbano bonaerense, zona que representa el 2% del territorio total de la provincia (CIPPEC, 2018). El conurbano se conforma por 24 partidos que se ubican en los alrededores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), los cuales se dividen, a su vez, en dos cordones industriales.[4] En el mapa 1, adjunto al final de este apartado, se observa la división política de la provincia de Buenos Aires, así como también la cantidad y densidad poblacional por distrito, siendo los partidos del conurbano los que generalmente presentan la mayor densidad poblacional (aunque también poseen cifras altas los partidos de Bahía Blanca, General Pueyrredón, San Nicolás, La Costa, Pinamar y Villa Gesell).

A partir de los noventa, la tasa de delitos[5] ocurridos en la provincia comenzó a aumentar, manteniéndose en tendencia creciente al menos hasta el año 2003. El gráfico 1 muestra que esto fue más marcado entre 1996 y 2003, a pesar de que en los años 2000 y 2001 haya habido una disminución con respecto al año inmediatamente anterior (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002; 2003; 2004; 2005; 2006; 2007; 2008).[6] A partir de 2004 y hasta 2006, se

[3] Para el año 1991, la provincia de Buenos Aires contaba con 12.594.974 habitantes; en el 2001, con 13.827.203; y en el 2010, con 15.625.084 (INDEC 1991; 2001; 2010).

[4] El Conurbano bonaerense incluye a los siguientes 24 partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza, Morón, Tres de Febrero, San Martín, Vicente López, San Isidro, Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Esteban Echeverría, Ezeiza, Moreno, Merlo, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Ituzaingó, Tigre, San Fernando, José C. Paz y San Miguel.

[5] Incluye a todos los delitos, es decir, delitos contra las personas, delitos contra la integridad sexual y el honor, delitos contra la propiedad, delitos contra el Estado y la comunidad, delitos contra la libertad, delitos contra el estado civil y delitos previstos en leyes especiales (con la excepción de la Ley N□23.737 de Estupefacientes).

[6] La información para la construcción del cuadro se obtuvo de los Informes Anuales de Estadísticas Policiales emitidos por la Dirección Nacional de Política Criminal, del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (actual Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación). Estas estadísticas provienen del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), que procesa cantidad y tasas cada 100.000

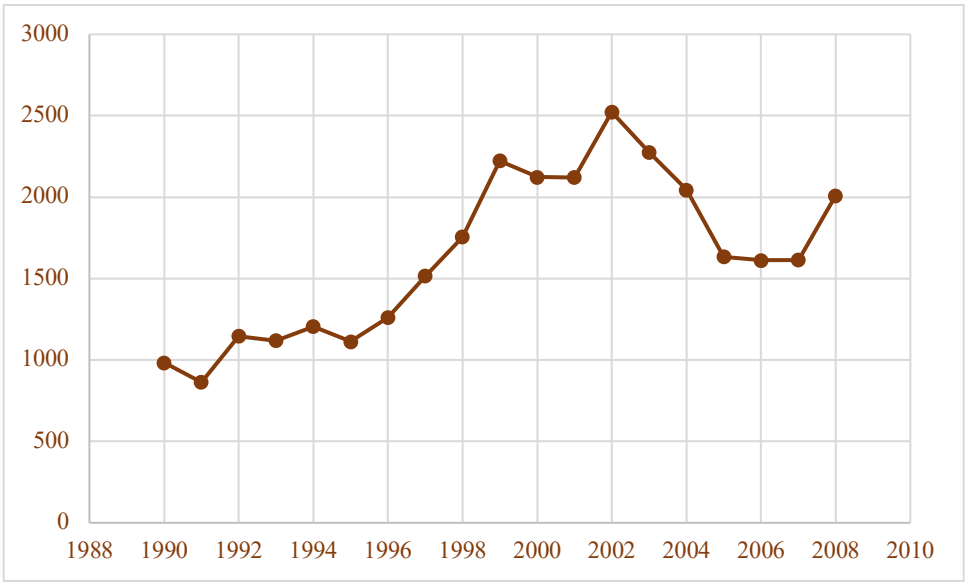
percibió una relativa reducción de los delitos (siempre tomando como referencia al año inmediatamente anterior, es decir, en 2004 se redujo la tasa de delitos con relación al 2003, en 2005 disminuyó respecto a 2004 y lo mismo sucedió en 2006). En el 2007 la cifra subió aunque de manera controlada, ya que pasó de 1612 a 1614, mientras que en el 2008 volvió a estar por encima de los 2.000 (ver gráfico 1). Esta reducción del delito coincidió con la segunda etapa del proceso político-institucional de reforma del sistema policial (13 de abril 2004 - 10 de diciembre de 2007). Sin embargo, no es posible establecer una relación directa por los alcances de la presente investigación: también pudo haberse debido a mejoras en las condiciones de vida de la población y a un incremento de la demanda laboral. En referencia a los delitos contra la propiedad,[7] se observa un aumento notable entre los años 1991 y 2002, ya que la tasa pasó de 522 a 1837, es decir, casi que se cuatriplicó (ver gráfico 2). Entre 2003 y 2007, sin embargo, experimentó una tendencia decreciente, para luego volver a subir en 2008. La tasa de delitos contra las personas,[8] por su parte, se mantuvo en crecimiento durante casi todo el período referenciado (aunque disminuyó con relación al año previo en 1995, 2005 y 2006). Así, la tasa pasó de 125 en el año 1991 a 535 en el 2008 (ver gráfico 3).

habitantes de los hechos presuntamente delictuosos que realizan e informan las distintas policías y fuerzas de seguridad (Policía Federal Argentina, Policías Provinciales, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina). Cabe destacar que estas fuentes presentan al menos dos limitaciones. Por un lado, los hechos son registrados por las instituciones de manera previa al proceso de investigación. En este sentido, se tienen en cuenta los presuntos delitos identificados en las actividades de prevención, así como también aquellos que denuncian los ciudadanos, por lo cual, algunos de los hechos registrados pueden no ser delitos. Por otro lado, existen delitos que no siempre son denunciados o identificados por las policías y fuerzas de seguridad, sobre todo aquellos que transcurren en el ámbito privado.

[7] La categoría delitos contra la propiedad incluye robos y tentativas de robo, robos agravados y tentativas de robo agravado por el resultado de lesiones y/o muerte, hurtos y tentativa de hurto y otros delitos contra la propiedad.

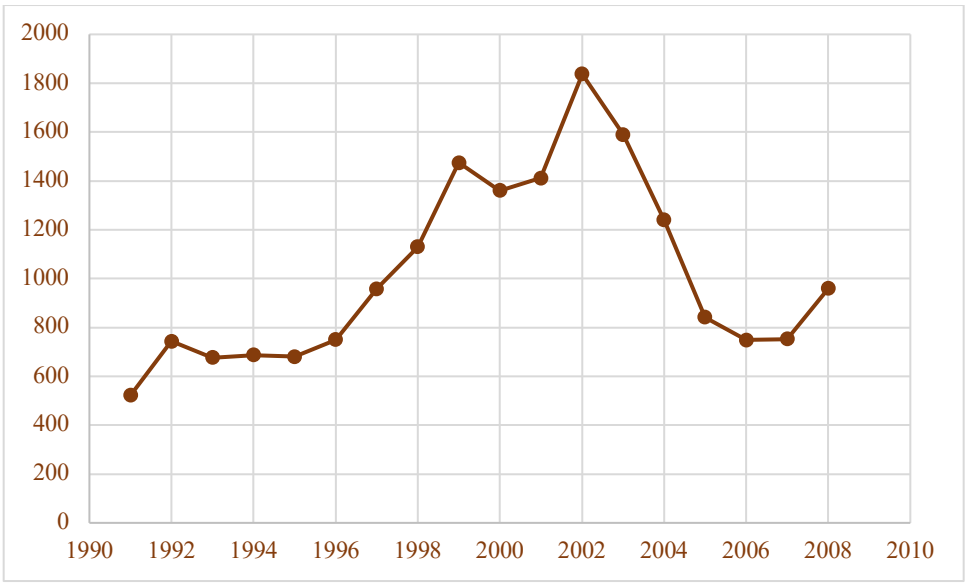
[8] Los delitos contra las personas abarcan a los homicidios dolosos, homicidios dolosos en grado de tentativa, homicidios culposos en accidentes de tránsito, homicidios culposos por otros hechos, lesiones dolosas, lesiones culposas en accidentes de tránsito, lesiones culposas por otros hechos y otros delitos contra las personas.

- *Gráfico 1. Evolución de la tasa de delitos cada 100.000 habitantes registrados en la provincia de Buenos Aires, 1990-2008.*



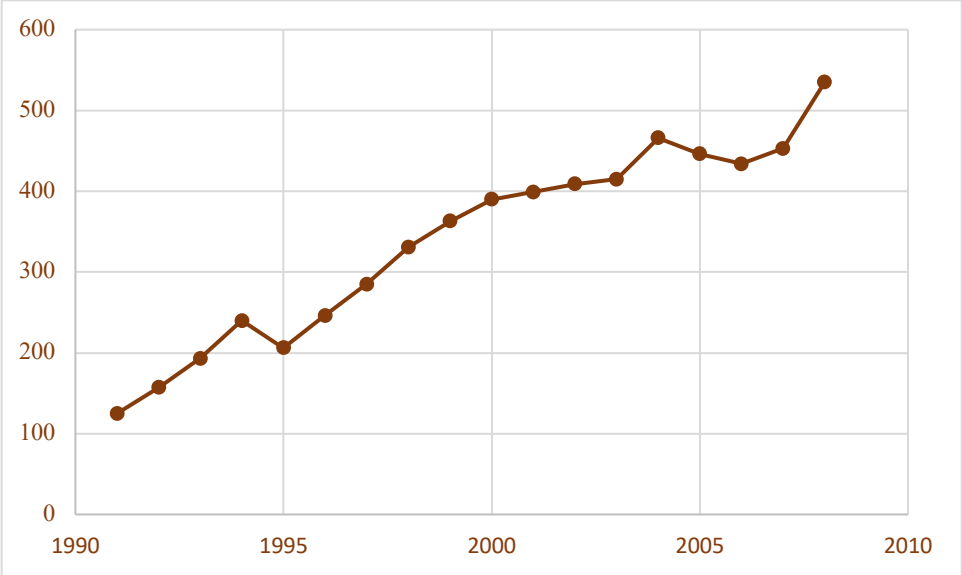
Fuente: elaboración propia sobre la base del SNIC.

- *Gráfico 2. Evolución de la tasa de delitos contra la propiedad cada 100.000 habitantes registrados en la provincia de Buenos Aires, 1991-2008.*



Fuente: elaboración propia sobre la base del SNIC.

- *Gráfico 3. Evolución de la tasa de delitos contra las personas cada 100.000 habitantes registrados en la provincia de Buenos Aires, 1991-2008.*

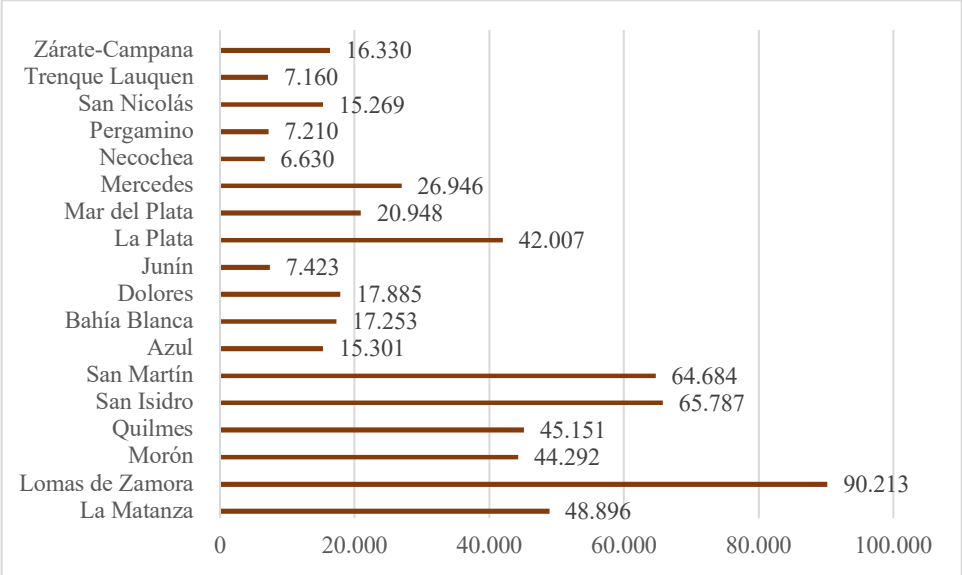


Fuente: elaboración propia sobre la base del SNIC.

Ahora bien, gran parte de estos delitos transcurrieron en el conurbano bonaerense (Mariani, 2004). Según datos del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires, la mayoría de las Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) se iniciaron en aquellos Departamentos Judiciales[9] conformados por partidos del conurbano, es decir, en *La Matanza* (integrado por La Matanza), *Lomas de Zamora* (que incluye a Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lanús y Lomas de Zamora), *Morón* (Morón, Hurlingham, Ituzaingó y Merlo), *Quilmes* (Berazategui, Florencio Varela y Quilmes), *San Isidro* (San Fernando, San Isidro, Pilar, Tigre y Vicente López) y *San Martín* (José C. Paz, Malvinas Argentinas, San Martín, San Miguel y Tres de Febrero) (ver gráfico 4).

[9] La provincia de Buenos Aires posee 18 Departamentos Judiciales a fin de su administración de Justicia. Las características de los mismos y los partidos que integran pueden consultarse en el siguiente link: http://observaseguridad.fahce.unlp.edu.ar/informes/2014-1/lugares/lugares.

- *Gráfico 4. Cantidad de Investigaciones Penales Preparatorias por Departamento Judicial en la provincia de Buenos Aires, año 2007.*



Fuente: Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires

Los datos sobre los delitos contra la propiedad y las personas -que, como vimos, se concentraron mayormente en el conurbano- resultaron significativos en el proceso de consolidación de la seguridad como problema de interés público y gubernamental, generando un incremento de la sensación de inseguridad, es decir, de las "emociones y demandas que suscita" ese delito (Kessler, 2009, p. 11). Así, para el año 2008, la principal preocupación de la población de América Latina era el crimen, superando incluso al desempleo (Latinobarómetro, 2008). Esto se tradujo en movilizaciones y marchas contra la inseguridad en Argentina y, particularmente, en CABA y el conurbano bonaerense (Schillagi, 2006; Galar, 2009; Oyhandy, 2014).

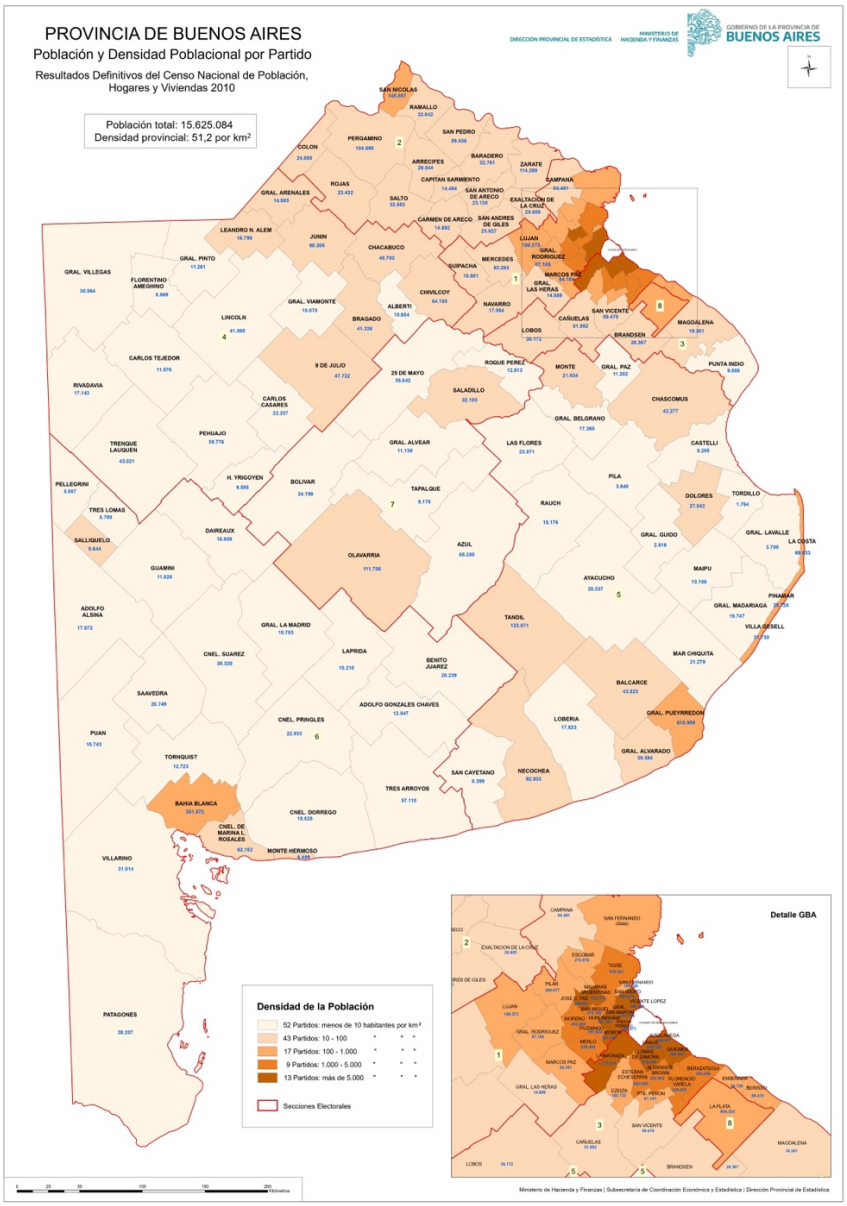
Cabe mencionar que los medios de comunicación tuvieron un rol relevante en este proceso. En 1989 se produjo en Argentina "uno de los cambios más importantes de la historia de la televisión, [el cual tuvo que ver] con la privatización de los canales y también de las radios" (Tamous, 2014, p. 287). A su vez, con el incremento de los delitos predatorios, las noticias policiales comenzaron a tomar mayor preponderancia en los medios, adquiriendo también modificaciones en su abordaje. Los periodistas comenzaron a incluir la voz de las víctimas,

sus abogados y familiares, generando cierta sensibilización e identificación en aquellas personas que recibían esas noticias (Ibíd.). Como explica Silvina Tamous (Ibíd.):

> Había que llenar 24 horas de programación y el móvil en vivo comenzó a cubrir cualquier tipo de delito, ya no sólo los hechos relevantes. Esta modificación trajo aparejado un mayor *rating* y también una instalación del policial marginal, que fue tomando un papel relevante. La noticia policial fue ganando espacio y en los medios de comunicación escritos también. (Pp. 288-289).

En el año 2002, una nueva modalidad delictiva adquirió presencia en los periódicos y programas radiales y televisivos: los secuestros extorsivos (Calzado, 2015). Según los datos de la Procuración General de la Nación, entre los años 2000 y 2005 se registraron un total de 1.331 secuestros en la Argentina, lo que porcentualmente constituía un 0,10% sobre el total de los delitos iniciados en causas ante la justicia nacional y federal (Procuración General de la Nación, 2006). La mayor parte de estos secuestros (67%) habían ocurrido en el conurbano bonaerense, seguido de un 23% que habían tenido lugar en CABA y un 10% en el interior de país (según la clasificación territorial establecida por la Procuración General de la Nación) (Procuración General de la Nación, 2006). Si bien no representaban un porcentaje significativo con relación a otros delitos, tenían una amplia repercusión social, política y mediática. Uno de los casos más significativos fue el secuestro y asesinato de Axel Blumberg, ocurrido entre marzo y abril de 2004 (Infobae, 2022). Al enterarse del homicidio de su hijo, Juan Carlos Blumberg convocó a una marcha en contra de la inseguridad a realizarse el día 1□de abril del 2004, a la que finalmente asistieron más de 150 mil personas (Rodrigo, 2013). Este hecho fue clave en la segunda designación de Arslanian como ministro de Seguridad y en el proceso de profundización de la reforma del sistema policial bonaerense.

- *Mapa 1. Cantidad y densidad poblacional en la provincia de Buenos Aires por partidos, según datos del año 2010.*



Fuente: Dirección Provincial de Estadística. Ministerio de Hacienda y Finanzas. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.[10]

[10] Información disponible en el siguiente link: http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=79&Itemid=133.

AUMENTO DE LA DESCONFIANZA EN LA POLICÍA

Además del incremento de los delitos y su transformación, a partir de los noventa aumentó la desconfianza en la policía por parte de la población. Según una encuesta realizada por el Latinobarómetro en el año 2002, sólo el 6,3% de los encuestados argentinos tenían mucha confianza en la policía, mientras que el 19% poseían algo de confianza, el 26,5% poca confianza y el 47,3% ninguna confianza (un 0,75% eligió no saber y un 0,25% no contestó). En ese contexto, la Policía de la Provincia de Buenos Aires comenzó a ser denominada como *maldita policía,* lo que daba cuenta de la concepción negativa que tenían los expertos, funcionarios, políticos, periodistas y otros sectores de la sociedad civil sobre esta institución (Frederic, 2009). Esta evaluación estaba vinculada al rol que había tenido esta institución dentro del aparato terrorista-estatal de la última dictadura cívico-militar (24 de marzo de 1976 - 10 de diciembre de 1983)[11] y a una serie de casos de violencia y corrupción en los que se vieron involucrados algunos de sus efectivos (Dammert, 2005; Sain, 2015).

Así, la Policía de la Provincia de Buenos Aires, creada formalmente el 13 de diciembre del año 1880, experimentó durante la década de 1990 una de sus mayores crisis (Sain, 2015). Existen diversos casos que ilustran este proceso, uno de ellos fue la *Masacre de Wilde,* ocurrida el 10 de enero de 1994, cuando efectivos de la Brigada de Investigaciones de Lanús dispararon injustificadamente a cinco individuos, cuatro de los cuales murieron (Berges, 2022). Otro hecho que dio cuenta de la violencia policial tuvo lugar el 20 de febrero de 1996, cuando efectivos de la policía bonaerense reprimieron duramente a un grupo de estudiantes de la Universidad Nacional de La Plata, que reclamaban en contra de la Ley de Educación Superior votada en 1995 (Hoy, en la noticia, 1995).

El 25 de enero de 1997, dos días después de que se aprobara un nuevo Código Procesal Penal para la Provincia de Buenos Aires[12] (Ley N□ 11.922/1997), se produjo el asesinato del

[11] Durante ese período, la policía desarrolló una autonomía funcional y naturalizó el uso ilegal de la fuerza y la violencia, lo cual se mantuvo vigente, en parte, durante el período democrático iniciado en el año 1983 (Sain, 2015).

[12] Éste establecía que la dirección y puesta en práctica de las investigaciones quedaba bajo responsabilidad del Ministerio Público Fiscal, que además comenzó a ser el único organismo a cargo de la labor persecutoria y la dirección de la Policía Judicial y otros cuerpos policiales intervinientes en dicha práctica.

periodista José Luis Cabezas, lo cual generó una enorme conmoción social. Los principales acusados fueron un efectivo de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que desempeñaba sus funciones en Pinamar y Yabrán, un empresario que había sido fotografiado por Cabezas y que, como producto de la investigación a cargo del Juez José Luis Macchi, fue inculpado de instigar el crimen. Sin embargo, el 20 de mayo del año 1998, se suicidó con un arma de fuego (Télam, 2018; Página 12, 2020).

El homicidio de Cabezas impulsó una serie de movilizaciones que se desarrollaron mayormente durante 1997, aunque continuaron en los años posteriores. La primera de las marchas se produjo dos días después del hecho. A través de su convocatoria, periodistas que trabajaban en la revista Noticias, la Asociación de Reporteros Gráficos de la República Argentina (ARGRA) y la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA), lograron que 7.000 personas se movilizaran a Plaza de Mayo bajo la consigna *Justicia para José Luis*. El 25 de febrero de 1997, se produjo una nueva marcha, cuya dinámica y magnitud fueron similares a la primera. Posteriormente, y al menos hasta el 2001, se sucedieron diversas movilizaciones, actos y homenajes que se llevaban a cabo los días 25 de cada mes, aunque a medida que iba pasando el tiempo la frecuencia era menor (Desalvo, 2006).

El 17 de septiembre de 1999 tuvo lugar la Masacre de Ramallo, en la que efectivos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires hirieron a dos personas y asesinaron a tres en un asalto cometido a la Sucursal Villa Ramallo del Banco Nación (Télam Digital, 2021). El 25 de agosto del año 2000 ocurrió la Masacre de los Polvorines, un hecho de violencia policial en el que tres personas resultaron asesinadas. Esto ocurrió en la localidad bonaerense de los Polvorines, luego del robo a la Sucursal del Talar de Pacheco de la *Banca Nazionale del Lavoro* (Rodríguez, 2003). Otro hecho significativo fue la Masacre de Avellaneda, ocurrida el 26 de junio de 2002 en las inmediaciones de la estación ferroviaria local. En aquella ocasión, dos piqueteros, Darío Santillán y Maximiliano Kosteki, fueron asesinados por efectivos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a quienes luego se los condenó (Télam Digital, 2022). La Masacre de Avellaneda también tuvo fuertes repercusiones públicas, ya que hasta el día de hoy se siguen realizando marchas y manifestaciones.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

A lo largo de este capítulo se puso en evidencia cómo la seguridad se fue instalando de una manera particular en la agenda pública en toda la región latinoamericana. Esto inició, aproximadamente, en los noventa, cuando comenzaron a aumentar los delitos, sobre todo los delitos contra la propiedad y las personas. La provincia de Buenos Aires no estuvo ajena a este proceso. Gran parte de los delitos ocurridos en esta provincia tuvieron lugar en el conurbano bonaerense, zona que concentra al 64% de los habitantes de la provincia en un 2% de su territorio, aproximadamente.

Por otro lado, aumentó la sensación de inseguridad. Esto se vinculó al incremento del delito objetivo pero también a las transformaciones experimentadas por los medios de comunicación, los cuales comenzaron a cubrir un número mayor de noticias policiales y a otorgarles mayor relevancia. Esto fue así no sólo porque había más delitos, sino también porque despertaban un gran interés en los oyentes y lectores. Por otro lado, a inicios del siglo XXI, los secuestros extorsivos adquirieron mayor presencia en los periódicos y programas radiales y televisivos. La mayor parte de ellos tenían lugar en el conurbano bonaerense. Cabe destacar que, a partir de 1990, también creció la desconfianza en la policía. En este contexto, la Policía de la Provincia de Buenos Aires era evaluada negativamente por la población, la cual la llamaba *maldita policía*.

En este contexto, el problema de la seguridad se fue incorporando en la agenda gubernamental. Los funcionarios adoptaron diversas estrategias para dar respuesta a esta problemática, entre las que se encontró el paradigma reformista del sistema policial, el cual se hizo presente en la provincia de Buenos Aires.

CAPÍTULO III: CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE REFORMA POLICIAL BONAERENSE

Las *agendas gubernamentales* se componen de problemas que integran la agenda pública y que los funcionarios consideran relevantes de atender durante sus administraciones.[13] En ocasiones, los propios gobernantes instalan o construyen un problema, introduciendo también posibles soluciones (Murray, 1998; Ilari, 2014). La consolidación de la seguridad como un tema de agenda pública motivó su incorporación en la agenda gubernamental. De esta manera, los políticos fueron adoptando diversas estrategias para dar respuesta a esta problemática.

En algunos países de América Latina se llevaron adelante reformas de las policías o de los sistemas de seguridad (Dammert, 2005). Estas reformas incluyeron una dimensión de cambio institucional, ya que sus precursores buscaban llevar adelante modificaciones en "las reglas y normas, rutinas y valores" que moldeaban el accionar policial y gubernamental -ya que algunas reformas policiales también incluyeron modificaciones en las estructuras de gobierno encargadas de garantizar la seguridad- (Acosta Silva, 2000, p. 19). Cabe aclarar que, si bien ésta era una de las intenciones originarias de los procesos de reformas, no siempre causaba ese efecto de manera lineal, tal como demuestran investigaciones en la materia (Sain y Frederic, 2008; Sain, 2015). Esto puede explicarse en los términos de North (1990), quien considera que los cambios institucionales son procesos lentos, que se van consolidando a través de constantes ajustes marginales.

En Argentina hubo varios casos de reformas policiales, aunque algunos quedaron en intentos, ya que hubo resistencias por parte de las legislaturas provinciales. En el año 1998, por ejemplo, se presentó el Proyecto de Ley de Organismos de Seguridad Pública en la Provincia de Santa Fe, el cual fue desestimado por el Poder Legislativo Provincial (Obeid y Rosúa, 1998). También hubo reformas que efectivamente se llevaron adelante, como la Reestructuración de la Policía de Mendoza que tuvo lugar entre los años 1998 y 1999 (Ley N□6.652/1998; Ley N□6.722/1999; Redacción Los Andes, 2020). Pero el ejemplo más

[13] Cabe destacar que, del conjunto de problemas que integran la agenda pública o sistémica, sólo algunos pasan a integrar la agenda gubernamental.

paradigmático lo constituyó la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, tanto por el alcance de sus medidas como por razones de contexto: como vimos previamente, a partir de los noventa en el conurbano bonaerense aumentaron los delitos, así como también la sensación de inseguridad. Además, venía creciendo el descontento con la policía.

La implementación de la reforma del sistema policial bonaerense se extendió durante diez años (entre 1997 y 2007). Si bien en el medio hubo una marcha atrás de algunas de sus medidas, lo que lleva a que muchas veces se considere que en la provincia de Buenos Aires hubo dos reformas distintas, aquí se entiende que la "segunda" reforma es, en verdad, una continuación de la "primera", ya que se retomaron los proyectos y los principios que la habían guiado en sus inicios. Además, durante ese lapso de desestimación de la reforma, las leyes sancionadas durante la primera etapa de la reforma continuaron vigentes (casi no fueron modificadas). Esto se debe a que los tiempos de las instituciones son más lentos que los tiempos de los actores. Si bien los gobernantes y funcionarios que asumieron en 1999 buscaron derribar la reforma policial, la misma ya había alcanzado cierto consenso dentro de la legislatura provincial, la cual no se dignó a aprobar un proyecto de ley que iba en aquella dirección.

En el presente capítulo se introducen las principales características de la reforma policial, dando cuenta de su surgimiento y desarrollo. Este proceso se divide, a su vez, en tres etapas: la primera inició en diciembre de 1997 con la intervención civil de la policía, y concluyó en octubre de 1999 con la finalización de la primera gestión de León Arslanian como ministro de Justicia y Seguridad. En ese marco, se llevaron adelante las primeras modificaciones orientadas a la reforma policial, las cuales se vieron reflejadas en nuevas legislaciones. La segunda etapa se extendió entre octubre de 1999 y abril de 2004, y estuvo signada por el retroceso de algunas medidas de la reforma policial y del estancamiento general de la misma, aunque, como se mencionó no alcanzó a modificar las normas. La tercera y última etapa se inauguró con la nueva llegada de Arslanian al Ministerio de Seguridad en abril de 2004 y concluyó en diciembre de 2007, con la asunción de las nuevas autoridades gubernamentales. En esta instancia, se retomó y profundizó la reforma iniciada en 1997, alcanzando un grado de consolidación institucional mucho más profundo.

LOS INICIOS DE LA REFORMA

El 6 de diciembre de 1996, en el marco de la gobernación provincial de Eduardo Duhalde (11 de diciembre de 1991 - 10 de diciembre de 1999), se aprobó la Ley N°11.880, a partir de la cual se declaró el estado de emergencia de la Policía Bonaerense[14] por el plazo de un año. Esta legislación permitía a la Secretaría de Seguridad[15] decidir sobre el destino de los efectivos policiales, los cuales quedaban en situación de disponibilidad. Esta medida tuvo lugar en un contexto en el que avanzaba la inseguridad y la policía estaba perdiendo credibilidad entre los ciudadanos bonaerenses.

Ahora bien, luego de la derrota del Partido Justicialista (PJ) en las elecciones legislativas del 26 de octubre de 1997, las medidas orientadas a reestructura la policía se volvieron a activar. Así, el 19 de diciembre de 1997 se prorrogó por un año más la Ley de Emergencia Policial (Ley N°12.056/1997) y se dispuso -por un plazo de 90 días- la intervención civil de la Policía Bonaerense a los efectos de su reorganización, proceso que estuvo a cargo de Luis Lugones (Decreto N°4506/1997; Decreto N°4508/1997). Dicha intervención fue convalidada por medio de la Ley N°12.068, sancionada el 23 de diciembre de 1997. Ese mismo día, a través de la Ley N°12.069, se creó el Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS), cuyo objetivo era formular planes y proyectos de seguridad y seguir el proceso de reestructuración del sistema de seguridad. En ese contexto, se designó a León Arslanian -abogado y exjuez, que se venía desempeñando como asesor gubernamental en materia de seguridad- como presidente del IPCS, y a Alberto Binder -procesalista penal- como su director operativo (Sain, 2015). De esta manera, se daba inicio a la reforma policial bonaerense.

En este contexto, Binder elaboró, sobre la base de trabajos iniciados por el ex Secretario de Seguridad Eduardo De Lázzari (21 de octubre de 1996 - 28 de abril de 1997), el *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires,* el cual fue suscrito por Arslanian. Dicho plan proponía fortalecer la conducción política de la policía, depurar su cúpula y reestructurar la institución

[14] En el año 1994, por medio de la Ley N°11.529, se sustituyó el término Policía de la Provincia de Buenos Aires por el de Policía Bonaerense.

[15] La Secretaría de Seguridad fue creada el 13 de diciembre de 1991 mediante el decreto N°23/B.

mediante la descentralización territorial y la especialización funcional (Binder y Arslanian, 1997). Algunas de las principales medidas de la intervención consistieron en la eliminación de las Unidades Regionales y de las Brigadas de Investigaciones, las cuales fueron suplantadas por 18 Jefaturas Departamentales[16] y el pase a retiro de todos los comisarios generales, comisarios mayores y comisarios inspectores (Página 12, 1998). A partir del 1□de febrero las 18 Jefaturas Departamentales (que se correspondían con los Departamentos Judiciales) comenzaron a prestar solo funciones de seguridad, debido a la creación de las Delegaciones Departamentales de Investigaciones (Ibíd.).

El 1□ de abril de 1998 se prorrogó la intervención civil por 45 días más (Decreto N□621/1998). Pese a ello, finalizó antes debido a la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el 8 de abril de ese mismo año (Ley N□12.090/1998). En ese contexto, se designó a León Arslanian a cargo de dicha entidad, cargo que ocupó entre el 13 de abril de 1998 y el 5 de agosto de 1999.

En el marco de la gestión de Arslanian se aprobaron dos normativas que marcaron un antes y un después en la provincia de Buenos Aires: la Ley N□12.154 Provincial de Seguridad Pública y la Ley N□12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. La primera presentaba las bases del sistema provincial de seguridad pública, el cual tenía por objetivo la "formulación, gestión, implementación y control de las políticas de seguridad pública desarrolladas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, particularmente referidas a las Policías de la Provincia" (Ley N□12.154/1998). Además, se establecía a la seguridad pública como un asunto estatal y le otorgaba un lugar relevante a la participación comunitaria creando los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Foros Departamentales de Seguridad y la figura de los Defensores Municipales de Seguridad. Por otro lado, la Ley N□12.155 suprimió a la Policía Bonaerense, dando origen a la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Esta legislación se centró en la especialización policial y en la descentralización operativa. En este sentido, dejó de existir la figura de Jefe Policial único y quedaron establecidas por ley las 18 Jefaturas Departamentales y las 18 Delegaciones Departamentales de Investigaciones (DDI). A su vez, se fijaron una serie de principios y

[16] Esto luego quedó establecido por ley, cuando se sancionó la Ley N□12.155/1998

procedimientos básicos vinculados a la actuación policial, los cuales se basaron en tratados internacionales.

La gestión de Arslanian al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad apuntó a profundizar el proceso de reforma policial que se había iniciado con la intervención civil de la policía bonaerense. En este sentido, se lanzó el *Plan Trienal* o *Proyecto de Reordenamiento Funcional de las Policías de la Provincia de Buenos Aires,* el cual tenía por objetivo "establecer las estructuras jerárquicas, organizativas y funcionales de cada una de las policías del sistema provincial de seguridad pública" para lograr una aplicación eficaz de los "procedimientos y principios básicos de actuación policial definidos por la Ley Orgánica" (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998, s/p).

Pese a lo reformista y novedoso del *Plan Trienal,* el Ministerio de Justicia y Seguridad, encabezado por Arslanian, experimentó algunas dificultades para implementarlo, ya que hubo resistencias policiales y políticas (que mayormente provenían del interior del propio PJ).[17] Entre las principales medidas que tuvieron lugar durante la primera gestión de Arslanian destacan el fortalecimiento de la formación y la capacitación policial, la implementación de las nuevas legislaciones de seguridad y la depuración policial.

El 10 de mayo de 1999, tuvieron lugar las elecciones internas del PJ para definir el candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires. La disputa se llevó a cabo entre Antonio Cafiero (apoyado por Carlos Menem[18]) y Carlos Ruckauf (el candidato de Eduardo Duhalde, que se iba a postular a presidente), siendo este último quien finalmente resultó ganador. Las elecciones provinciales de Buenos Aires se iban a llevar adelante el domingo 24 de octubre de mencionado año, con el objetivo de renovar los cargos de Gobernador y Vicegobernador, 46 de las 92 bancas de la Cámara de Diputados, 23 de las 46 bancas del Senado Provincial, las intendencias de todos los distritos y la mitad o la totalidad (según el caso) de varios de los Concejos Deliberantes (Wainfeld, 1999). Ruckauf poseía una visión conservadora en

[17] Un buen ejemplo de esto fue la marcha en contra de las purgas policiales que se llevó adelante el 9 de junio de 1998 en La Plata. En aquella ocasión participaron alrededor de 60 ex oficiales superiores, quienes cuestionaban la política de seguridad desarrollada por el ministro Arslanian (La Nación, 1998).

[18] Carlos Menem fue presidente de la Nación Argentina entre el 8 de julio de 1989 y el 10 de diciembre de 1999.

torno a la temática de la seguridad. En lugar de apoyar la reforma que se estaba llevando adelante, consideraba que era necesario endurecer las políticas en la materia (Sain, 2015). De hecho, Ruckauf es conocido por haber anunciado, en época de campaña, la frase: "Hay que meter bala a los delincuentes" (Primer Plano Online, 2020). Con el resultado de las elecciones internas del PJ, y al conocer la postura del próximo candidato peronista, Arslanian decidió renunciar a su cargo como Ministro de Justicia y Seguridad, lo cual se hizo efectivo en agosto de 1999 (Granovsky, 1999).

CONTRAMARCHA Y ESTANCAMIENTO DEL PROCESO DE CAMBIO

Luego de la renuncia de Arslanian hubo un período de estancamiento y contramarcha en algunas de las medidas reformistas tomadas previamente. El sucesor del exministro fue Osvaldo Lorenzo, quien renunció el 21 de septiembre de ese mismo año, motivado por la Masacre de Ramallo (Decreto N□2488/1999). En su lugar asumió Carlos Soria (Decreto N□2489/1999). Pese a ello, el 10 de diciembre de 1999 Carlos Ruckauf se convirtió en gobernador (10 de diciembre de 1999-3 de enero de 2002) luego de vencer a la candidata de la Alianza, Graciela Fernández Meijide, y escogió su propio gabinete (La Nación, 1999). Por este motivo, Soria permaneció en el cargo hasta el día 9 de diciembre (Decreto N□3679/1999).

El día en que Ruckauf asumió como gobernador, se sancionó una ley que bifurcó al Ministerio de Justicia y Seguridad, quedando el Ministerio de Justicia por un lado, y el Ministerio de Seguridad por el otro (Ley N□12.355/1999). El cargo de Ministro de Seguridad fue asumido por Aldo Rico (10 de diciembre de 1999-27 de marzo del 2000), un exmilitar que había sido líder de los carapintadas (Decreto N□3 B/1999).[19] Este último consideraba que la transformación que debía realizarse en la policía no era estructural (como proponía la postura reformista), sino más bien cultural (Clarín, 2000). El 15 de diciembre del 2000, se creó el cargo de Superintendente de Coordinación General (que luego devino en Superintendente General de Policía), el cual emulaba la figura de Jefe Policial único que

[19] Los carapintadas habían sido un grupo de militares que encabezaron levantamientos durante el gobierno constitucional del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989).

había sido eliminada durante la intervención civil de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. El superintendente designado, que en esta ocasión era Ramón Oreste Verón, debía ejercer la coordinación estratégica y el control de las políticas de seguridad diseñadas por el ministro de Seguridad (Decreto N°61 B/1999). Por otra parte, Ruckauf buscaba dar marcha atrás a la organización policial instituida durante el proceso de reforma enviando a la Legislatura Provincial un Proyecto de Ley Orgánica de la Policía (Sain, 2015). Si bien esto no fue aprobado,[20] la iniciativa puso de manifiesto la existencia de una postura contraria a la sostenida por el gobierno en los años previos.

Aldo Rico renunció el 31 de marzo del 2000 (Decreto N°800/2000), en parte motivado por escándalos públicos en los que se vio involucrado, como por ejemplo, el de haber acusado al presidente Fernando De La Rúa (10 de diciembre de 1999 - 21 de diciembre de 2001) de incluir entre sus custodios a un represor de la dictadura (Página 12, 2000a). En su lugar, asumió Ramón Oreste Verón (Decreto N°801/2000), quien se venía desempeñando como Superintendente de Coordinación General. Durante su mandato, intentó mantener la impronta gubernamental y discursiva de Rico (Página 12, 2000b). Cabe destacar que, en su gestión tuvo lugar la Masacre de los Polvorines. Un mes más tarde, el 26 de octubre de 2001, Oreste Verón renunció. Ese mismo día asumió como ministro de Seguridad Juan José Álvarez (Decreto N°2532/2001), quien había ocupado el cargo de subsecretario de Relaciones con la Comunidad durante la primera gestión de Arslanian y ahora se venía desempeñando como intendente de Hurlingham. El 23 de diciembre de 2001, en el marco de la crisis política, económica, social y de representación que atravesaba a la Argentina, y a dos días de la renuncia del presidente Fernando de la Rúa acontecida el 21 de diciembre de 2001, Álvarez dimitió para asumir como Secretario de Seguridad Interior a nivel nacional (Decreto N°2970/2001). De forma momentánea, entre el 26 diciembre de 2001 y el 4 de enero de 2002, el cargo de ministro de Seguridad fue asumido por Alberto Daniel Descalzo, quien hasta ese momento se desempeñaba como Intendente de Ituzaingó (Decreto N°2972/2001; Decreto N°7 B/2002).

[20] La Ley N°12.155 recién fue modificada en el año 2002 por la Ley N°12.884, en la que se establecieron cambios respecto del uso del arma reglamentaria (Ley N°12.884/2002).

El 3 de enero de 2002, Ruckauf renunció a la gobernación provincial para asumir como canciller del gobierno nacional conducido por Duhalde. En su lugar, asumió Felipe Solá (La Nación, 2002a), quien le otorgó una nueva impronta al área seguridad, al menos en lo discursivo. En este sentido, en una entrevista realizada por el periodista Sergio Moreno para el diario Página 12, el nuevo gobernador se manifestó en contra de la mano dura sosteniendo que pretendía llevar adelante una política de seguridad integral, basada en las mejoras de las condiciones de vida de la población:

> Pienso que las circunstancias la seguridad y la mano dura, […] son equivocadas. La lucha contra la delincuencia empieza por mejorar la situación social, con un plan integral. Hay palabras que son peligrosas porque son enunciados, titulares que después son interpretados a gusto de quien las escucha. Hay palabras que permitieron que se cometan barbaridades. Esas palabras nunca saldrán de mi boca. Vamos a combatir las barbaridades. (Moreno, 2002).

A partir del 7 de enero 2002, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires quedó en manos de Luis Genoud, quien, por la renuncia del ex ministro de Justicia Antonio Arcuri, también se hizo cargo del área de Justicia (Decreto N□17/2002; Decreto N□8 B/2002). El 30 de enero de ese año, se sancionó la Ley de Ministerios N□12.856, a partir de la cual el Ministerio de Seguridad se juntó con el Ministerio de Justicia, conformando el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, que estuvo a cargo de Genoud hasta el 7 de julio de 2002 (Decreto N□274/2002; Decreto N□1564/2002). Según sostuvo en una entrevista al diario *La Nación,* su gestión tenía como objetivo garantizar el cumplimiento de las leyes de seguridad, promoviendo el profesionalismo en la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Además, se manifestaba preocupado por el aumento de la seguridad, la protesta social y la falta de recursos estatales (La Nación, 2002b). Su renuncia del 7 de julio del 2002 se debió a la Masacre de Avellaneda, ocurrida el 26 de junio de ese mismo año.

En lugar de Genoud, se designó a Juan Pablo Cafiero (Decreto N□1565/2002), quien, previo a asumir, remarcó la necesidad de descriminalizar la protesta, fortalecer el control de la policía y promover la participación comunitaria. También mencionó que en los operativos de seguridad iban a participar fiscales y funcionarios del área de los derechos humanos, para que los manifestantes cuenten con todas las garantías (Maineri, 2002). Como resultado de un

proyecto del gobernador, el 21 agosto de 2002 se sancionó la Ley N□12.928, a partir de la cual se modificó la Ley Orgánica de Ministerios N□12.856 y se dividió nuevamente al Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

El mandato de este ministro finalizó el 24 de septiembre de 2003, luego de que Solá ganara las elecciones provinciales el 14 de septiembre de ese mismo año. El gobernador decidió nombrar como ministro de Seguridad a Juan José Álvarez (28 de septiembre de 2003 - 2 de diciembre de 2003) y trasladar a Cafiero al Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (Gerchunoff, 2003; Decreto N□8 B/ 2003). Esto fue repudiado por las organizaciones de desocupados, ya que consideraban que Álvarez había sido uno de los responsables políticos de la Masacre de Avellaneda (Rodrigo, 2013). El 21 de octubre de 2003, Solá y Álvarez anunciaron el Plan Director de Seguridad, a desarrollarse en noviembre de ese año. Este proyecto buscaba, entre otras cosas, subdividir las jefaturas departamentales, volver a nombrar un jefe a cargo de la policía -ya que el cargo de Superintendente General de Policía estaba vacante desde julio-, dividir el Gran Buenos Aires en cuadrículas de aproximadamente 10 cuadras de ancho por 15 de largo para que se hagan rondas de patrulleros, e implementar una política de saturación policial (Rodrigo, 2013; Sagasti, 2003; Ámbito, 2003).

Pese a ello, el 1□ de diciembre de 2003 Álvarez presentó la renuncia al Ministerio de Seguridad provincial, con la intención de asumir como diputado nacional a partir del 10 de diciembre. El 4 de diciembre, Solá designó en su lugar a Raúl Alberto Rivara (Decreto N□2342/2003). Ante ello, Arslanian manifestó su apoyo al nuevo ministro y "se mostró esperanzado ante la posibilidad de que […] aplique el plan que [se había preparado] para el período 1997-1999" (El Día, 2003). Pese a ello, la gestión de Rivara fue relativamente corta en el tiempo: renunció el 31 de marzo de 2004, debido a la crisis desatada por el caso Blumberg (Decreto N□618/2004). Éste fue reemplazado momentáneamente por la vicegobernadora Graciela Giannettasio (1 de abril de 2004 - 13 de abril de 2004). En ese contexto, el 2 de abril de 2004, se declaró en estado de emergencia la seguridad de los municipios del conurbano de la provincia de Buenos Aires, hasta el 31 de diciembre de ese mismo año (Decreto N□655/2004).

Además de las repercusiones sociales descritas previamente, el *caso Blumberg* tuvo diversas consecuencias políticas. A nivel nacional, por ejemplo, el 19 de abril de 2004 el gobierno lanzó el Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007, que tenía por objetivo llevar adelante un proceso de reforma institucional y legal, incluyendo acciones vinculadas a la reorganización de las fuerzas de seguridad y la reforma judicial (Kirchner, 2004).[21] Por ese entonces, el presidente era Néstor Kirchner (mayo 2003 - diciembre 2007) y el ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación era Gustavo Béliz, quien se mantuvo en ese cargo hasta julio de 2004 (Decreto N 928/2004).[22] Por otro lado, el padre de Blumberg y el abogado Roberto Durrieu presentaron al Congreso Nacional diversos Proyectos de Ley, impulsando la sanción de las conocidas como *leyes Blumberg*. La primera en aprobarse fue la Ley N 25.882 Modificatoria del Código Penal, que data del 7 de abril de 2004 y que estableció modificaciones a la figura de armas con robos. El 14 de abril de ese mismo año, se sancionó la Ley N 25.886 Modificatoria del Código Penal, que incluyó diversas reformas como la suma, endurecimiento y aumento de las penas, la prohibición de salidas anticipadas de prisión, la eliminación del *dos por uno* (que permitía a los condenados contar doble los días de prisión previos a la sentencia) y el desarrollo de un programa de promoción del empleo para los prisioneros. Por último, el 28 de abril tuvo lugar la Ley N 25.891 de Servicios de Comunicaciones Móviles, en la que se instituyó un registro de usuarios de teléfonos móviles. Otra modificación importante en el área de seguridad tuvo lugar el 20 de agosto, cuando se transfirieron la Secretaría de Seguridad Interior y las Policías y Fuerzas de Seguridad federales del ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación al Ministerio del Interior de la Nación (Decreto N 1066/2004).

[21] Cabe mencionar que el Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007 recibió críticas por parte del CELS. Este organismo alegaba que, si bien el plan pretendía ser integral, continuaba aferrado a concepciones restrictivas que veían a la seguridad ciudadana desde la óptica penal (CELS, s/f).

[22] Luego de la renuncia de Gustavo Béliz, en cargo de ministro fue asumido por Horacio Rosatti (24 de julio de 2004 - 25 de julio de 2005), aunque cabe mencionar que, en agosto de 2004, la Secretaría de Seguridad Interior pasó al ámbito del Ministerio del Interior (Decreto N 1066/2004).

Mientras tanto, en la provincia de Buenos Aires, renunció el ministro Rivara, quien fue reemplazado por la vicegobernadora Giannettasio hasta que el 13 de abril se produjo la designación de León Arslanian como ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Decreto N□667/2004). La segunda llegada de Arslanian al Ministerio de Seguridad (que anteriormente estaba unido al Ministerio de Justicia) contó con un fuerte apoyo del gobierno nacional (El Día, 2004). El principal objetivo de su gestión fue retomar la reforma policial que había experimentado un período de contramarcha y estancamiento. De hecho, a los días de asumir, Arslanian remarcó la necesidad de que la Policía de la Provincia de Buenos Aires no tuviera cúpula y se estructurara sobre la base de un escalafón único. Asimismo, anunció que estaba trabajando en la creación de una nueva policía provincial (Semanario Colón Doce 2004).

En el año 2005, en una entrevista brindada al diario *Página 12,* sostuvo que, cuando comenzó su gestión, se encontró con una provincia atravesada por diversos delitos, muchos de los cuales poseían una fuerte impronta de violencia, como los secuestros extorsivos (Página 12, 2005). En este sentido, consideraba que era necesario mejorar las capacidades institucionales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires para hacer frente al problema de la *inseguridad*. En palabras del propio Arslanian:

> Teníamos una fuerza que, al haberse truncado el proceso de reforma iniciado en el ‘98, no tenía nada que aportar, a pesar de algunos intentos como el de (Juan Pablo) Cafiero en Seguridad. Lo que había era una fuerza que no tenía una conducción ni una organización. Había una ineficacia policial importante y una gran desconfianza sobre su actuación (Arslanian en Página 12, 2005).

En este contexto, se puso en marcha el *Plan de Reformas de las Policías de la Provincia de Buenos Aires,* el cual tenía por objetivo “materializar un proceso profundo de transformación de la institución policial, tanto en sus aspectos organizativos, cuanto en los referidos a ordenamiento funcional, escalafonario, remunerativo, disciplinario y demás” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007, p. 7). El plan se asentaba en tres ejes de acción, orientados al fortalecimiento del control policial, el desarrollo de políticas de recursos humanos (vinculadas al robustecimiento y descentralización de la formación y la capacitación policial, al establecimiento de un escalafón único, entre otras medidas) y la

reorganización institucional de la policía, a través de la desconcentración del poder de mando y la descentralización territorial (Ibíd.). Se trató de un plan integral que, si bien se centró en la policía, introdujo cambios en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. En el camino se fueron incluyendo, además, otros actores, como por ejemplo los intendentes y los miembros de la comunidad. También se trabajó a nivel parlamentario la cuestión normativa, por lo que intervino la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

La mayoría de los documentos legales que regularon esta segunda parte del proceso reformista fueron conglomerados en la Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires N□13.482, sancionada el 6 de mayo de 2006. Esta legislación tenía por objetivo sistematizar en un sólo documento a la mayor parte de las políticas de control policial, recursos humanos y reorganización institucional que se venían implementando desde abril de 2004. Cabe destacar que la Ley de Personal Policial N□13.201 sancionada el 7 de junio de 2004 no fue incluida en dicha ley. Lo mismo sucedió con las modificaciones en la estructura ministerial y con otras normativas de menor trascendencia.

Algunas de las principales medidas de esta etapa reformista (2004-2007) fueron la creación de 14 jefaturas departamentales más, el fortalecimiento de la formación y la capacitación policial, el establecimiento de nuevos agrupamientos, la creación de las Policías Comunales y de la Policía Buenos Aires 2, el robustecimiento del Ministerio de Seguridad y de los mecanismos de control y el fomento de la participación ciudadana. Además de las medidas de reestructuración, se llevaron adelante purgas policiales, principalmente de comisarios que habían cometido irregularidades (Carbajal, 2004; Rodríguez, 2006; Kollmann, 2006). Durante este período también se llevaron a cabo otras políticas públicas que apuntaron a abordar la seguridad de una manera integral. El ejemplo más representativo fue la convocatoria del Ministerio de Seguridad a los diversos ministerios que integraban el gabinete social a formar parte del Grupo de Respuesta Múltiple. En este contexto, se impulsó el Programa Seguridad = Ciudadanía e Inclusión, cuyo fin era “atender la problemática de las villas de emergencia y los asentamientos precarios de todo el Conurbano de la provincia de Buenos Aires” (Arslanian, 2008, p. 47). En el marco de dicho proyecto, el Ministerio de Seguridad invitó a diversos sectores de la comunidad a una reunión en la que se discutieron

lineamientos para la elaboración de acciones en materia de seguridad, para reducir la conflictividad y la violencia social (Derecho al día, 2006).

El proceso de reforma policial finalizó en diciembre de 2007, con el cambio de administración gubernamental. Las elecciones las ganó el candidato por el PJ, Daniel Scioli, quien designó a Carlos Stornelli en el Ministerio de Seguridad (La Nación, 2007). Si bien durante la campaña anunciaron que iban a seguir la misma línea de la gestión anterior, introdujeron cambios, dando marcha atrás en algunos ejes de la reforma (CELS, 2008). Por ejemplo, se volvió a crear el cargo de Superintendente General de Policía -que emulaba la figura de jefe policial- (Decreto N□74 B/07), "se dejaron sin efecto varias medidas de política local, […] a la vez que se fortalecieron las estructuras ocupadas por funcionarios policiales y las rutinas de intervención previas a las reformas" (CELS, 2009, p. 174).

SÍNTESIS

Durante el desarrollo de este capítulo se pasó revista del proceso de reforma policial bonaerense de manera cronológico, dando cuenta de su surgimiento y desarrollo. De esta manera, se describieron las principales características de los planes y medidas reformistas y se dio cuenta de sus vaivenes. Esto puso de manifiesto que un cambio institucional no se da de un momento a otro, sino que es un proceso que, como plantea North (1990), se constituye a través de modificaciones graduales. Según Acosta Silva (2000), además, en un proceso de cambio institucional se hacen presentes "intencionalidades" que por lo general son "múltiples, no necesariamente consistentes, que a menudo son ambiguas" (p. 21). Vale decir, el proceso de reforma policial no fue lineal, ya que participaron actores con voluntades diversas, que incidieron en las idas y vueltas del proceso.

La reforma estudiada en esta tesis comenzó en diciembre de 1997, con la intervención civil de la ex Policía Bonaerense, la cual se extendió hasta abril de 1998. Durante ese período, se depuró la cúpula de la policía, se eliminó la Jefatura Policial única, se modificó la estructura organizacional de la policía, se generó una mayor especialización policial y se creó el ex Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. El primero en ocupar el cargo de ministro fue León Arslanian, quien profundizó este proceso. Durante su gestión, transcurrida entre abril de 1998 y agosto 1999, se sancionaron normativas que dejaron

asentados por ley los cambios introducidos durante la intervención. La ex Policía Bonaerense cambió su denominación a Policía de la Provincia de Buenos Aires. Además, se fortaleció la formación y capacitación policial.

Entre agosto de 1999 y abril de 2004 se asistió a un período de estancamiento de la reforma y, en algunos momentos, contramarcha de las medidas reformistas. Si bien no se modificaron sustancialmente las normativas, tampoco se avanzó en este proceso político-institucional. Cabe destacar que, durante la gobernación de Ruckauf, se adoptó un discurso anti-reformista, promotor de la *mano dura.* Además, en el marco de la gestión ministerial de Aldo Rico se creó el cargo de Superintendente de Coordinación General, el cual emuló la figura de Jefe Policial único. Este período de estancamiento y contramarcha se caracterizó por la inconsistencia en materia de funcionarios, políticas y lineamientos de gestión. No había un plan gubernamental que guiara el gobierno de la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires, y la policía estaba en medio de un proceso de reforma que todavía no había terminado de implementarse.

En el año 2004, luego del caso Blumberg, el gobierno provincial reemprendió la reforma policial, profundizando el proceso de institucionalización. Con la nueva llegada de Arslanian al Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, se sancionaron nuevas leyes policiales que apuntaban a la descentralización territorial, desconcentración del poder de mando, especialización policial, formación y capacitación constante y mayor participación ciudadana. Además tuvieron lugar otras políticas integrales de seguridad, como el Programa Seguridad = Ciudadanía e Inclusión. Esto finalizó en el año 2007, con el cambio de gestión gubernamental.

En el siguiente capítulo se analizan los cambios institucionales en el ámbito gubernamental, dando cuenta de las implicancias que tuvieron los planes de reforma en las estructuras orgánicas orientadas al gobierno de la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires.

CAPÍTULO IV: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN EL ÁMBITO GUBERNAMENTAL

El proceso de reforma policial presentado en el capítulo anterior tuvo su correlato en el ámbito gubernamental, donde se introdujeron cambios institucionales en las estructuras orientadas al gobierno de la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires. Esto incidió en los actores -funcionarios, dirigentes-, quienes comenzaron a absorber nuevas funciones en la materia. Como se postuló en el marco teórico, el paradigma neoinstitucionalista posibilita analizar las instituciones, particularmente las organizaciones, "a la vez como productos de la cultura y vectores que estructuran la cultura" (Fontaine, 2015, p. 82). Esta idea es sumamente útil para comprender el proceso experimentado en la provincia de Buenos Aires, donde la reforma policial, iniciada con la intervención civil, dio lugar al surgimiento del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires; y, luego, fue esta organización gubernamental la encargada de profundizar el proceso de reforma.

Para Henry Minstzberg (2003), una estructura organizativa es "la suma total de los modos en que ésta divide su trabajo en distintas tareas y los mecanismos a través de los cuales consigue la coordinación de la mismas" (p. 6). Siguiendo esta línea, se entiende que una configuración estructural está determinada por la "necesidad de adaptación a situaciones concretas y suele establecerse como instrumento para alcanzar los objetivos organizacionales" (Gamero y Solá, 2009). Por este motivo, el análisis de una estructura organizativa es una tarea crucial. En este sentido, y siguiendo a Minstzberg (2003), este capítulo identifica y describe los cambios institucionales operados en la Secretaría de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires, los cuales devinieron en la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad. Asimismo, se reconstruye el derrotero de esta organismo en el marco de la reforma policial bonaerense.

ANTECEDENTES: LA CREACIÓN DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD

Como se vio en los capítulos anteriores, en la década de 1990 la seguridad comenzó a formar parte de las agendas gubernamentales, lo cual se fue manifestando en las estructuras de gobierno. A nivel nacional, por ejemplo, en el año 1991 el área de Justicia se constituyó como un ministerio independiente, ya que previamente formaba parte del Ministerio de Educación y Justicia (Ley N□23.930/1991). A su vez, desde la Dirección Nacional de Política Criminal -que estaba bajo su órbita- se empezaron a elaborar e implementar proyectos y programas para enfrentar el incremento del delito (Ciafardini y Fernández, 2021).

En cuanto a la provincia de Buenos Aires, una de las primeras medidas del gobernador Duhalde fue transformar la antigua Subsecretaría de Seguridad, dependiente del Ministerio de Gobierno, en la Secretaría de Seguridad, que comenzó a estar bajo órbita directa del gobernador (Decreto N□23 B/1991). Para Duhalde, esta nueva entidad era entendida como una instancia de apoyo para la Policía de la Provincia de Buenos Aires:

> Reiteradamente he anunciado la decisión de hacer de la seguridad pública una preocupación prioritaria de mi gobierno. Me ocuparé personalmente de esta grave problemática. Por ello, la primera medida ha sido crear la Secretaría de Seguridad que depende directamente del gobernador. A través de esta Secretaría se dará el más decidido apoyo al desempeño de las fuerzas del orden para la prevención y represión del delito y la violencia (Duhalde, 1991).

Dentro de la Secretaría de Seguridad se crearon la Dirección Provincial de Planificación y Política Criminal,[23] la Dirección Provincial de Informaciones de Seguridad, la Dirección General de Administración,[24] la Policía de la Provincia de Buenos Aires y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía, cada una con sus respectivas dependencias (Decreto

[23] La Dirección Provincial de Planificación y Política Criminal estaba compuesta por la Dirección Área Tráfico de Estupefacientes, la Dirección Área Criminalidad Organizada, la Dirección de Comunicaciones de Seguridad, Dirección de Defensa Civil de la Provincia de Buenos Aires y la Dirección Área Delitos Económicos y Comunes (Decreto N□23 B/1991).

[24] La Dirección General de Administración se componía de la Dirección de Contabilidad y Servicios Auxiliares, la Dirección de Personal y la Dirección de Servicios Técnicos-Administrativos (Decreto N□23 B/1991).

N□23 B/1991). Con el paso de los años, esta estructura se fue modificando para ajustarse a las necesidades del gobierno y a las características de la política de seguridad.

En el año 1992, la Dirección Provincial de Planificación y Política Criminal pasó a llamarse Dirección Provincial de Planificación, y a incluir menos dependencias (pasando de 5 a 3),[25] mientras que se crearon nuevas direcciones en el ámbito de la Dirección Provincial de Informaciones de Seguridad,[26] que anteriormente no poseía ninguna (Decreto N□2270/1992). Según la documentación legal, el cambio se debió a una revisión de las competencias y responsabilidades asignadas a la Secretaría de Seguridad: se eliminaron las áreas abocadas al crimen organizado y tráfico de estupefacientes y se crearon nuevas dependencias para no alterar el número de cargos ni de unidades totales (Ibíd.).

El 11 de marzo de 1994, se elevó el rango de la antigua Dirección Provincial de Planificación a Subsecretaría de Información y Planificación, la cual se posicionó por encima de las direcciones provinciales y generales, [27] (a excepción de la Dirección General de Administración[28] que continuó bajo órbita del secretario de Seguridad). De esta manera, se constituyó un puesto jerárquico de relevancia y el organigrama se volvió más centralizado (Decreto N□528/1994). Asimismo, la Dirección de Política Criminal y la Dirección de Defensa Civil, que anteriormente formaban parte de la Dirección Provincial de Planificación, [29] comenzaron a ser denominadas como Dirección Provincial de Política

[25] A partir de 1992, la Dirección Provincial de Planificación comenzó a estar integrada por la Dirección de Organización y Legislación Policial, la Dirección de Política Criminal y la Dirección de Defensa Civil de la Policía de Buenos Aires (Decreto N□2270/1992).

[26] La Dirección Provincial de Informaciones de Seguridad comenzó a integrar la Dirección Operativa y la Dirección de Coordinación (Decreto N□2270/1992).

[27] De la Subsecretaría de Información y Planificación dependía la Dirección Provincial de Planificación, la Dirección Provincial de Política Criminal y Legislación, la Dirección Provincial de Información Pública y la Dirección General de Defensa Civil de la Provincia de Buenos Aires (Decreto N□528/1994).

[28] La Dirección General de Administración estaba compuesta por la Dirección de Contabilidad y Servicios Auxiliares, la Dirección de Personal y la Dirección de Servicios Técnicos-Administrativos (Decreto N□528/1994).

[29] A partir de 1994, la Dirección Provincial de Planificación comenzó a estar conformada solo por la Dirección de Interior y Relaciones Institucionales (Decreto N□528/1994).

Criminal y Legislación[30] y Dirección General de Defensa Civil de la Provincia de Buenos Aires,[31] respectivamente. Vale decir, pasaron de ser direcciones simples a ser direcciones provinciales, se jerarquizaron (Ibíd.). Por otro lado, la Dirección Provincial de Informaciones de Seguridad comenzó a ser llamada Dirección Provincial de Información Pública[32] (Ibíd.).

En 1996 se aprobó la Ley N°11.880, la cual declaraba el estado de emergencia de la Policía Bonaerense. La misma establecía que la Secretaría de Seguridad debía decidir sobre el destino de los efectivos policiales, quienes quedaban en situación de disponibilidad. De esta manera, se le otorgaban mayores facultades, ya que iba a estar a cargo de depurar a la Policía Bonaerense de los policías *corruptos* -aunque esto fue criticado por la oposición en los debates legislativos previos a la sanción de esta ley, ya que varios senadores y diputados creían que el proyecto promovía la discrecionalidad de la Secretaría de Seguridad y no contemplaba la creación de mecanismos de control parlamentario, lo cual era, según su visión, injusto con los policías (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1996; Senado de Buenos Aires, 1996).

En este contexto, el 3 de abril de 1997, a través del decreto N°688/1997, se modificó la estructura de la Secretaría de Seguridad, lo cual le iba a permitir -según la documentación legal- "atender con eficacia los ejes de la nueva política de seguridad a implementarse en el territorio bonaerense" (Considerando, Decreto N°688/1997). En este sentido, se eliminó la Subsecretaría de Información y Planificación y se crearon la Subsecretaría de Auditoría y Control y la Subsecretaría de Seguridad Pública (Decreto N°688/1997).[33] Asimismo, se

[30] La Dirección Provincial de Política Criminal y Legislación comprendía a la Dirección de Prevención y Control (Decreto N°528/1994).

[31] La Dirección General de Defensa Civil de la Provincia de Buenos Aires estaba compuesta por la Dirección de Educación Civil y la Dirección de Inspecciones de Defensa Civil (Decreto N°528/1994).

[32] La Dirección Provincial de Información Pública integraba a la Dirección Operativa y la Dirección de Coordinación, es decir, las mismas dependencias que antes (Decreto N°528/1994).

[33] En noviembre de 1997 se decidió, mediante el Decreto N°3829/1997, ampliar la estructura de la Secretaría de Seguridad. Sin embargo, en las plataformas de información normativa, no se encuentra disponible dicho documento.

mantuvo a la Dirección General de Administración,[34] a la Policía Bonaerense y a la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía bajo dependencia del secretario. La Subsecretaría de Auditoría y Control integraba a la Dirección Provincial de Control de la Gestión Policial,[35] la Dirección Provincial de Apoyo e Información[36] y la Dirección Provincial de Prevención.[37] Por otro lado, la Subsecretaría de Seguridad Pública poseía la Dirección Provincial de Orgánica y Planificación,[38] la Dirección Provincial de Política Criminal,[39] la Dirección Provincial de Comunicación Pública[40] y la Dirección General de Defensa Civil.[41] Cabe destacar que, la Subsecretaría de Auditoría y Control, particularmente, fue originada con el objetivo de "organizar e implementar los mecanismos de auditorías que [correspondieran] a quienes [resultaban] bajo la dependencia de la propia Secretaría, de la Policía Bonaerense y de la seguridad privada, adoptando las medidas que [surgieran] como su consecuencia" (Anexo IV, Decreto N□688/1997). Vale decir, su creación forma parte de un proceso que se va a profundizar más adelante, orientado al establecimiento de mecanismos de control para los efectivos policiales.

En términos generales, este período previo a la intervención civil de la Policía Bonaerense se caracterizó por ir otorgándole mayor preponderancia a la seguridad dentro de la estructura gubernamental estatal. Mientras las dependencias que integraban la Secretaría de Seguridad

[34] La Dirección General de Administración estaba integrada por la Dirección de Educación Civil y la Dirección de Operaciones y Asistencia (Decreto N□688/1997).

[35] La Dirección Provincial de Control de la Gestión Policial se conformaba por la Dirección de Sumarios, la Dirección de Denuncias, Derechos y Garantías y la Dirección Auditoria Institucional (Decreto N□688/1997).

[36] La Dirección Provincial de Apoyo e Información estaba compuesta por la Dirección de Información y la Dirección Ejecutivo de Apoyo (Decreto N□688/1997).

[37] De la Dirección Provincial de Prevención dependía la Dirección Coordinación de Seguridad (Decreto N□688/1997).

[38] Integrada por la Dirección de Relaciones Institucionales, la Dirección Relaciones con la Comunidad, la Dirección de Capacitación Policial y la Dirección de Logística (Decreto N□688/1997).

[39] Compuesta por la Dirección de Sociología Criminal, la Dirección de Investigación Legislativa y la Dirección de Asuntos Judiciales (Decreto N□688/1997).

[40] De ella dependían la Dirección de Coordinación y Difusión y la Dirección de Prensa (Decreto N□688/1997).

[41] La Dirección General de Defensa Civil se componía de la Dirección de Educación Civil y la Dirección de Operaciones y Asistencia (Decreto N□688/1997).

adquirieron mayor jerarquía (pasando, por ejemplo de Dirección General o Provincial a Subsecretaría), se fueron sumando más direcciones, sobre todo de las simples, es decir, las que dependían de una Dirección General o Dirección Provincial. Esto se profundizó con la implementación del Decreto N°688 del año 1997, tal como puede verse en el cuadro 1, que ilustra la cantidad de dependencias de la Secretaría de Seguridad por tipo y reglamentación vigente.

- *Cuadro 1. Cantidad de dependencias de la Secretaría de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires por tipo, según reglamentación vigente (diciembre 1991 - abril 1997)*

	Subsecretarías	Direcciones Generales	Direcciones Provinciales	Direcciones simples
D. 23B/91	0	1	2	8
D. 2270/92	0	1	2	8
D. 528/94	1	2	3	9
D. 688/97	2	2	6	20

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El 8 de abril de 1998, se sancionó la Ley N°12.090, a partir de la cual se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Esta ley interrumpió la intervención civil de la Policía Bonaerense para que los cambios que estaba implementando el gobierno en materia de seguridad adquirieran mayor solidez y relevancia. Según planteó el senador opositor Alejandro Mosquera en el debate parlamentario por dicha ley,[42] la creación del ministerio respondía a la necesidad de llevar a cabo un "proceso de rejerarquización y de

[42] La Ley N°12.090 se aprobó por unanimidad en las dos cámaras de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

reencuentro de la Policía con la sociedad," vinculado "no sólo a la decisión de avanzar en la reforma sino también con consolidar fuertemente [un] control comunitario, político y social" para "estructurar una forma distinta de relación entre la comunidad y la Policía de la provincia de Buenos Aires" (Mosquera en Senado Buenos Aires, 1998a, p. 1369).

A esta nuevo entidad se le otorgó, entonces, la función de asistir al gobernador provincial en la "determinación de las políticas relativas a las relaciones con el Poder Judicial, al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales de los habitantes, asegurando y preservando el Régimen Republicano, Representativo y Federal" (Art. 4, Ley N□12.090/1998). Asimismo, debía asistir al gobernador en la "propuesta, elaboración y ejecución de las Políticas Provinciales que en el marco de su competencia, fije el Poder Ejecutivo en materia de seguridad pública" (Ibíd.). De tal suerte, el 14 de abril de 1998, es decir, un día después de que Arslanian asumiera como ministro, se aprobó su estructura orgánica, la cual quedó conformada por la Secretaría de Seguridad,[43] la Secretaría de Justicia,[44] la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Formación[45] y la Dirección General de Administración (Decreto N□946/1998). De esta forma, se vislumbra como el gobierno ponderaba la formación policial, así como también el vínculo entre la policía y la comunidad, actor al que luego se le va a otorgar un lugar relevante en la elaboración y ejecución de políticas públicas, sobre todo con la creación de los Foros de Seguridad. Estas dos cuestiones no habían ocupado un lugar relevante en la estructura gubernamental previamente.

[43] La Secretaría de Seguridad estaba conformada por la Subsecretaría de Seguridad, la Subsecretaría de Coordinación, la Policía de la Provincia y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía (Decreto N□946/1998).

[44] La Secretaría de Justicia se componía de la Subsecretaría de Justicia, la Subsecretaría de Investigaciones Judiciales, la Dirección Provincial Patronato de Liberados y el Servicio Penitenciario (Decreto N□946/1998).

[45] El 16 de abril de 1998, mediante el Decreto N□976, se incorporó al ámbito de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Formación, la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad y la Subsecretaría de Formación y Capacitación. Asimismo, el 22 de junio de 1998, mediante el Decreto N□2053, se creó bajo esta dependencia el Comité de Solidaridad Policial.

Durante el transcurso de la primera etapa reformista, el organigrama inicial del ministerio se fue modificando. El 28 de mayo de 1998, la Subsecretaría de Investigaciones Judiciales que, desde abril de ese mismo año dependía de la Secretaría de Justicia, elevó su rango a Secretaría de Investigaciones Judiciales,[46] comenzando a estar bajo órbita del ministro (Decreto N°1582/1998). También se crearon la Dirección Provincial Técnica de Comunicaciones e Información y la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial (Ibíd.). Unos meses más tarde, en julio, se creó la Dirección General de Servicios Aéreos[47] y la Unidad de Cooperación y Fortalecimiento Institucional (Decreto N°2135/1998).

Ahora bien, como producto de la sanción de la Ley N°12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, y de la sanción de la Ley N°12.154 de Seguridad Pública, en agosto de 1998, se volvió a modificar la estructura de este ministerio, con el fin de adaptarlo a las nuevas características del sistema policial y a las nuevas preocupaciones en materia de seguridad. Uno de los cambios más relevantes en función de los planes de reforma policial descritos en el capítulo anterior, fue la incorporación de la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional,[48] el 22 de octubre de 1998 (Decreto N°3879/1998). Esta entidad estaba conformada por un Auditor y un Tribunal de Ética, y tenía como objetivo "atender las cuestiones referidas al control de la corrupción y el abuso funcional por parte de los agentes comprendidos en el estatuario de las Policías de la Provincia de Buenos Aires" (Anexo II, Decreto N°3879/1998). Así, vemos como la cuestión del control, en el marco de políticas de depuración policial, adquirió mayor relevancia dentro del Ministerio de Justicia y Seguridad. Cabe destacar que, por medio del Decreto N°3879/1998, también se crearon -bajo órbita del ministro- la Dirección de Despacho[49] y la Dirección Técnico-jurídica,[50] se

[46] De esta Secretaría comenzaron a depender la Subsecretaría de Policía en Función Judicial y la Subsecretaría de Policía en Función Científica y de Custodia y Traslado de Detenidos (Decreto N°976/1998).

[47] En su ámbito se creó la Dirección de Operaciones Aéreas (Decreto N°2135/1998)

[48] Esta Oficina estaba compuesta por la Dirección de Coordinación Departamental de Inspectoría, la Dirección de Sumarios, la Dirección de Dictámenes y el Departamento de Apoyo Administrativo (Decreto N°3879/1999).

[49] La Dirección de Despacho estaba compuesta por el Departamento de Apoyo Administrativo y el Departamento de Coordinación y Seguimiento de Oficios (Decreto N°3879/1998).

[50] La Dirección Técnico-Jurídica poseía el Departamento de Análisis y Evaluaciones Legales y el Departamento de Asuntos Judiciales (Decreto N°3879/1998).

mantuvo la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial (a la que se le agregaron dependencias [51]) y se eliminó la Dirección Provincial Técnica de Comunicaciones e Información.

Ahora bien, en los meses siguientes se fueron aprobando las estructuras de las secretarías que conformaban el Ministerio de Justicia y Seguridad bonaerense (Decreto N°4412/1998; Decreto N°4413/1998; Decreto N°4414/1998; Decreto N°4415/1998; Decreto N°4416/1998; Decreto N°4417/1998; Decreto N°4418/1998). Particularmente, las características que adquirió la Secretaría de Seguridad dan cuenta de la nueva impronta del gobierno provincial en materia de conducción policial. Ésta se amplió profundamente, ya que comenzó a estar compuesta por la Subsecretaría de Seguridad, la Subsecretaría de Coordinación, la Dirección General de Evaluación para la Prevención del Delito, la Dirección de Capellanía Mayor (de la que dependía Capellanía Departamental I a XVIII), la Dirección General de Coordinación Operativa, la Dirección General de Custodia del Gobernador, el Servicio Centralizado de Caballería, el Servicio Centralizado de Infantería, el Grupo Halcón, el Grupo Especial Operativo (que fue dado de baja por medio del Decreto N°2865/1999), la Dirección General de Seguridad Vial, las Delegaciones de Policía de Seguridad Vial, la Jefatura de Policía de Seguridad Departamental (I a XVIII) y los Destacamentos (I a XVIII). Dentro del ámbito de la Subsecretaría de Seguridad, se crearon la Dirección Provincial de Política de Prevención del Delito,[52] la Dirección Provincial de Seguridad Vial,[53] la Dirección General de Defensa Civil, [54] el Departamento de Apoyo Administrativo. Por otro lado, en el marco de la

[51] El Departamento de Prensa y Difusión y el Departamento Ceremonial (Decreto N°3879/1998).

[52] Compuesta por la Dirección de Estudios Criminológicos (que a su vez integraba a la Subdirección de Investigaciones y a la Subdirección de Estadística) y la Dirección de Análisis de Proyectos (Decreto N°3880/1998).

[53] Integrada por la Dirección de Educación Vial, la Dirección de Seguridad Vial y la Subdirección de Seguridad Vial (Decreto N°3880/1998).

[54] Bajo su órbita, se encontraba la Dirección de Educación Civil (compuesta por el Departamento de Instrucción Técnica de Prevención y el Departamento de Diseño, Relaciones y Registro de Entidades), la Dirección de Operaciones y Asistencia (integrada por el Departamento de Bomberos, el Departamento de Inspección de Entidades Antisiniestrales, el Departamento de Informaciones, Comunicaciones y Planes Operacionales y el Departamento de Logística de Defensa Civil (Decreto N°3880/1998).

Subsecretaría de Coordinación se crearon la Dirección Provincial de Planificación,[55] la Dirección Provincial de Planificación, la Dirección Provincial de Control de la Gestión Policial[56] y el Departamento de Servicio Técnico- Administrativo. Como se advierte, la Secretaría de Seguridad dejó de tener a su cargo la antigua Policía Bonaerense de forma centralizada[57] y, con el Decreto 3880/1998, se adaptó a la nueva estructura policial vigente desde la sanción de la Ley N□12.155, compuesta por las distintas jefaturas, delegaciones, destacamentos y servicios de manera descentralizada.

El 4 de abril de 1999, mediante el Decreto N□925/1999, se agregaron nuevas dependencias por debajo de las direcciones que integraban la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional.[58] A la Dirección de Despacho, a su vez, se le sumó el Departamento Centro de Documentación; mientras que a la Dirección Técnico-Jurídica se le agregó el Departamento Faltas, el Departamento Apoyo Administrativo y el Departamento Contratos y Convenios. La Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial comenzó a incluir, además de las dependencias que ya poseía, al Departamento Ceremonial y al Departamento Audiencias. Finalmente, bajo la órbita del ministro, se crearon el Departamento de Coordinación y Protección de Testigos y el Departamento Custodia Especial y Traslado de Funcionarios (Decreto N□925/1999).

[55] Conformada por la Dirección de Recursos Humanos de Seguridad, la Dirección de Logística y la Dirección de Planificación (Decreto N□3880/1998).

[56] Compuesta por la Dirección de Auditoria Institucional y la Dirección de Apoyo e Información (Decreto N□3880/1998).

[57] Con la sanción de la Ley N□12.155/1998 la Policía Bonaerense cambió su denominación a Policía de la Provincia de Buenos Aires.

[58] Además de una subdirección para cada una, a la Dirección de Coordinación Departamental de Inspectoría se le sumó el Departamento Programación y Logística, el Departamento Apoyo Administrativo y Estadística; y la Dirección de Sumarios comenzó a integrar al Departamento Control de Trámite Administrativo, al Departamento Disponibilidades Preventivas y al Departamento Notificaciones. Por otro lado, el Departamento de Apoyo Administrativo y la Dirección de Dictámenes se mantuvieron igual (aunque a ésta última se le creó una subdirección) (Decreto N□925/1999).

El 10 de diciembre de 1999, el mismo día en que Carlos Ruckauf asumió como gobernador, se sancionó la Ley N°12.355, mediante la cual el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires se dividió en dos, quedando el Ministerio de Justicia por un lado, y el Ministerio de Seguridad por el otro. A este último, se le otorgó la misión de "asistir al Gobernador de la Provincia en la determinación y ejecución de políticas provinciales en materia de seguridad pública" (Capítulo III, Ley N°12.355/1999).

Unos días más tarde, el 15 de diciembre, se aprobó el Decreto N°35 B/1999, a partir del cual se establecían las nuevas estructuras organizativas de los ministerios de la provincia de Buenos Aires. En este sentido, el Ministerio de Seguridad quedó conformado por la Subsecretaría de Planificación, [59] la Subsecretaría de Formación Profesional, [60] la Subsecretaría Relaciones con la Comunidad, [61] la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, [62] la Dirección General de Administración y la Dirección General Fiscalizadora de Agencias de Seguridad e Investigaciones Privadas.

Este cambio implicó una mayor especificación funcional, debido a que el Ministerio de Seguridad ya no estaba unido al de Justicia. Por otro lado, ya no aparecían en la estructura las distintas jefaturas policiales, delegaciones, destacamentos y servicios de forma

[59] Conformada por la Dirección General de Políticas para Protección del Delito, la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito, la Dirección General de Defensa Civil y Seguridad Vial, la Dirección General de Policía Científica en Función Judicial y la Dirección General de Recursos Humanos (Decreto N°35 B/1999).

[60] De ella dependía la Dirección General de Institutos Policiales de Formación y Capacitación (Decreto N°35 B/1999).

[61] La Subsecretaría Relaciones con la Comunidad abarcaba a la Dirección General de Planificación y Sistemas de Información, la Dirección General de Unidades Descentralizadas para la Participación Comunitaria, la Dirección General de Programas de Asuntos Comunitarios y la Dirección General de Capacitación Comunitaria y Apoyo a la Gestión Interna (Decreto N°35 B/1999).

[62] Integraba a la Dirección General de Asuntos Institucionales, la Dirección General de Convenios y Apoyo a la Gestión de la Seguridad, la Dirección General de Relaciones con el Poder Judicial y la Dirección General de Comunicación Institucional (Decreto N°35 B/1999).

descentralizada (como se verá luego, en este época se creó la Superintendencia de Coordinación General, a partir de la cual el superintendente a cargo debía coordinar a las Policías de Seguridad, siguiendo los lineamientos del Ministerio de Seguridad). En lugar de secretarías, comenzaron a haber solo subsecretarías y direcciones. Ahora bien, el 16 de agosto de 2001, se aprobó el Decreto N 2082, a partir del cual se buscaba reducir el gasto público del Estado provincial. En este contexto, se estableció la supresión de dos cargos de subsecretarios, seis cargos de directores generales y/o provinciales y 22 cargos de directores en el ámbito del Ministerio de Seguridad, lo que implicó un achicamiento de su estructura (Decreto N 2082/2001).

El nuevo organigrama fue aprobado recién el 17 de enero de 2002, en el marco de la gobernación provincial de Felipe Solá, iniciada 15 días antes (Decreto N 42/2002). A partir de allí, se estableció que el Ministerio de Seguridad estaba conformado por la Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad,[63] la Subsecretaría de Formación Profesional y de Relaciones con la Comunidad,[64] la Subsecretaría Técnica-Administrativa,[65] la Oficina de

[63] Conformada por la Dirección General de Política para Proyección del Delito (a su vez compuesta por la Dirección de Estudios Criminológicos), la Dirección General de Evaluación para la Prevención del Delito, la Dirección General de Logística (integrada por la Dirección de Suministros y Abastecimiento, la Dirección de Automotores, la Dirección de Obras, Mantenimiento y Servicios Generales y la Dirección de Tecnología y Servicios Especiales), la Dirección General de Defensa Civil (conformada por la Dirección de Educación Civil y la Dirección de Operaciones y Asistencia), la Dirección General Fiscalizadora de Agencias y Seguridad Privada y la Dirección de Auditoría Institucional (Decreto N 42/2002).

[64] Ésta estaba compuesta por la Dirección General de Institutos Policiales de Formación y Capacitación (integrada por la Dirección de Ingreso y Formación Básica y la Dirección de Formación y Capacitación Profesional), la Dirección General de Programas Comunitarios (conformada por la Dirección de Asuntos Comunitarios y la Dirección de Programas Especiales y Grupos Vulnerables) y la Dirección General de Capacitación Comunitaria (compuesta por la Dirección de Estudios y Análisis de Proyectos y la Dirección de Promoción para la Participación Comunitaria) (Decreto N 42/2002).

[65] La Subsecretaría Técnica-Administrativa contenía a la Dirección General de Despacho (de la que dependía la Dirección de Servicios Técnico-Administrativos), la Dirección General de Recursos Humanos (integrada por la Dirección de Personal Ley 9550 y la Dirección de Personal Ley 10430) y la Dirección General Técnico-Legal (Decreto N 42/2002).

Control de Corrupción y Abuso Funcional,[66] la Dirección General de Administración,[67] la Dirección de Registro de Personas Desaparecidas y la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial. En este sentido, se observa que uno de los cambios más relevantes consistió en la supresión de la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y en la unificación de la ex Subsecretaría de Formación Profesional con la ex Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad. Pese a ello, se creó la Subsecretaría Técnica-Administrativa y se reestableció la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional, que no aparecía en el organigrama aprobado en 1999 (Decreto N□35 B/1999).

El 30 de enero de ese mismo año, se sancionó la Ley de Ministerios N□12.856, a partir de la cual el Ministerio de Seguridad se juntó con el de Justicia, conformando nuevamente el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Esta legislación puede ser entendida como una política de ajuste, ya que su objetivo era reducir la cantidad de dependencias y cargos jerárquicos en el Estado provincial (Vales, 2002). Al nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad, entonces, se le otorgó la misión de "asistir al Gobernador de la Provincia en la determinación de las políticas relativas a la relación con el Poder Judicial y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales y en la determinación y ejecución de las políticas provinciales en materia de seguridad pública" (Artículo 18, Ley N□12.856/2002). El 1□ de marzo de 2002, se creó en su marco el Comité Provincial de Seguridad Deportiva (CO.PRO.SE.DE.), con el objetivo de "prevenir hechos de violencia en un marco pluralista y democrático, con participación de todos los estamentos relacionados con la seguridad deportiva" (Considerando, Decreto N□420/2002).

El 12 de abril de 2002, se aprobó la estructura organizativa del Ministerio de Justicia y Seguridad, con el fin de agrupar las dependencias del ex Ministerio de Justicia con las del ex Ministerio de Seguridad (Decreto N□837/2002). Si bien el 17 de enero de 2002 se había aprobado una estructura organizativa para el ex Ministerio de Seguridad, resultaba necesario

[66] Conformada por Auditor de Asuntos Internos y el Tribunal de Ética (Decreto N□42/2002).

[67] Contaba con la Dirección de Contabilidad, la Dirección de Compras y Contrataciones, la Dirección de Administración de Recursos Informáticos y la Dirección de Control de Gestión y Análisis Presupuestario (Decreto N□42/2002).

crear un nuevo organigrama que se adapte a lo establecido por la Ley de Ministerios N□12.856.

El Decreto N□837/2002, establecía que el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires estaba compuesto por la Subsecretaría de Justicia,[68] la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social,[69] la Subsecretaría de Planificación y Logística de Seguridad,[70] la Subsecretaría de Formación Profesional, Relaciones Institucionales y con

[68] La Subsecretaría de Justicia estaba conformada por la Dirección Provincial de Personas Jurídicas (compuesta por la Dirección de Legitimaciones de Personas Jurídicas, la Dirección de Fiscalización de Personas Jurídicas, la Dirección de Registro de Personas Jurídicas y la Dirección Técnico-Administrativa) y la Dirección Provincial de Justicia y Garantías Constitucionales (en cuyo ámbito funcionaban la Dirección de Justicia y Garantías Constitucionales y la Dirección de Antecedentes y Anteproyectos Normativos) (Decreto N□837/2002).

[69] De la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social, dependía la Dirección Provincial de Política Penitenciaria y Readaptación Social (integrada por la Dirección Población Carcelaria, la Dirección de Investigaciones y la Dirección de Personal y Asuntos Penitenciarios), la Dirección Provincial Patronato de Liberados (de la que dependía la Dirección Técnico-Profesional y la Dirección Administrativo-Contable), el Servicio Penitenciario y la Jefatura del Servicio Penitenciario (Decreto N□837/2002).

[70] Conformada por la Dirección General de Política para Proyección del Delito (a su vez compuesta por la Dirección de Investigación y Estadística), la Dirección General de Evaluación para la Prevención del Delito, la Dirección General de Logística (integrada por la Dirección de Suministros y Abastecimiento, la Dirección de Automotores, la Dirección de Obras, Mantenimiento y Servicios Generales y la Dirección de Tecnología y Servicios Especiales), la Dirección General de Defensa Civil (conformada por la Dirección de Educación Civil y la Dirección de Operaciones y Asistencia), la Dirección General Fiscalizadora de Agencias y Seguridad Privada (compuesta por la Dirección Habilitaciones y Registro y la Dirección Fiscalización) y la Dirección de Auditoría Institucional (Decreto N□837/2002). La orgánica de esta subsecretaría casi no recibió modificaciones con relación a la aprobada en enero de 2002 (solo se modificó el nombre de la dirección que dependía de la Dirección General de Política para Proyección del Delito y se agregaron dos direcciones en el ámbito de la Dirección General Fiscalizadora de Agencias y Seguridad Privada) (Decreto N□42/2002).

la Comunidad,[71] la Subsecretaría Técnica-Administrativa,[72] la Dirección General de Administración,[73] la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial, la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional,[74] las Policías (Ley 12155) y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía. Como se juntaron dos áreas, se observa un mayor nivel de burocratización (con más cantidad de dependencias).

Unos meses más tarde, Solá envió para tratamiento legislativo un proyecto de ley para desdoblar nuevamente el Ministerio de Justicia y Seguridad en Ministerio de Justicia y Ministerio de Seguridad (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2002; Senado de Buenos Aires, 2002). Si bien algunos bloques se manifestaron en contra -principalmente en la Cámara de Diputados, porque no consideraban que la separación del Ministerio de Justicia y Seguridad solucionara el problema de la inseguridad-, el 21 de agosto se sancionó la Ley N□12.928, a partir de la cual se modificó la Ley Orgánica de Ministerios N□12.856. En ella, se establecía que correspondía al Ministerio de Seguridad "asistir al Gobernador de la Provincia en la determinación y ejecución de las políticas provinciales en materia de seguridad pública" (Artículo 18, Ley N□12.928/2002). Si bien no existe documentación sobre

[71] Compuesta por la Dirección General de Formación y Capacitación (conformada por la Dirección de Ingresos y Formación Básica y la Dirección de Formación y Capacitación Profesional), la Dirección General de Relaciones con la Comunidad (integrada por la Dirección de Planificación y Análisis de Estudios y Proyectos, la Dirección de Unidades Descentralizadas y la Dirección de Asuntos Comunitarios) y la Dirección General de Asuntos Institucionales (en cuyo ámbito funcionaban la Dirección de Relaciones y Convenios con el Poder Legislativo y el Poder Judicial y la Dirección de Relaciones y Convenios con Organismos Públicos y no Gubernamentales (Decreto N□837/2002).

[72] La Subsecretaría Técnica-Administrativa mantenía bajo su órbita, al igual que con el Decreto N□42/2002, a la Dirección General de Despacho (de la que dependía la Dirección de Servicios Técnico-Administrativos), la Dirección General de Recursos Humanos (integrada por la Dirección de Personal Ley 9550 y la Dirección de Personal Ley 10430) y la Dirección General Técnico-Legal. Con el Decreto N□837/2002 sólo se agregó la Dirección de Actuaciones dentro del ámbito de la Dirección General Técnico-Legal.

[73] Esta dirección mantuvo la misma orgánica de enero de 2002 (Decreto N□42/2002). Así, contaba con la Dirección de Contabilidad, la Dirección de Compras y Contrataciones, la Dirección de Administración de Recursos Informáticos y la Dirección de Control de Gestión y Análisis Presupuestario (Decreto N□837/2002).

[74] A esta oficina se le sumaron la Dirección de Coordinación Departamental de Inspectoría (Inspector de Asuntos Internos I a XVIII), la Dirección de Sumarios y la Dirección de Dictámenes (Decreto N□837/2002).

la nueva estructura del Ministerio de Seguridad, pareciera ser que absorbió las dependencias del ex Ministerio de Justicia y Seguridad que estaban abocadas a la seguridad.

Como se ha descrito en este apartado, durante la etapa de contramarcha y estancamiento de la reforma policial, el área gubernamental encargada de la conducción policial experimentó sucesivos procesos de cambio, lo cual denota la falta de un proyecto político a largo plazo. El Ministerio de Justicia y Seguridad se dividió en dos, para luego volver a juntarse y, posteriormente, bifurcarse otra vez. Esto trajo aparejado cambios en la orgánica, principalmente en la cantidad de dependencias.

EL MINISTERIO DE SEGURIDAD NUEVAMENTE AL SERVICIO DE LA REFORMA

El 15 de abril de 2004, es decir, dos días después de que Arslanian asumiera el cargo de ministro de Seguridad provincial, se emitió el Decreto N□712/2002, en el que se aprobó la nueva estructura orgánica. Así, el ministerio quedó conformado por la Unidad de Control de Gestión, la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional, la Subsecretaría de Seguridad, la Subsecretaría de Investigaciones en Función Judicial, la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito, la Subsecretaría de Participación Comunitaria, la Subsecretaría de Formación y Capacitación, la Subsecretaría Administrativa, la Dirección General de Asistencia y Coordinación Técnica, la Dirección General de Servicios y Operaciones Aéreas, la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial, y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía.

Durante los meses siguientes se fue complejizando la estructura propuesta en abril, que que se crearon nuevas unidades y dependencias. El 2 de junio de 2004 surgió la Unidad de Inspección Operativa (Decreto N□1160/2004), como una respuesta a la "necesidad de arbitrar medidas de control externo a la fuerza policial ante el fracaso de las modalidades que se venían practicando" (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007, p. 53). Dicha unidad se compuso de ex Oficiales Superiores de la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) y de la Prefectura Naval Argentina (PNA), entrenados para realizar inspecciones sorpresivas en las dependencias policiales, así como también para controlar móviles policiales y observar el desempeño de los efectivos policiales en la calle. Además, esta unidad sirvió de apoyo para la Auditoría General de Asuntos Internos, la cual fue creada en julio de

2004 como reemplazo de la ex Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional (Ley N□13.204/2004; Decreto N□1550/2004), que según el diagnóstico oficial poseía un funcionamiento ineficaz por su falta de celeridad (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Según se detalla en la Ley N□13.204 que dio lugar a su surgimiento, el objetivo de la Auditoria General de Asuntos Internos era planificar y conducir acciones "tendientes a prevenir, identificar, investigar y sancionar aquellas conductas […] [del personal policial] que […] [pudieran] constituir faltas éticas y abusos funcionales graves que por su magnitud y trascendencia afecten a la Institución y a sus integrantes" (Artículo 41, Ley N□13.204/2004). Principalmente, era un órgano de control de la corrupción y el abuso policial, es decir, se abocaba al control disciplinario.

Entretanto, el 23 de agosto de 2004, la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial fue reemplazada por la Dirección General de Comunicación Institucional y Ceremonial (Decreto N□1880/2004). Por otro lado, el 30 de diciembre se originó la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género, lo cual representó una verdadera innovación para este ministerio (Decreto N□3435/2004). Durante el transcurso del año también se fueron aprobando las dependencias de las diferentes subsecretarías y direcciones.[75] La Subsecretaría de Seguridad, por ejemplo, quedó conformada por la Dirección de Coordinación Técnica,[76] la Dirección Provincial de Planificación,[77] la Dirección Provincial de Evaluación y

[75] En junio, se aprobó la estructura de la Subsecretaría de Seguridad (Decreto N□1136/2004); en julio, las orgánicas de la Subsecretaría Administrativa (Decreto N□1476/2004), de la Subsecretaría de Investigaciones en Función Judicial (Decreto N□1479/2004), de la Subsecretaría de Participación Comunitaria (Decreto N□1480/2004), de la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito (Decreto N□1477/2004) y de la Subsecretaría de Formación y Capacitación (Decreto N□1496/2004). En agosto, se establecieron las estructuras de la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial (Decreto N□1880/2004) y de la Dirección General de Servicios y Operaciones Aéreas (Decreto N□1886/2004). En noviembre, surgió la estructura de la Unidad de Control de Gestión (Decreto N□2681/2004).

[76] Integrada, a su vez, el Departamento Técnico y el Departamento Administrativo (Decreto N□1136/2004).

[77] Compuesta por la Dirección de Planificación y la Dirección Asignación del Personal Policial y Logística (Decreto N□1136/2004).

Seguimiento,[78] Fiscalización de Agencias y Seguridad Privada, Defensa Civil, la Dirección General de Coordinación Operativa, Policía de Seguridad Departamental (I a XVIII), la Dirección General de Seguridad Vial, la Custodia del Señor Gobernador, el Servicio Centralizado de Caballería, el Servicio Centralizado de Infantería, Grupo Halcón, Capellanía y el Registro Provincial de Armas (Decreto N°1136/2004).

En los años siguientes, se realizaron más modificaciones. En agosto del 2005, se aprobaron e incorporaron al ámbito de la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito, las estructuras de la Dirección General de la Central de Atención Telefónica de Emergencias, la Dirección General de Calidad de Comunicaciones y del Departamento Administrativo y Despacho (Decreto N°1733/2004). Por otra parte, en abril de 2006, se sumó la Oficina de Asistencia Técnica y Legal como dependencia de la Auditoría General de Asuntos Internos (Decreto N°678). En junio del año 2006, se suprimió la Dirección General de Asistencia y Coordinación Técnica y se la reemplazó por la Dirección General Legal y Técnica, la cual se abocó al "estudio, análisis, asistencia, relaciones interadministrativas y convenios referidos a la seguridad pública" (Decreto N°1212/2006).

En octubre de ese mismo año se impartió una transformación aún más profunda en la estructura orgánica, que atravesó a las dependencias de mayor jerarquía. En primer lugar, se eliminaron las subsecretarías de Información para la Prevención del Delito y de Investigaciones en Función Judicial (Decreto N°2876/2006). En su reemplazo, se crearon las subsecretarías de Certificación Profesional y de Investigaciones e Inteligencia Criminal. Esta última, absorbió las unidades orgánicas de las áreas eliminadas. Por otra parte, en noviembre se sumó el Comité Provincial de Seguridad Deportiva (CO.PRO.SE.DE.) (Decreto N°3028/2006).

Ya sobre finales del año 2006, se suprimieron las siguientes dependencias: la Dirección General de Evaluación para la Prevención del Delito (que formaba parte de la ex Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito), la Dirección de Planificación Aérea (que dependía de la Dirección General de Servicios y Operaciones Aéreas), la

[78] Conformada por la Dirección de Seguimiento y la Dirección de Apoyo e Información (Decreto N°1136/2004).

Dirección de Comunicaciones (que estaba bajo la órbita de la Dirección General de Logística, de la Subsecretaría Administrativa) y el Departamento Delegación Administrativa (I a XVIII) (dependiente de la Dirección de Coordinación de Delegaciones Administrativas, de la Subsecretaría Administrativa). Finalmente, se creó la Unidad de Asistencia Técnica Integral (Decreto N□3788/2006).

De esta manera, las transformaciones en la estructura ministerial permitieron fortalecer el control político sobre la policía e implementar la reforma policial, ya que las superintendencias de cada especialidad policial se enmarcaron en una subsecretaría específica. En cuanto al control disciplinario, se reemplazó la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional por la Auditoría de Asuntos Internos, la cual procuraba actuar de manera más eficiente. Por otro lado, se creó la Unidad de Inspección Operativa, como una entidad encargada de ejercer el control externo. El control tecnológico se llevó adelante por medio de la creación de la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito (que luego devino en Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal), que reemplazó a la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito. Dicha subsecretaría implementó nuevas tecnologías que permitieron contar con un seguimiento actualizado acerca de la cantidad de delitos cometidos, así como también del desempeño policial. Por último, ante la falta de confianza de la comunidad en la policía, se profundizó el control social por medio de la creación de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, en lugar de la Subsecretaría de Formación Profesional, Relaciones Institucionales y con la Comunidad. Desde allí, se le otorgó mayor valor a la intervención de otros actores en la elaboración de diagnósticos y desarrollo de proyectos para la prevención del crimen (Arslanian, 2008).

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Cuando inició el proceso de reforma policial, con la intervención civil de la policía, la Secretaría de Seguridad no poseía demasiadas dependencias. Era una entidad relativamente nueva, con bajos niveles de burocratización (aunque entre 1991 y 1997 aumentó la cantidad de dependencias, sobre todo de direcciones simples), que era entendida por el propio gobernador como un apoyo para la policía en el mantenimiento del orden y la seguridad. Pese

a ello, producto de la propia intervención, surgió el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, que amplió sus funciones y su cantidad de estructuras en relación a la Secretaría de Seguridad, debido a que también incluía al área de justicia. Durante su primera gestión, Arslanian intentó abarcar las diversas problemáticas que habían sido identificadas por los planes de reforma, como la participación comunitaria, la producción de información, el control disciplinario, entre otras. Esto da cuenta que el poder ejecutivo ocupó un lugar protagónico conduciendo el proceso de cambio institucional, pero que también incluyó a otros actores como a la Legislatura bonaerense en el tratamiento de las layes y a la comunidad. Por otro lado, y al analizar las modificaciones en la estructura orgánica, se pudo observar cómo impactó la descentralización operativa de la policía que se estaba llevando adelante ya desde la intervención.

Durante el período de contramarcha y estancamiento de la reforma, el área de seguridad recibió cambios vinculados a la implementación de políticas de ajuste. Durante la gestión de Ruckauf, se constituyó el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires con una estructura más simple, en parte porque se había escindido del área de Justicia pero también porque se redujo el nivel de burocratización de las dependencias que integraban la nueva orgánica. Ésta no volvió a experimentar modificaciones sino hasta la designación de Solá como gobernador provincial, quien retomó algunos elementos de la etapa reformista. Esto se ve, por ejemplo, con la reincorporación de la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional. En el marco de su gestión, el Ministerio de Seguridad se unió al de Justicia y, luego, se volvió a bifurcar.

Ahora bien, durante el periodo transcurrido entre 2004 y 2007, la estructura orgánica del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires adquirió un mayor nivel de burocratización. Algunas de las dependencias que ya venían funcionando previamente se dividieron, lo cual promovió la diferenciación y la especialización entre las áreas. Asimismo, se incorporaron temáticas que nunca habían sido consideradas por el área de Seguridad, como por ejemplo, las desigualdades de género. Por otro lado, aquellas cuestiones que ya estaban en la agenda gubernamental desde la sanción de las leyes de seguridad pública y emergencia policial, adquirieron una mayor promoción, como es el caso de la participación comunitaria.

CAPÍTULO V: CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Desde sus inicios, los impulsores de la reforma policial buscaron modificar la estructura de mando centralizada que poseía la Policía Bonaerense, ya que -según consideraban- la misma promovía la autonomía policial, la falta de control político sobre la policía, la violencia policial y la corrupción. Vale decir, y retomando el marco conceptual de esta tesis, pretendían introducir cambios institucionales para modificar las normas, los valores y las prácticas de los efectivos policiales. Según el *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires,* elaborado por Binder y suscrito por Arslanian (1997), el sistema provincial de seguridad ya no se adaptaba a las problemáticas delictivas y, en ese sentido, era necesario fortalecer las capacidades de la Policía:

> La crisis tiene sus raíces estructurales en todos sus segmentos. Lo que ha entrado en crisis terminal no es esta policía en particular -pese a todos los elementos propios que tornan más profunda y dramática la situación- sino un modelo completo de seguridad e investigación que ya no responde a las necesidades de la vida moderna, a las expectativas sociales y a las exigencias que las nuevas formas de ilegalidad plantean a estos sistemas. (Binder y Arslanian, 1997).

Dicho plan impulsaba la refundación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, generando una estructura orgánica más descentralizada y horizontal. Esto fue promovido y profundizado durante las dos etapas de la reforma. Más tarde, Arslanian (2008) sostuvo que el "modelo de organización de mando unificado y concentrado exhibía inconvenientes y reparos graves: el poder policial se encontraba disociado de los lugares en que la acción preventiva o reactiva debía desarrollarse" (p. 57). En este sentido, la descentralización buscaba establecer, también, una policía de cercanía para la población.

En el presente capítulo, se identifican y describen los cambios institucionales producidos en la Policía de la Provincia de Buenos Aires en el marco de la reforma policial, aplicando, fundamentalmente, la técnica de análisis documental. El foco está puesto en la estructura de

mando y en la organización de la policía, dos cuestiones que se vieron ampliamente modificadas durante el desarrollo de mencionado proceso político-institucional.

Antecedentes: la Policía Bonaerense previo a su reforma

La función del jefe policial

El 3 de junio de 1980 entró en vigencia el decreto-ley N□9551/1980, en cuyo capítulo I se establecía que el Jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires debía ser designado por el gobernador, y que debía tratarse de un Oficial Superior en actividad o en retiro de las Fuerzas Armadas de la Nación, o bien de un Oficial Superior con grado de Comisario General en actividad de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En dicho documento, se le otorgaba al Jefe Policial diversas obligaciones, entre ellas cumplir y hacer cumplir por el personal las leyes, reglamentaciones y órdenes del gobernador, realizar la distribución del personal según las necesidades de la institución, así como también conducir "a la institución de forma permanente e integral, [siendo] responsable de la administración y funcionamiento de la misma, así como también de la disciplina, instrucción y bienestar del personal" (Artículo 19, Decreto-ley N□9551/1980). El 6 de diciembre de 1983, cuatro días antes del retorno democrático en la República Argentina, se modificó esta normativa mediante el decreto-ley N□10118/1983. Este último sustituyó el artículo 18 del decreto-ley N□9551, estableciendo que el cargo de Jefe de Policía debía ser ocupado por un Oficial Superior de la más alta jerarquía en actividad o en retiro de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Organización de la policía

Hasta diciembre del año 1991, la Policía de la Provincia de Buenos Aires dependía del Ministerio de Gobierno. A partir de allí, comenzó a estar bajo la órbita de la recién creada Secretaría de Seguridad. Como se vio en el capítulo anterior, la autoridad máxima de la policía era el Jefe Policial, el cual concentraba la mayor parte del poder de mando.

Según el decreto-ley N□9551/1980, la Policía de la Provincia de Buenos Aires (entre 1994 y 1997, Policía Bonaerense), poseía una estructura de mando centralizada, conformada por la Jefatura de Policía, la Subjefatura de Policía y las Direcciones Generales, que eran los

órganos superiores de conducción que dependían de la Jefatura Policial y se organizaban de acuerdo a la especialización de funciones. Poseían dentro de su ámbito direcciones simples que cumplían funciones particulares. Por otro lado, estaban la Jefatura y las Direcciones Integrantes del Estado Mayor, que tenían a su cargo la conducción de los Servicios Centralizados.

Como el decreto-ley N□9551/1980 no fue reglamentado, en 1989 se estableció que se debía aplicar como su norma reglamentaria al Anexo I del decreto N□9102/1974 (reglamentario de la Ley derogada N□8268). En esta última, puede verse que de la Jefatura de Policía dependían directamente la Secretaría General, la Asesoría Letrada y la Secretaría de Faltas. El Estado Mayor, que se encontraba bajo la jefatura del Subjefe de Policía, contaba con la asistencia del Departamento de Planeamiento (compuesto por la Jefatura del Departamento de Planeamiento, la Subjefatura del Departamento de Planeamiento y la Secretaría). Por otro lado, estaban la Dirección General de Seguridad, la Dirección General de Investigaciones y la Dirección General de Informaciones, que eran los organismos operativos de la institución. Asimismo, se encontraban la Dirección de Personal, la Dirección Judicial, la Dirección Logística, la Dirección de Institutos, la Dirección de Administración y la Dirección de Bienestar Social (Decreto N□9102/1974). Cabe mencionar que hasta entonces existían dos especialidades funcionales dentro de la Policía de la Provincia de Buenos Aires: la Policía de Seguridad, orientada al mantenimiento del orden público, la preservación de la seguridad y la prevención del delito, y la Policía Judicial, abocada a la investigación de los delitos y préstamo de auxilio al Poder Judicial (Ley N□7917/1972; Ley N□8268/1974).

Además de estos organismos de comando, estaban las unidades de ejecución. En primer lugar, estaban las Unidades Regionales, que poseían rango de Departamento y centralizaban las tareas de los organismos policiales en su jurisdicción, según la división territorial dispuesta por la Jefatura. Por otro lado, estaban las Brigadas de Investigaciones y las Delegaciones de Inteligencia, que poseían categoría de División, y se encargaban de la ejecución de las funciones de las Direcciones de las que dependían "sobre los mismos partidos de la respectiva Unidad Regional" (Artículo 37, Decreto-ley N□ 9551/1980). Asimismo, estaban los Cuerpos, que dependían de una Dirección particular y poseían funciones netamente operacionales. Por su parte, los Destacamentos de Cuerpos cumplían la

misma función que el Cuerpo del que formaban parte, pero estaban bajo el "control operacional de la Unidad Regional de la jurisdicción correspondiente" (Ibíd.). Los Agrupamientos Especiales de Seguridad, por su parte, dependían de la Dirección Cuerpos y realizaban "funciones especiales de Seguridad en dependencias oficiales" (Ibíd.). Éstos poseían rango de secciones. Finalmente, las Comisarías eran organismos de ejecución y control de funciones judiciales y de seguridad, que dependían de las Unidades Regionales. Como producto del desdoblamiento de las tareas y/o de la extensión territorial del organismo superior inmediato, estaban las Subcomisarías, los Destacamentos de Comisarías y los Puestos de Vigilancia, que eran entidades menores de ejecución, y las Oficinas, que eran organismos menores dedicados a tareas administrativas (Ibíd.).

LOS PRIMEROS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

LA SUPRESIÓN DE LA JEFATURA POLICIAL ÚNICA

Durante la intervención civil de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, se llevó a cabo el pase a retiro de todos los comisarios generales, comisarios mayores y comisarios inspectores (Página 12, 1998). Con la sanción de la Ley N□12.155/1998 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, se derogó el decreto-ley N□9551/80 y sus modificatorias. De este modo, se suprimió la Jefatura Policial única y se crearon diversas jefaturas y direcciones descentralizadas. De esta manera, la estructura de mando se adecuó a la nueva organización del sistema policial bonaerense. Esto también quedó plasmado en la estructura gubernamental, como pudo verse en el capítulo anterior.

NUEVA ESTRUCTURA DE LA POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Durante la intervención civil de la ex policía bonaerense, se eliminaron las Unidades Regionales y las Brigadas de Investigaciones, las cuales fueron reemplazadas por 18 Jefaturas Departamentales y 18 Delegaciones Departamentales (Página 12, 1998). Así, al 30 de enero de 1998 se habían creado las Jefaturas de las zonas Atlántica Centro, Atlántica Norte, Atlántica Sur, Centro, Centro Este, Conurbano Noroeste, Conurbano Norte, Conurbano

Oeste, Conurbano Sur, La Matanza, Noroeste, Norte, Oeste, Paraná Sur, Capital, Río de la Plata Norte, Río de la Plata Sur y Sur (Ibíd.). Por otro lado, para dicha fecha ya se habían instalado las Delegaciones Departamentales de Investigaciones cuyas denominaciones coincidían con los Departamentos Judiciales de la Provincia: Azul, Bahía Blanca, Dolores, San Martín, Junín, La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Mercedes, Morón, Necochea, Pergamino, Quilmes, San Isidro, San Nicolás, Trenque Lauquen y Zárate-Campana (Ibíd.).

Como se mencionó previamente, en abril de 1998 se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. A partir de allí, las Policías de la Provincia de Buenos Aires comenzaron a depender de este nuevo organismo. Ahora bien, con la Ley N□12.155/1998, se estableció una nueva organización policial, estructurada en torno a la especialización funcional y la descentralización operativa, que se llevó a cabo de acuerdo a la extensión territorial y denominación de los 18 Departamentos Judiciales de la provincia. El sistema policial quedó conformado, entonces, por la Policía de Seguridad Departamental, la Policía de Investigaciones en Función Judicial, la Policía de Seguridad Vial y el Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos.

La Policía de Seguridad estaba orientada, principalmente, a la prevención de los delitos y el mantenimiento de la seguridad pública en la jurisdicción de cada Departamento. A su vez, debía "recibir sugerencias y propuestas y brindar informes a los Foros Departamentales de Seguridad, Los Foros Municipales de Seguridad, los Foros Vecinales de Seguridad y los Defensores Municipales de la Seguridad" (Artículo 14, Ley N□12.155/1998). Cada Policía de Seguridad Departamental estaba integrada por una Jefatura, y por las Subjefaturas, Comisarías, Unidades Policiales, y otras dotaciones. Vale decir, a diferencia de la estructura centralizada establecida por las antiguas legislaciones, había 18 jefes policiales que debían ser coordinados por la Dirección General de Coordinación Operativa -la cual también coordinaba a los Servicios Centralizados (Caballería, Infantería, Grupo Halcón y Grupo Especial Operativo). Cabe aclarar que, en paralelo a este proceso de descentralización, se creó la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito, que desde el ámbito del ministerio centralizaba la realización de actividades de inteligencia policial para la prevención del delito (Ley N□12.155/1998).

A la Policía de Investigación en Función Judicial se le asignó la tarea de interceder en las investigaciones criminales, siempre a requerimiento de las autoridades judiciales competentes. Cabe destacar que, a esta policía, también se le otorgaron funciones que no estaban vinculadas con la investigación judicial, como por ejemplo, "organizar y mantener las capacidades y los servicios necesarios para realizar investigaciones de delitos de alta complejidad y narcotráfico" (Artículo N□26, Ley N□12.155/1998), o "mantener actualizadas las bases de datos y sistemas informáticos necesarios para el cumplimiento de su misión" (Ibíd.). En esta línea quedaron establecidas por ley las 18 Delegaciones Departamentales de Investigaciones en función judicial (DDI), una en cada Departamento Judicial. Cada una de ellas poseía un director que debía informar a la Dirección General de Investigaciones en Función Judicial los resultados de las diligencias que realizaban. Por otro lado, la Policía de Investigación en Función Judicial también estaba integrada por la Dirección General de Policía Científica en Función Judicial y la Dirección General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad (Ley N□12.155/1998).

En cuanto a la Policía de Seguridad Vial, la misma debía encargarse de resguardar y mantener la seguridad pública en lo vinculado al tránsito y transporte de personas, y estaba integrada por una Dirección General. Finalmente, el Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos se orientó a vigilar y proteger a los detenidos durante su permanencia en las dependencias policiales y en los traslados dispuestos por las autoridades judiciales. Las funciones eran ejercidas por el Servicio Penitenciario Bonaerense (Ley N□12.155/1998).

ESTANCAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN Y VUELTA DE UN "VIRTUAL" JEFE DE POLICÍA

LA CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE COORDINACIÓN GENERAL

Con la llegada de Ruckauf al gobierno provincial en diciembre de 1999, se inició un período de estancamiento del proceso de descentralización operativa, funcional y territorial de la policía. El 15 de diciembre de 1999, mediante el Decreto N□61 B/99, se creó la figura de Superintendente de Coordinación General en el marco de la gestión de Ruckauf, que emulaba la antigua Jefatura Policial. Según mencionado documento, el superintendente designado

debía ser "un Oficial Superior de la más alta jerarquía en actividad o en retiro prevista en el Estatuto del Personal Policial" (Artículo 2, Decreto N□61 B/99), y debía encargarse de coordinar las policías provinciales e integrar "de manera coherente y armónica, la actividad de los Organismos, Reparticiones y Dependencias Policiales o de Seguridad involucradas" (Artículo 1, Decreto N□61 B/99). Sobre finales del año 2001, se cambió la denominación del cargo de Superintendente de Coordinación General, al de Superintendente General de Policía (Decreto N□2806/2001), quien comenzó a contar "con la delegación de amplias atribuciones en materia de causas administrativas (una función reservada históricamente al Jefe de la Policía)" (Rodrigo, 2013, p. 51).

INTENTO FALLIDO DE CAMBIAR LA ORGÁNICA POLICIAL

Si bien Ruckauf impulsó la creación de un *virtual* jefe de policía, mediante la figura de Superintendente de Coordinación General, que luego devino en Superintendente General de Policía, también envió a la legislatura provincial un proyecto de ley para modificar la Ley N□12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Página 12, 2000c). Su intención era reestablecer las Jefatura y la Subjefatura policial, para configurar una estructura de mando vertical y dar marcha atrás en el proceso de reforma iniciado en 1997 (Ibíd.). Si bien este proyecto no fue aprobado, puso en evidencia la postura del gobernador y de Aldo Rico, quien por entonces se desempeñaba como ministro de Seguridad.

ALGUNOS AVANCES EN EL ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

Si bien entre 1999 y 2004 hubo un estancamiento del proceso de reforma policial, en el marco de la gobernación de Felipe Solá (iniciada en 2002) se avanzó en materia de producción y análisis de información delictiva, modificando la estructura de las Jefaturas Departamentales. Así, durante la gestión ministerial de Cafiero, se aprobó la puesta en marcha de un "sistema de recolección, procesamiento y análisis de la información delictiva" (Resuelve, Resolución N□1061/2002), que consistía en el traslado de la información sobre "incidentes y hechos delictivos cometidos y conocidos en jurisdicción de las Comisarias, Destacamentos y otras dependencias" (Ibíd.) a un Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva (Cepaid) dependiente de cada Jefatura Departamental. Por otra parte, se resolvió que la

Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires iba a estar a cargo de la capacitación inicial y permanente del personal que integrara mencionados centros. El 2 de diciembre de 2002, mediante la Resolución N°1140/2002, se aprobaron los criterios de organización y funcionamiento de los Cepaid.

PROFUNDIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN OPERATIVA DURANTE LA SEGUNDA ETAPA DE LA REFORMA

Con la segunda llegada de Arslanian al Ministerio de Seguridad -ex Ministerio de Justicia y Seguridad-, se retomó el proceso de descentralización operativa iniciado en 1997. Según la postura oficial, cada territorio poseía características particulares, por lo cual, una policía única y centralizada no era capaz de abordar integralmente la heterogeneidad y la complejidad del problema de la *inseguridad* (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007). En palabras del propio Arslanian (2008):

> La extraordinaria complejidad que entraña hoy la función policial y la necesidad de generar capacidad resolutiva en el escenario mismo en que los fenómenos de violencia criminal se desenvuelven muestran a las claras lo imperativo que resulta descentralizar y tornan ilusoria la pretensión de que un Jefe de Policía pueda conducir la totalidad de las fuerzas policiales en toda la provincia (p. 65).

La propuesta se basó, entonces, en reorganizar la policía para constituir a la misma como una policía de cercanía, manteniendo un vínculo más estrecho con la comunidad. Si bien durante el período de estancamiento de la reforma policial no se volvió al esquema de jefe policial único, se creó el cargo de Superintendente General de Policía (devenido en Superintendente General de Policía), que fungía como una *virtual* Jefatura Policial. En detrimento de ello, el 15 de abril de 2004, mediante el Decreto N°712/2004, se derogó la normativa que había establecido su creación (Decreto N°61 B/99 y modificatorias).

Otro paso significativo tuvo lugar el 7 de junio de 2004, cuando se creó la Policía de Seguridad Buenos Aires 2 (PBA2) (Ley N°13.202/2004). Ésta era una policía de respuesta inmediata, orgánica y normativamente independiente de la vieja Policía de la Provincia de

Buenos Aires. Además, prestaba funciones en el conurbano bonaerense, donde, según Arslanian (2008), los delitos adquirían una mayor frecuencia y un nivel de complejidad más elevado. Esa situación se vinculaba a la densidad poblacional de los partidos de la zona pero también a la cercanía con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir de la cual había un flujo constante de personas (Ibíd.). En este sentido, y siguiendo la impronta del proceso de reforma iniciado en 1997, la PBA2 actuaba de un modo descentralizado: había un total de seis estaciones policiales en distintos municipios del conurbano bonaerense,[79] las cuales contaban con Jefatura, Subjefaturas, Unidades y demás dotaciones (Ley N□13.202/2004; Rodrigo, 2013). Estas estaciones policiales eran coordinadas por un Jefe Policial que estaba a cargo de la Estación Policial Central (Ibíd.).

El 22 de junio de 2004 se crearon, mediante la Ley N□13.210/2004, las Policías de Seguridad Comunales, las cuales podían establecerse en aquellas ciudades del interior de la provincia de Buenos Aires que contaban -para esa fecha- con menos de 70.000 habitantes. Para la instalación de una Policía Comunal, el intendente del municipio debía adherir a la legislación por medio de un convenio, es decir, su puesta en marcha no era obligatoria. Se trataban de policías que dependían funcionalmente del intendente, pero que orgánicamente estaban subordinadas al Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Contaban con un Jefe de Policía Comunal que a su vez era coordinado por la Unidad de Coordinación de las Policías Comunales de Seguridad existente en la Jefatura Departamental de correspondencia. Con la sanción de la Ley N□13.482/2006 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, se estableció que las Policías de Seguridad Comunales estaban integradas por estaciones (excomisarías) y subestaciones (exsubcomisarías), que contaban con un área de Prevención, un área de Investigaciones (integrado por un gabinete de investigaciones) y un área de Patrulla Rural. Las llamadas Patrullas Rurales habían sido creadas el 25 de noviembre de 2004 mediante la Resolución N□1907/2004 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

[79] La estación 1 actuaba en Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre; la estación 2 en San Martín Hurlingham y Tres de Febrero; la estación 3 en Morón, Ituzaingó y Merlo; la estación 4 en La Matanza; la estación 5 en Lomas de Zamora y Lanús; y la estación 6 en Avellaneda y Quilmes (Rodrigo, 2013).

En esta línea, el 27 de octubre de 2004 se crearon las Policías de Seguridad de Distrito (Resolución N□1625/2004), las cuales comenzaron a funcionar en aquellos partidos de la provincia de Buenos Aires que poseían más de 70.000 habitantes o que no habían adherido a la Ley N□13.210 de creación de las Policías de Seguridad Comunales. En la Ley N□13.482/2006 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, se estableció que las Policías de Distrito poseían una Jefatura y un cuerpo policial propio, lo cual les otorgaba un alto grado de autonomía a pesar de que debían ser coordinadas por las Jefaturas Departamentales de Seguridad. Además, contaban con dos Subjefaturas: una Subjefatura de Seguridad y una Subjefatura de Investigaciones. La primera ejercía control sobre las patrullas y otros elementos de las comisarías y verificaba que se cumplieran las órdenes de servicio, el desempeño y la operatividad del personal abocado al patrullaje y el estado de la logística. La Subjefatura de Investigaciones, por su parte, controlaba el funcionamiento de los gabinetes de investigaciones (que existían en las comisarías) y registraba e informaba a las Delegaciones Departamentales de Investigación sobre los ilícitos cometidos y/o esclarecidos en el municipio de injerencia. En sintonía con esta estructura, las comisarías y subcomisarías de las Policías de Distrito contaban con un área de prevención (que incluía a la patrulla y otras modalidades operativas) y con un área de investigaciones (compuesta por el gabinete de investigaciones previamente mencionado). Asimismo, aquellos distritos en los que había zonas rurales incluían, también, un área de Patrulla Rural.

Cabe mencionar que, tanto en las Policías de Seguridad de Distrito como en las Policías de Seguridad Comunales, además de las comisarías y subcomisarías o estaciones y subestaciones (respectivamente), había comisarías de la Mujer y la Familia, estaciones de Patrulla Rural (si correspondía), destacamentos y puestos de vigilancia.

Los contrapuntos entre ambos tipos de policía (Distritales y Comunales) se basaban en el hecho de que "la problemática criminológica que [planteaba] el Conurbano, al igual que las grandes ciudades del interior, [difería] sustancialmente de la de las ciudades paceñas y más pequeñas restantes, típicamente rurales" (Arslanian, 2008, p. 77). Mientras que en las primeras se precisaba una mayor experiencia, un seguimiento centralizado y una conducción estratégica y global, en las segundas se necesitaba un mayor nivel de control y participación

por parte de la comunidad (Arslanian, 2008). De todas maneras, y pese a las distinciones mencionadas, ambas policías fueron el resultado expreso del proceso de desconcentración y descentralización, adoptando la característica de ser policías de proximidad. Por lo tanto, sumaron entre sus funciones cuestiones vinculadas a la resolución de conflictos de diversa naturaleza (sociales, vecinales, familiares, laborales). Según Arslanian (2008), esto se vinculó a la aplicación del modelo de operatividad policial interdisciplinario, a partir del cual los efectivos policiales trabajaron en conjunto con los vecinos en diversas tareas de diagnóstico (como fue el caso del Mapa de Prevención Vecinal) y prevención. Asimismo, se desarrollaron actividades con otras agencias estatales, principalmente en programas de inclusión social, educativos y laborales.

El 1º de marzo de 2006, mediante la Disposición Nº195/2006, aumentó el número de las Jefaturas Departamentales, las cuales pasaron de ser 18 a 32. [80] Esto implicó una

[80] A partir de 2006, las Jefaturas Departamentales de Seguridad quedaron conformadas por la *Jefatura Departamental San Nicolás* (integrada por los partidos de San Nicolás, Ramallo, San Pedro y Baradero), *Pergamino* (Pergamino, Arrecifes, Salto, Rojas y Colón), *Junín* (Junín, Chacabuco, Arenales, Leandro N. Alem, Lincoln, General Pinto, Florentino Ameghino y General Viamonte), *Trenque Lauquen* (Trenque Lauquen, Rivadavia, General Villegas y Carlos Tejedor), *Zárate-Campana* (Zárate, Campana y Escobar), *Mercedes* (Mercedes, Suipacha, Luján, Navarro, Chivilcoy, San Andrés de Giles y Alberti), *Pehuajó* (Pehuajó, Hipólito Yrigoyen, Carlos Casares, 9 de julio y Bragado), *Cañuelas* (Cañuelas, Brandsen, Lobos, San Miguel del Monte, General Paz, San Vicente y Presidente Perón), *25 de mayo* (25 de mayo, Saladillo, Roque Pérez, Bolívar y General Alvear), *Chascomús* (Chascomús, Magdalena, Punta Indio y General Belgrano), *Azul* (Azul, Las Flores, Tapalqué y Olavarría), *Guaminí* (Guaminí, Daireaux, Pellegrini, Tres Lomas, Salliqueló y Adolfo Alsina), *Pinamar* (Pinamar, De La Costa, Villa Gesell, General Madariaga y General Lavalle), *Tandil* (Tandil, Rauch, Ayacucho, Benito Juárez), *Mar del Plata* (General Pueyrredón, General Alvarado, Mar Chiquita, Balcarce), *Necochea* (Necochea, Lobería y San Cayetano), *Tres Arroyos* (Tres Arroyos, Coronel Dorrego y Gonzáles Chaves), *Coronel Suárez* (Coronel Suárez, Coronel Pringles, General Lamadrid, Saavedra, Laprida y Puán), *Bahía Blanca* (Bahía Blanca, Monte Hermoso, Coronel Rosales, Villarino, Carmen de Patagones, Tornquist), *Exaltación de la Cruz* (Exaltación de la Cruz, San Antonio de Areco, Carmen de Areco y Capitán Sarmiento), *Conurbano Norte* (Tigre, San Fernando, Vicente López y San Isidro), *San Martín* (General San Martín y Tres de Febrero), *Pilar* (Pilar, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz), *Moreno* (Moreno y General Rodríguez), *Morón* (Morón, Hurlingham e Ituzaingó), *La Matanza* (La Matanza), *Merlo* (Merlo, Marcos Paz y General Las Heras), *Almirante Brown* (Almirante Brown, Esteban Echeverría y Ezeiza), *Lanús*

profundización de la descentralización pero, también, una diferenciación aun mayor con el área de justicia (la cual se estableció originariamente con la separación de los ministerios). Cuando se crearon las Jefaturas Departamentales, éstas imitaban en cantidad, nomenclatura y extensión a los Departamentos Judiciales de la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, con la subdivisión de las jefaturas, surgieron nuevas divisiones vinculadas a las particularidades de la problemática de la seguridad pública en los distintos territorios bonaerenses.

El 6 de mayo de 2006 se sancionó la Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires N□13.482, la cual sistematizaba e incluía a gran parte de las normativas de impronta reformista sancionadas entre abril de 2004 y esa fecha. Algunos documentos legales no fueron contenidos en dicha ley, como por ejemplo, la Ley de Personal Policial N□13.201, que data del 7 de junio de 2004.

Esta Ley de Unificación de las Policías de la Provincia de Buenos Aires establecía un esquema que promovía la especialización funcional y la coordinación entre las policías que se dedicaban al mismo tipo de tareas. Esto pone en evidencia cómo, a partir del desarrollo de un proceso de desconcentración y descentralización -que implicó incluso la creación de nuevas policías-, se hizo necesario agrupar los cuerpos según sus afinidades prácticas. Según señaló más tarde el ministro Arslanian (2008), "las diferentes funciones propias de toda institución policial [hicieron] que con el transcurso del tiempo ésta sufriese una suerte de proceso cariocinético, regido por criterios ya no tan sólo de regionalización o descentralización sino también por criterios de especialización" (p. 73). En este sentido, se establecieron cinco agrupamientos: el área de las Policías de Seguridad, el área de las Policías de Investigaciones, el área de la Policía de Información, el área de Policía de Comunicaciones y Emergencias y el área de Formación y Capacitación Policial (Ley N□13.482/2006).

El *Área de las Policías de Seguridad* contenía a todas las policías cuyo objetivo principal era prevenir el delito, resguardar el orden público y proteger bienes y personas. Además, algunas

(Lanús, Lomas de Zamora y Avellaneda), *La Plata* (La Plata, Ensenada y Berisso), *Dolores* (Dolores, Tordillo, Castelli, Pila, General Guido y Maipú) y *Quilmes* (Quilmes, Berazategui y Florencio Varela).

de ellas adoptaron funciones sociales por su proximidad con la comunidad (como fue el caso de las Policías de Seguridad de Distrito y las Policías de Seguridad Comunales). Estaba compuesta por policías específicas como la Policía de Seguridad Vial, que se ocupaba de la seguridad en rutas y caminos provinciales o nacionales que atravesaban el territorio bonaerense; la Policía de Seguridad de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos, orientada a centralizar los servicios de custodia, protección a funcionarios y edificios públicos y traslado de detenidos; la Policía de Seguridad de Servicios y Operaciones Aéreas; y la Policía de Seguridad Siniestral, dedicada a la protección de la vida y los bienes "en caso de incendios, explosiones, contaminaciones, rescates y otras situaciones siniestrales" (Arslanian, 2008, p. 84). Se incluían dentro de este grupo las Policías de Distrito; las Policías Comunales; la Policía de Seguridad Buenos Aires 2; y las 32 Jefaturas Departamentales de Seguridad. Las policías del área seguridad, junto a los Servicios Centralizados de Caballería, Infantería, Grupo Halcón y Grupo Especial Operativo, eran coordinadas y conducidas por la Superintendencia de Coordinación Operativa.

Por otro lado, estaba el *área de las Policías de Investigaciones,* que incluía a aquellas policías que auxiliaban en la investigación de delitos desarrolladas por los órganos de persecución penal o los jueces de garantía. En situaciones de urgencia, estas policías también podían accionar de manera autónoma, viéndose en la obligación de comunicar inmediatamente a las autoridades judiciales competentes. Esta área incluía a la Policía de Investigaciones en Función Judicial, que si bien era una policía más centralizada que las de seguridad, poseía las Delegaciones Departamentales de Investigaciones en Función Judicial -DDI-, a las cuales se le solían delegar las competencias investigativas más amplias y genéricas.[81] Las DDI eran

[81] Según Arslanian (2008), se pretendía establecer un servicio que poseyera una estructura similar a la del FBI pero para el territorio de la Provincia de Buenos Aires. De esta manera, se diseñó una planta con funciones estratégicas para potenciar su centralidad (estas eran, operaciones, capturas, tecnologías aplicadas, homicidios, automotores, piratería del asfalto, inspecciones de desarmaderos y depósito de chatarras). Por otro lado, se delegaba a las DDI las competencias investigativas más generales (Gabinetes de Antisecuestros, de Sustracción de Automotores, de Minoridad y Búsqueda de Personas, de Delitos Económicos, de Delitos Contra la Integridad Sexual, de Homicidios, de Delitos Informáticos, de Delitos Ecológicos, de Delitos Contra el Orden Público).

coordinadas por un titular (Inspector) que debía informar al Superintendencia de Investigaciones en Función Judicial el resultado de las diligencias realizadas.

El área de las Policías de Investigaciones también incluía a la Policía de Investigaciones de Delitos Complejos y Crimen Organizado, abocada a la investigación de delitos en los que participaban organizaciones criminales complejas. Esta poseía Delegaciones Departamentales de Investigaciones de Delitos Complejos y Crimen Organizado y era coordinada por un Superintendente de Investigaciones de Delitos Complejos y Crimen Organizado. La Policía de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas, por su parte, estaba especializada en la prevención de conductas relacionadas con la producción, fabricación, preparación y comercio de sustancias estupefacientes y en la recopilación de información sobre el narcotráfico en la provincia para cooperar con las fuerzas federales. También contaba con Delegaciones Departamentales de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas, y con la coordinación de la Superintendencia de Policía de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas. En el ámbito de la Superintendencia de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas, se creó la Unidad Especial de Lucha Contra el Narcotráfico.

Esta área también incluía a la Policía Científica, que debía preservar la escena del crimen y determinar el valor de los elementos probatorios. Estaba conformada por Delegaciones Departamentales de Policía Científica y por la Superintendencia de Policía Científica. Por último, estaba el Registro de Antecedentes, encargado de buscar y registrar los antecedentes judiciales de los bonaerenses y de las personas en tránsito en la provincia de Buenos Aires. Todas estas policías dependían funcionalmente del Ministerio Público Fiscal y orgánicamente del Ministerio de Seguridad.

Por otro lado, estaba el *Área de la Policía de Información,* que contribuía tanto con las policías de Seguridad como con las policías de investigaciones. Estaba compuesta por la Superintendencia de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito, la cual se abocaba a la realización de diagnósticos y proyecciones del accionar delictual, la administración de una base de datos sobre crimen organizado y la realización de estudios e investigaciones sobre las organizaciones delictivas que operaban en la provincia.

El *Área de la Policía de Comunicaciones y Emergencias,* estaba destinada a asistir técnica y operativamente al 911 y a organizar el sistema de comunicaciones de la policía de acuerdo con la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito,[82] cuyas funciones luego fueron absorbidas por la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad creada en 2006. Esta área estaba integrada por la Superintendencia de Comunicaciones y el Sistema de Atención Telefónica de Emergencias (S.A.T.E.).

Por último, el *Área de Formación y Capacitación Policial* comprendía a los Institutos de Formación Policial; los Centro de Altos Estudios Policiales; y los Centros de Entrenamiento. De esta manera, se hizo hincapié en "la jerarquización de la labor policial fortaleciendo la actividad académica para la formación de nuevos agentes y el reentrenamiento de toda la fuerza" (Arslanian, 2008, p. 103). Esta área fue clave en el proceso de reforma, ya que permitió descentralizar la educación policial, a tono con la descentralización operativa que se estaba llevando adelante.

SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

La reforma policial tuvo fuertes implicancias institucionales en la Policía de la Provincia de Buenos Aires, ya que cambió las reglas de juego, en los términos de North (1999). La desconcentración operativa y la desconcentración del poder de mando fueron dos pilares de este proceso, ya que, los impulsores de la reforma, consideraban que la estructura de la vieja Policía Bonaerense exhibía diversos inconvenientes. Por un lado, impedía el control político sobre los efectivos policiales. Por otro lado, había disociaciones entre el poder policial y los

[82] Mediante el Decreto N□747/2005, se aprobó el Sistema de Atención Telefónica de Emergencia 911, cuya Central de Atención Telefónica de Emergencias comenzó a funcionar en el ámbito de la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito. Esta herramienta tecnológica permitía brindar una respuesta inmediata ante circunstancias de seguridad de emergencia (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007). La misma fue complementada con el desarrollo de un Sistema de Localización Automática Vehicular que cubría a todos los vehículos policiales que se desempeñaban en el conurbano bonaerense. De esta manera, se fortaleció "el trabajo de los centros de despacho en la derivación de las llamadas de emergencia, a la vez que [se pudo] llevar un permanente control de gestión sobre el accionar de los vehículos policiales" (Ibíd., p. 52).

lugares en que la acción preventiva o reactiva debía desarrollarse. En este sentido, se buscó construir una policía de cercanía, con una estructura de mando plural y horizontal.

Durante la primera etapa reformista -constituida por la intervención civil y la primera gestión de Arslanian al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad-, la policía se organizó en torno a especialidades funcionales: la Policía de Seguridad Departamental, la Policía de Investigaciones en Función Judicial, la Policía de Seguridad Vial y el Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos. Dentro de estas especialidades había Direcciones Generales que se encargaban de coordinar a las policías que estaban a su cargo. En el caso de la Policía de Seguridad Departamental, por ejemplo, la Dirección General de Coordinación Operativa coordinaba a las 18 Jefaturas Departamentales, las cuales habían reemplazado a las antiguas Unidades Regionales y daban cuenta del proceso de descentralización operativa que se estaba llevando adelante. Por otro lado, la Dirección General de Investigaciones en Función Judicial coordinaba la actividad de las 18 Delegaciones Departamentales de Investigaciones, las cuales se crearon en lugar de las viejas Brigadas de Investigaciones.

Durante la etapa transcurrida entre 1999 y 2002, hubo un impulso anti-reformista por parte del gobierno electo. Sin embargo, estos funcionarios no pudieron hacer demasiado en términos institucionales: durante la primera etapa de la reforma se habían discutido proyectos de ley en la Legislatura Bonaerense, que culminaron en la sanción de normativas que marcaron un antes y un después para la Policía de la Provincia de Buenos Aires, la cual adoptó un esquema descentralizado en términos operativos y territoriales. Además, ya no existía la figura de Jefe Policial único. Si bien el gobernador Ruckauf presentó un proyecto de ley para dar marcha atrás con la Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, la misma no fue aprobada. El único cambio significativo en términos institucionales que pudo implementar su equipo fue la creación -por decreto- de un *virtual* Jefe de Policía.

En la segunda etapa reformista, que tuvo lugar entre 2004 y 2007, se retomó el proceso iniciado en 1997, profundizando varios de sus puntos. Cabe mencionar que se crearon nuevas policías, como las Policías de Seguridad Comunales, las Policías de Seguridad de Distrito y la Policía Buenos Aires 2. Además, se aumentó la cantidad de Jefaturas Departamentales, pasando de 18 a 32. Con la sanción de la Ley de Unificación de las Normas de Organización

de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, se establecieron cinco agrupamientos: el área de las Policías de Seguridad, el área de las Policías de Investigaciones, el área de la Policía de Información, el área de Policía de Comunicaciones y Emergencias y el área de Formación y Capacitación Policial. Esto promovió una mayor desconcentración del poder de mando y descentralización operativa, además, fomentó la especialización policial, lo cual se convirtió en el eje articulador de la organización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

CONCLUSIONES Y PREGUNTAS PARA FUTURAS INVESTIGACIONES

La presente tesis se propuso investigar los cambios institucionales que la reforma policial bonaerense produjo en la estructura gubernamental a cargo de la seguridad pública y en la policía provincial. Así, el período de estudio se extendió entre diciembre de 1997, cuando inició la intervención civil de la Policía Bonaerense, y diciembre de 2007, cuando concluyó la reforma policial. En este sentido, el trabajo también incluyó una etapa de estancamiento y marcha atrás de algunas de las medidas reformistas, la cual transcurrió entre octubre de 1999 y abril de 2004.

En primer lugar, se elaboró un estado de la cuestión sobre los últimos avances de los estudios de seguridad y los estudios sobre reformas policiales en América Latina, Argentina y provincias del país. También se construyó el marco teórico-metodológico. A partir de allí, pudo verse como, durante los noventa, el problema de la seguridad fue uno de los temas más relevantes del debate. Este trabajo pretendió aportar al campo académico a través de un estudio de caso que pusiera en evidencia el surgimiento y desarrollo de un proceso de reforma que tuvo como protagonista a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, en torno a la cual se construyó una imagen negativa, entre otros motivos, por su rol en la última dictadura militar y por una serie de delitos en los que se vieron involucrados sus efectivos policiales durante el período democrático. En este contexto, la perspectiva aportada por el neoinstitucionalismo permitió entender que -más allá de los vaivenes-, los impulsores de la reforma buscaron establecer cambios institucionales en la policía pero también en la estructura gubernamental. Esto demuestra que, quienes llevaron adelante este proceso, consideraban que la crisis que experimentó la Policía Bonaerense en los noventa venía de larga data, y que no era responsabilidad de algunos efectivos policiales.

En segundo lugar, se reconstruyó el contexto en el que se inscribió el caso de estudio escogido. En la provincia de Buenos Aires, la tasa de delitos creció notoriamente entre 1996 y 2003, mientras que en los años 2004, 2005 y 2006 se atravesó un descenso relativo. Estos delitos se concentraron, mayormente, en el conurbano bonaerense, que es donde residía más del 60% de los habitantes de la provincia. Este proceso, sumado al rol de los medios de comunicación, contribuyó al aumento de la sensación de inseguridad. Por otro lado, a partir

del 2002 se difundió una nueva modalidad delictiva en la República Argentina: los secuestros extorsivos. Pero, según los registros de la Procuración General de la Nación, entre 2000 y 2005 se llevaron adelante 1.331 secuestros en todo el país, lo que representaba el un 0,10% sobre el total de los delitos iniciados en causas ante la justicia nacional y federal. Esto se contradice con la cobertura mediática de los hechos, lo cual sería interesante profundizar en futuras investigaciones. A esta reconfiguración de la problemática delictiva se le sumaron los casos de violencia y abuso policial en los que se vio involucrada la Policía Bonaerense, los cuales llevaron a que dicha institución atravesara, durante la década de 1990, una profunda crisis. Durante la investigación, se puso en evidencia el correlato de esta cuestión en el gobierno bonaerense. Así, en 1991 la Subsecretaría de Seguridad fue reemplazada por la Secretaría de Seguridad, que si bien era pensada como una instancia de asistencia a la policía, muestra que la seguridad comenzó a ocupar un lugar más relevante en la estructura orgánica del Estado provincial.

Por otro lado, se describió el surgimiento y desarrollo de la reforma policial, para luego analizar las cambios institucionales que introdujo. Este proceso inició el 19 de diciembre de 1997, cuando se dispuso la intervención de la Policía Bonaerense, en cuyo marco se eliminó la estructura de mando superior, se reemplazaron las Unidades Regionales por 18 Jefaturas Departamentales (que coincidían con las jurisdicciones territoriales de los departamentos judiciales), se eliminaron las Brigadas de Investigaciones y se crearon 18 delegaciones departamentales de investigaciones, se desarrollaron dos proyectos de ley, uno sobre seguridad pública y otro sobre la organización de la policía, entre otras medidas. Pero una de las más relevantes fue la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad, lo cual tuvo lugar el 8 de abril de 1998. Entre el 13 de abril de ese año y el 5 de agosto de 1999, dicha entidad estuvo a cargo de León Arslanian, quien había ocupado un rol relevante durante la intervención de la policía, ya que había presidido el Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS) y había suscrito al *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires,* redactado por Binder sobre los trabajos realizados por De Lázzari.

Durante la primera gestión de Arslanian se sancionaron dos normativas que produjeron un quiebre en la provincia de Buenos Aires: la Ley N□12.154 de Seguridad Pública y la Ley

N□12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. La primera Ley mencionada sostenía que, si bien la seguridad pública era un asunto estatal, también competía a los miembros de la comunidad. Por ello, proponía la creación de los Foros Vecinales de Seguridad, los Foros Municipales de Seguridad, los Foros Departamentales de Seguridad y los Defensores Municipales de Seguridad. La segunda legislación, buscaba alcanzar una mayor descentralización operativa, promoviendo también la especialización policial. Con su sanción, el sistema policial quedó conformado por la Policía de Seguridad Departamental, la Policía de Investigaciones en Función Judicial, la Policía de Seguridad Vial y el Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos. Por otra parte, el ministro presentó el *Plan Trienal,* que proponía una reforma de la Policía Bonaerense estableciendo un reordenamiento funcional, fortaleciendo la formación y capacitación policial, conformando un nuevo sistema escalafonario y estableciendo un nuevo régimen horario. Durante esta etapa, la estructura del Ministerio de Justicia y Seguridad -que fue un producto de la intervención civil-, se convirtió en una aliada para la implementación de la reforma policial, ya que se crearon diversas dependencias para poder llevar a cabo este proceso.

Entre 1999 y 2004 hubo una etapa de estancamiento del proceso reformista. Durante la gestión de Ruckauf, quien acuñó la famosa frase sobre la necesidad de "meter bala a los delincuentes" (Primer Plano Online, 2020), se buscó dar marcha atrás con la reforma policial. Una de sus primeras medidas fue dividir el Ministerio de Justicia y Seguridad en dos, estableciendo una estructura gubernamental más simple y específica. El gobernador decretó la creación de una *virtual* Jefatura Policial e intentó modificar la Ley N□12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires para conseguir una policía más centralizada, aunque esto último no fue aprobado por la Legislatura bonaerense. Durante la gestión de Solá, el Ministerio de Seguridad se volvió a juntar con el de Justicia, para luego volver a dividirse. Estas idas y vueltas pusieron en evidencia la falta de planes gubernamentales claros en materia de seguridad.

En marzo de 2004 se produjo una crisis vinculada al secuestro y asesinato de Axel Blumberg. Este caso generó una importante movilización y conmoción social. De hecho, el padre del joven organizó una marcha a la que asistieron alrededor de 150.000 personas que reclamaban mayor seguridad. Esto motivó la renuncia de Rivara, quien se desempeñaba como ministro

de Seguridad en la provincia de Buenos Aires. El 13 de abril de 2004 asumió nuevamente Arslanian, con un fuerte apoyo del gobierno nacional. Este ministro encabezó una gestión reformista, en la que primó la conducción política del sistema provincial de seguridad. En este sentido, se llevó adelante el *Plan de Reformas de las Policías de la Provincia de Buenos Aires,* el cual retomaba las bases de descentralización territorial y especialización policial del Plan Trienal.

Una de las primeras medidas implementadas durante la segunda etapa del proceso de reforma fue el fortalecimiento del control policial, a través de la modificación de la estructura ministerial. Para generar un mayor control disciplinario se reemplazó la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional por la Auditoría de Asuntos Internos, mientras que se creó la Unidad de Inspección Operativa para mantener un mayor control externo. Mediante la creación de la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito, que luego devino en Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal, se fortaleció el control tecnológico (además se incluyeron nuevas herramientas para la elaboración de diagnósticos y posterior elaboración de planes). Por último, el control social se desarrolló a través de la creación de la Subsecretaría de Participación Comunitaria y la reactivación de los foros de seguridad. Estos cambios en la estructura orgánica comenzaron a implementarse desde el 15 de abril de 2004, pero a medida que avanzó la gestión se fueron implementando otras modificaciones. De esta manera, se fueron estableciendo prioridades a la vez que se profundizó el aparato burocrático que debía acompañar la implementación de otras políticas.

Por otro lado, se desarrollaron políticas de reorganización institucional, asignando un rol relevante a los intendentes. Las medidas más significativas consistieron en la subdivisión de las Jefaturas Departamentales (que pasaron de 18 a un total de 32) y la creación de las Policías de Seguridad Distritales, las Policías de Seguridad Comunales y la Policía de Buenos Aires 2 (PBA2). Éstas se constituyeron como policías de cercanía, con mayor incidencia en el territorio. La PBA2 estaba destinada a resolver las problemáticas delictivas del conurbano, mientras que las otras dos se adaptaban a las características territoriales de cada distrito. Finalmente, se profundizó la especialización mediante la creación de nuevos agrupamientos policiales: el área de las Policías de Seguridad, el área de las Policías de Investigaciones, el

área de la Policía de Información, el área de la de la Policía de Comunicaciones y Emergencias y el área de Formación y Capacitación Policial.

Todas estas medidas se fueron desarrollando mediante la aprobación de una serie de leyes, resoluciones y decretos que luego fueron conglomerados en la Ley N□13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en mayo de 2006. Así, esta legislación se presentó como la síntesis de un proceso que había iniciado en diciembre de 1997.

Para cerrar, podemos afirmar que el contexto de la década de 1990 abrió paso a la incorporación del problema de la seguridad pública en la agenda gubernamental, lo cual no sólo se tradujo en políticas de seguridad sino también en la incorporación de esta temática a las estructuras orgánicas de los gobiernos. Para el caso bonaerense, la crisis de la policía provincial puso en evidencia la necesidad de implementar cambios institucionales, para modificar prácticas que estaban instaladas en la policía al menos desde la última dictadura militar. Esto puede ser entendido desde la teoría de la ventana de oportunidades propuesta por John Kingdon (1995). Para este autor, "un momento oportuno para iniciar una intervención pública se presenta cuando el problema que vamos a atacar se encuentra en la agenda pública, nosotros contamos con una alternativa válida y eficaz, y a la vez se dan condiciones políticas para llevar adelante el cambio" (Ilari, 2014, p. 45). La Policía de la Provincia de Buenos Aires fue objeto de una reforma iniciada en 1997 y culminada en 2007, aunque en el medio haya habido momentos de estancamiento y marcha atrás de algunas de las medidas. Los cambios introducidos por la reforma penetraron la orgánica gubernamental, así como también la policial. Se observa que, durante la segunda etapa reformista, llegaron a implementarse cambios más profundos, debido a que ya se habían introducido algunas medidas previamente y a que el Ministerio de Justicia y Seguridad se dividió en dos. Sin embargo, esto último también llevó a que no se pudieran atender problemáticas identificadas en el sistema penal y carcelario -lo cual cumple un rol relevante en el abordaje integral de la seguridad. Vale decir, la reforma policial se presentó como un proceso de cambio institucional mediante el cual se buscaron modificar las normas y el accionar de los efectivos policías y de otros actores involucrados, como por ejemplo, de los funcionarios, intendentes y vecinos, quienes debían trabajar de forma conjunta y coordinada. La creación de nuevas

policías, con estructuras de mando descentralizadas, obligó a los efectivos policiales a modificar sus modos de actuar y relacionarse, incluyendo ahora vínculos con otros sujetos. Cabe mencionar que, los vecinos y otras organizaciones de la sociedad civil, adquirieron mayor protagonismo en los asuntos de seguridad, sobre todo a través de los Foros, donde debatían y participaban en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Los cambios se fueron dando paulatinamente, tal como propone North, y fueron adquiriendo, a medida que pasaba el tiempo, un mayor alcance.

Cabe mencionar que, en agosto de 2022, se obtuvo una Beca Doctoral Cofinanciada entre la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) y la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). En ese marco, se está desarrollando un plan de trabajo que tiene como objetivo profundizar la investigación aquí desarrollada, incluyendo el análisis de los debates parlamentarios para observar el rol del poder legislativo. A partir de esta primera indagación, surgieron nuevas preguntas sobre el vínculo entre la reforma policial bonaerense y otras reformas que tuvieron lugar en la Argentina y otros países de América Latina y el Caribe. También resulta interesante observar otros cambios que se llevaron adelante en el sistema policial bonaerense, como por ejemplo, en la formación y capacitación policial, en el fortalecimiento de la participación ciudadana, entre otros.

REFERENCIAS

NORMATIVAS

- Ley N°7917/1972 Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. 7 de agosto de 1972. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N°8268/1974 Orgánica de la Policía de la Provincia. 4 de noviembre de 1974. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N°9102/1974. 12 de diciembre de 1974. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto-ley N°9551/1980. 3 de junio de 1980. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto-ley N°10118/1983. 6 de diciembre de 1983. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N°23.930/1991 de Ministerios. 23 de abril de 1991. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Decreto N°23 B/1991. 13 de diciembre de 1991. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N°24.0591991 de Seguridad Interior. 18 de diciembre de 1991. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Decreto N°2270/1992. 13 de agosto de 1992. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N°528/1994. 11 de marzo de 1994. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N°11.529/1994 por la que sustituye el término Policía de la Provincia de Buenos Aires por Policía Bonaerense. 20 de mayo de 1994. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N°11.880/1996 por la que se declara el estado de emergencia de la Policía Bonaerense. 6 de diciembre de 1996. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N°11.922/1997 por la que se aprueba el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires. 23 de enero de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N°4506/1997. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N°4508/1997. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N°12.056/1997 por la que se prorroga la Ley N°11.880. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

- Ley N□12.068/1997 por la que se convalida la intervención de la Policía Bonaerense. 23 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.069/1997 por la que se crea el Instituto de Política Criminal y Seguridad. 23 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□621/1998. 1□de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.090/1998 mediante la cual se crea el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 8 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□946/1998. 14 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□976/1998. 16 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1582/1998. 28 de mayo de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2053/1998. 22 de junio de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2135/1998. 2 de julio de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.154/1998 Provincial de Seguridad Pública. 5 de agosto de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.155/1998 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. 5 de agosto de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2797/1998. 11 de agosto de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□3879/1998. 22 de octubre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□3880/1998. 22 de octubre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□3881/1998. 22 de octubre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□4412/1998. 25 de noviembre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□4413/1998. 25 de noviembre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□4414/1998. 25 de noviembre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□4415/1998. 25 de noviembre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□4416/1998. 25 de noviembre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

- Decreto N□4417/1998. 25 de noviembre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□4418/1998. 25 de noviembre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□6.652/1998 por la que se establece la Reestructuración de la Policía de Mendoza. 28 de diciembre de 1998. Mendoza, provincia de Mendoza.
- Decreto N□925/1999. 19 de abril de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.294/1999 de Adhesión a la Ley Nacional N□24.059. 21 de mayo de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2488/1999. 21 de septiembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2865/1999. 7 de octubre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□3679/1999. 9 de diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□3 B/1999. 10 de diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.355/1999 de Ministerios. 10 de diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□35 B/1999. 15 de diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□61 B/1999. 15 de diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□6.722/1999 de Reglamentación para la organización y funcionamiento de las fuerzas policiales de la provincia de Mendoza. 28 de diciembre de 1999. Mendoza, provincia de Mendoza.
- Decreto N□800/2000. 31 de marzo del 2000. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□801/2000. 31 de marzo del 2000. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Resolución N□56/2000. 15 de agosto del 2000. Ministerio del Interior de la Nación. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Resolución N□768/2000. 15 de agosto del 2000. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2082/2001. 16 de agosto de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2806/2001. 4 de diciembre de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2532/2001. 26 de octubre de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.

- Decreto N□2970/2001. 23 de diciembre de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2972/2001. 26 de diciembre de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□7 B/2002. 4 de enero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□8 B/2002. 04 de enero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□17/2002. 7 de enero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□42/2002. 17 de enero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.856/2002 de Ministerios. 30 de enero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□274/2002. 08 de febrero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□420/2002. 1□de marzo de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□637/2002. 20 de marzo de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□837/2002. 12 de abril de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.884/2002 modificatoria de la Ley N□12.155. 17 de mayo de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1564/2002. 2 de julio de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1565/2002. 2 de julio de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Resolución N□1061/2002. 2 de agosto de 2002. Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.928/2002 modificatoria de la Ley N□12.856. 21 de agosto de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2342/2003. 4 de diciembre de 2003. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□8 B/ 2003. 10 de diciembre de 2003. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□618/2004. 31 de marzo de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□655/2004. 2 de abril de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□25.882/2004 modificatoria del Código Penal. 7 de abril de 2004. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Decreto N□667/2004. 13 de abril de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□25.886/2004 modificatoria del Código Penal. 14 de abril de 2004. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Decreto N□712/2004. 15 de abril de 2004. La Plata, Buenos Aires.

- Ley N□25.891/2004 de Servicios de Comunicaciones Móviles. 28 de abril de 2004. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Decreto N□1136/2004. 1□de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1160/2004. 2 de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□13.201/2004 de Personal Policial. 7 de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□13.202/2004 sobre la Policía de Buenos Aires 2. 7 de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□13.210/2004 sobre las Policías Comunales. 22 de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□13.204/2004 modificatoria de la Ley N□12.155. 6 de julio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1476/2004. 8 de julio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1477/2004. 8 de julio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1479/2004. 8 de julio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1480/2004. 8 de julio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1496/2004. 12 de julio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1550/2004. 15 de julio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□928/2004. 26 de julio de 2004. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Decreto N□1066/2004. 20 de agosto de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1880/2004. 23 de agosto de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1886/2004. 23 de agosto de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Resolución N□1625/2004. 27 de octubre de 2004. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2681/2004. 4 de noviembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Resolución N□1907/2004. 25 de noviembre de 2004. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□12.355/2004 de Ministerios. 10 de diciembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

- Decreto N□3435/2004. 30 de diciembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□747/2005. 1º de junio de 2005. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1733/2005. 3 de agosto de 2005. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Disposición Nº195/2006. 1º de marzo de 2006. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□678/2006. 3 de abril de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ley N□13.482/2006 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. 6 de mayo de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□1212/2006. 1□de junio de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□2876/2006. 30 de octubre de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□3028/2006. 15 de noviembre de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□3788/2006. 29 de diciembre de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Decreto N□74 B/2007. 12 de diciembre de 2007. La Plata, provincia de Buenos Aires.

PERIÓDICOS

- *Ámbito* (2003). “Juan José Álvarez explica nuevo plan de seguridad a intendentes”. Portada principal. 7 de noviembre de 2003.
- Berges, Matías (2022). “Después de más de 28 años, comienzan a juzgar a 7 expolicías por la Masacre de Wilde". Policiales, *Télam Digital*. 17 de octubre de 2022.
- Carbajal, Mariana (2004). “La gran purga de la Bonaerense, parte II”. *Página 12*. Sociedad. 4 de junio de 2004.
- *Clarín* (24 de marzo de 2000). “Rico: los jueces prefieren ir al country en vez de trabajar”.
- *Derecho al día* (2006). “Programa Seguridad, Ciudadanía e Inclusión - Firma del acta de consenso”. 28 de diciembre de 2006.
- Desalvo, Agustina (2006). “No se olviden del 2001. El caso Cabezas y las alianzas de la pequeño burguesía”. *Razón y Revolución*. 1□de diciembre de 2006.

- *El Día* (2003). “Rivara seguirá con el segundo de Álvarez y revisa cúpula policial”. 4 de diciembre de 2003.
- *El Día* (2004). “Asumió Arslanian con fuerte apoyo del gobierno nacional”. El país. 14 de abril de 2004.
- Gerchunoff, Pablo (2003). “Argentina: conflictos por el poder después de las elecciones”. Blog Elcano. Real Instituto.
- Granovsky, Martín (1999). “Conducir no es leer encuestas y correr”. *Página 12.* 6 de agosto de 1999.
- *Hoy, en la noticia* (2015). “A 19 años del 20 de febrero de 1996”. Interés General. 20 de febrero de 2015.
- *Infobae* (2022). “Uno de los condenados por el secuestro y asesinato de Axel Blumberg recibió el beneficio de salidas transitorias”. Crimen y Justicia. 29 de noviembre de 2022.
- Kollmann, Raúl (2006). “Purga de jefes en la Policía Bonaerense”. *Página 12*. El País. 1□de abril de 2006.
- *La Nación* (1998). “Policías exonerados cuestionaron al ministro Arslanian”. Sociedad. 10 de junio de 1998.
- *La Nación* (1999). “Ruckauf gobernará en Buenos Aires”. Política. 25 de octubre de 1999.
- *La Nación* (2002a). “Felipe Solá es el nuevo gobernador de Buenos Aires”. Política. 3 de enero de 2002.
- La Nación (2002b). "Hay más inseguridad y menos recursos". Sociedad. 7 de enero de 2002.
- *La Nación* (2007). “Scioli ganó en Buenos Aires con el 53%”. Política. 29 de octubre de 2007.
- Maineri, Sergio (2002). “Juan Pablo Cafiero es el nuevo ministro de Justicia y Seguridad”. *MercedesYa*. 1□de julio de 2002.
- Ministerio de Cultura de la República Argentina (2021). “Estado de sitio. 20° aniversario de 2001 con perspectiva comunitaria”. *Página Oficial*. 16 de diciembre de 2021.

- Moreno, Sergio (2002). "El de la provincia es un estado amorfo y perverso". Reportaje al gobernador Felipe Solá. El País. Página 12. 6 de enero de 2002.
- *Página 12* (1998). "Grandeza y miseria". 30 de enero de 1998.
- *Página 12* (2000a). "Carlos Ruckauf se saca de encima a su ministro de Seguridad Aldo Rico". 27 de marzo del 2000.
- *Página 12* (2000b). "Reportaje exclusivo al flamante ministro de Seguridad Bonaerense. *Me dediqué 35 años a la policía"*. 1 de abril del 2000.
- *Página 12* (2000c). "Ruckauf llama a extraordinarias para tener un jefe de policía". 5 de enero del 2000.
- *Página 12* (2005). "Le bajamos la temperatura al país". Entrevista a León Arslanian. 22 de abril de 2005.
- *Página 12* (2020). "Gustavo Prellezo, el asesino de José Luis Cabezas, se quedó sin matrícula de abogado". El País. 17 de noviembre de 2020.
- *Primer Plano Online* (2020). "20 años después de dejar la gobernación, Ruckauf ratifica su frase sobre meter bala a los delincuentes". Política, provinciales. 20 de septiembre de 2020.
- *Redacción Los Andes* (2020). "El día que una protesta policial derivó en uno de los cambios más grandes dentro de la fuerza de Mendoza". Política/Policía. 9 de septiembre de 2020.
- Rodríguez, Carlos (2003). "La Masacre de Los Polvorines, un caso cerrado y con dudas abiertas", Sociedad, *Página 12.* 13 de noviembre de 2003.
- Rodríguez, Carlos (2006). "La hora de los comisarios". *Página 12*. Sociedad. 3 de junio de 2006.
- Rodríguez, Melina (2021). "Crisis del 2001 en Argentina: la cronología de los dos días que terminaron con la caída de Fernando de la Rúa". El País. *Página 12*. 19 de diciembre de 2021.
- Sagasti, Ramiro (2003). "El plan Director todavía no funciona como se esperaba". *La Nación*. Sociedad. 3 de diciembre de 2003.
- *Semanario Colón Doce* (2004). "El Plan de Arslanian para la policía bonaerense". Inseguridad. 14 de abril de 2004.

- *Télam* (2018). "Hace 20 años se suicidaba Alfredo Yabrán, acusado de instigar el crimen de José Luis Cabezas". Política. 20 de mayo de 2018.
- *Télam Digital* (2021). "La masacre de Villa Ramallo: robo, rehenes, muertes y un centenar de balas". Policiales. 16 de octubre de 2021.
- *Télam digital* (2022). "Kosteki y Santillán, los fusilados por la Bonaerense que cambiaron la historia". Política. 27 de junio de 2022.
- Vales, Laura (2002) "Solá armó su gabinete cantando yo sé que vendrán caras extrañas". Página 12. El País. 8 de enero de 2002.
- Wainfeld, Mario (1999). Otro episodio en la pelea de fondo. La interna del PJ bonaerense comienza a definir la pulseada Menem-Duhalde. *Página 12*. 9 de mayo de 1999.

PROYECTOS Y DOCUMENTOS OFICIALES

- Binder, Alberto y León Arslanian (1997). *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Cámara de Diputados de Buenos Aires (1996). *Diario de Sesiones. Período 124. 25a reunión*. La Plata, provincia de Buenos Aires. 21 de noviembre de 1996.
- Cámara de Diputados de Buenos Aires (2002). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. *13ª Sesión Ordinaria, Período 130*. La Plata, provincia de Buenos Aires. 15 de agosto de 2002.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y Ministerio del Interior de la Nación (2000). Plan Nacional de Prevención del Delito- Diseño. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 15 de agosto del 2000.
- Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (1998). *Plan Trienal*. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (1998). *Aspectos relevantes del Plan Trienal*. La Plata, provincia de Buenos Aires.

- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (2007). *Plan de Reformas de las Policías. Resultados de Gestión 2004 – 2007*. La Plata, provincia de Buenos Aires.
- Obeid, Jorge y Fernando Rosúa (1998). *Proyecto de Ley de Organismos de Seguridad Pública en la Provincia de Santa Fe*. Gobierno de la Provincia de Santa Fe.
- Senado de Buenos Aires (1996). *Diario de Sesiones*. *Período 124. 34a reunión*. La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de noviembre de 1996.
- Senado de Buenos Aires (1998). *Diario de Sesiones del Senado de Buenos Aires. Período 126. 6a reunión.* La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de abril de 1998.
- Senado de Buenos Aires (2002). *Diario de Sesiones del Senado de Buenos Aires. 17ª Sesión Ordinaria, Período 130*□ La Plata, provincia de Buenos Aires. 15 de agosto de 2002.

DISCURSOS

- Duhalde, Eduardo (1991). *Discurso inaugural pronunciado ante la honorable Asamblea Legislativa*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, provincia de Buenos Aires. 11 de diciembre de 1991.
- Kirchner, Néstor (2004). *Palabras del presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del Plan Estratégico de Seguridad 2004-2007*. Página Oficial Casa Rosada Presidencia. 19 de abril de 2004.

INFORMES

- CELS (1998). *Seminario: Las reformas policiales en la Argentina*. Documentos de trabajo.
- CELS (2008). *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2008*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- CELS (2009). *Derechos humanos en la Argentina. Informe 2009*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

- CELS (s/f). *El CELS cuestiona los lineamientos generales del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad presentado por el gobierno*.
- CIPPEC (2018). *Índice de progreso social. Conurbano bonaerense*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2002). *Informe Anual de Estadísticas Policiales,* Sistema Nacional de Información Criminal.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2003). *Informe Anual de Estadísticas Policiales,* Sistema Nacional de Información Criminal.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2004). *Informe Anual de Estadísticas Policiales,* Sistema Nacional de Información Criminal.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2005). *Informe Anual de Estadísticas Policiales,* Sistema Nacional de Información Criminal.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2006). *Informe Anual de Estadísticas Policiales,* Sistema Nacional de Información Criminal.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2007). *Informe Anual de Estadísticas Policiales,* Sistema Nacional de Información Criminal.
- Dirección Nacional de Política Criminal (2008). *Informe Anual de Estadísticas Policiales,* Sistema Nacional de Información Criminal.
- INDEC (1991). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. República Argentina.
- INDEC (2001). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. República Argentina.
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. República Argentina.
- INDEC (2022). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. República Argentina.
- Latinobarómetro (2002). "Resultados por sexo y edad", *Estudio N□ Lat_2002, Argentina_2002*.
- Latinobarómetro (2008). *Informe 2008.* Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano (PNUD) (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Procuración General de la Nación (PROCUNAR) (2006). *El secuestro extorsivo en la República Argentina. Magnitud del fenómeno y estrategias de persecución penal en el contexto local y regional*. Berlín: KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Silva, Adrián (2000). "Cambio institucional," en Baca Olamendi, Laura et. al. (comp.). *Léxico de la Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alegre, Romina (2013). *Policía Comunal: La implementación de las reformas policiales en la Provincia de Buenos Aires desde el año 2004*. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Arslanian, León Carlos (2008). *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires.* Buenos Aires: Edhasa.
- Barreneche, Osvaldo (2002). "Jueces, policía y la administración de justicia criminal en Buenos Aires, 1810-1850." En: Gayol, Sandra y Kessler, Gabriel (comps.).*Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Buenos Aires: Manantial.
- Barreneche, Osvaldo (2009). "La reorganización de las policías en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, 1936-1940." En: Moreyra, Beatriz y Mallo, Silvia (comps.). *Pensar y construir los grupos sociales: Actores, prácticas y representaciones. Córdoba y Buenos Aires, siglos XVI-XX.* Córdoba; La Plata: Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S.A. Segreti; UNLP.
- Barreneche, Osvaldo (2011). "De brava a dura. La profesionalización de la policía de la Provincia de Buenos Aires, 1930-1960." En: Ferrari, Marcela y Quiroga, Nicolás (comps.). *Historias políticas de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.
- Barreneche, Osvaldo (2013). "Resultancia de una malsana pesadilla. Un estudio de la huelga de la policía de la Provincia de Buenos Aires en marzo de 1973." En: Salvatore, Ricardo y Barreneche, Osvaldo (eds.). *El delito y el orden en perspectiva histórica*. Rosario: Prohistoria.

- Barreneche, Osvaldo (2016). "Las Revistas de Policía en la provincia de Buenos Aires. 1948-1961." En: Galeano, Diego y Bretas, Marcos (coords.). *Policías escritores, delitos impresos: Revistas policiales en América del Sur*. La Plata: Teseo.
- Barreneche, Osvaldo y Galeano, Diego (2008). "Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX", *Cuadernos de seguridad*, 8, pp. 73-114
- Becker, Howard (2016). *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bulcourf, Pablo (2000). "La problemática de la seguridad pública en los grandes conglomerados urbanos". *Revista de Ciencias Sociales,* Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), (11), pp. 157-196.
- Calzado, Mercedes (2015). *Inseguros: el rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia. De Blumberg a Hoy*. Buenos Aires: Aguilar.
- Cano, Ignacio (2006). "Políticas de seguridad pública en Brasil: tentativas de modernización y democratización versus la guerra contra el crimen", *Revista Internacional de Derechos Humanos,* (5), pp. 136-155.
- Caro, Matías (2020). "El impacto de las transformaciones de América Latina en las políticas de seguridad para el caso de Argentina: una relación mediada", *Revista Digital del Departamento de Estudios Básicos Facultad de Derecho*. (9), pp. 66-74.
- Ciafardini, Mariano y Fernández, Daniel Ricardo (2021). *Delito y prevención del delito en la Argentina.* Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Constantino, Gabriel (2015). "El juego de la seguridad provincial en Argentina (1996-2011)." *II Jornadas de Investigación,* Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- Costas, Dara, Cirino, Estefanía y Kimsa, Clara (2013). "Participación comunitaria y control situacional del delito: aspectos del paradigma de seguridad del Ministerio de Seguridad de la Nación (2010-2012)". *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Dammert, Lucía (2000). *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina*. Serie Políticas Sociales. Chile: Publicación de las Naciones Unidas.

- Dammert, Lucía (2005). "Reforma policial en América Latina". *Quórum.* Revista de pensamiento iberoamericano, 12, pp. 53-64. Universidad de Alcalá. Madrid, España.
- Dammert, Lucía (2007). "Dilemas de la Reforma Policial en América Latina". En: Caruso, Haydée, Muniz, Jacqueline y Carballo Blanco, Antônio Carlos. Policía, estado y sociedad: prácticas y saberes latinoamericanos.
- Dammert, Lucía (2014). "Dos décadas de reformas policiales en América latina. Lecciones y desafíos." En: Córdova Macias, Ricardo y Maihold, Guenther (eds.). Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina. Ciudad de México: Grupo Editorial Cenzontle.
- Debia, Eliana y Martínez Robles, Claudia (2013). "Ministerio de Seguridad de La Nación: Una aproximación a sus condiciones de emergencia y principales reconfiguraciones en el gobierno de la seguridad." *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani,* Universidad de Buenos Aires (UBA), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Estévez, Eduardo (2014). "Reformando la inteligencia policial en la provincia de Buenos Aires". *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* 15, pp. 71-84.
- Fontaine, Guillaume. (2015). "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas". *Revista Andina de Estudios Políticos,* V (2), pp. 80- 98.
- Fiusa Casais, Pilar (2018). "El Ministerio de Seguridad de la Nación y la emergencia de un contradiscurso securitario: una aproximación genealógica". *X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata,* La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- Frederic, Sabina (2009). "En torno a la vocación policial y el uso de la fuerza pública: identidad y profesionalización en la Policía de la Provincia de Buenos Aires". En: Bohoslavsky, Ernesto, Caimari, Lila y Schettini, Cristiana (organizadores). *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*. Buenos Aires: CD-Rom.
- Frederic, Sabina y Sain, Marcelo (2008). "Profesionalización y reforma policial. Concepciones sobre las prácticas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires." En:

Álvarez, Alejandro (ed.). *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Buenos Aires: PNUD, UNCHS, Banco Mundial Ediciones Sur.

- Fruhling, Hugo (2003). *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es el impacto?* Serie Documentos. Chile: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.
- Gabaldón, Luis Gerardo (2008). "Seguridad ciudadana y políticas públicas en Venezuela". *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILIS)*. Serie Diálogo Político.
- Galar, Santiago (2009). "Movilización colectiva, acción política y percepción del delito: La justicia y la seguridad como objetos de disputa simbólica y política en la Argentina democrática". *Cuestiones de Sociología*. Universidad Nacional de La Plata, (5-6).
- Galeano, Diego (2003). "Gobernando la seguridad: Entre políticos y expertos. El caso de las políticas de seguridad en la Argentina (1998-2001)". *III Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*, La Plata, Argentina.
- Gamero, Nuria y Solá, Rosario (2009). "Análisis de la Estructura Organizativa de las Empresas del Sector del Transporte por Carretera en el Arco Atlántico-Mediterráneo Español." *Informes Técnicos Ciemar*. Departamento de Medio Ambiente, España.
- González, Gustavo (2007). "Reforma Policial y Política: un Complejo Entramado de Compromisos, Resistencias y Condiciones de Posibilidad." *URVIO, Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad,* (2), pp. 154-163.
- Guemureman, Silvia (2015). *Adentro y afuera: juventudes, sistema penal y políticas de seguridad.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Hener, Alejandro (2015). "El enfoque extra-penal en las políticas de seguridad de Argentina y Brasil". *VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani,* Universidad de Buenos Aires (UBA), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
- Ilari, Sergio (2014). *Formulación y evaluación de proyectos.* Carpeta de Trabajo. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Kessler, Gabriel (2009). *El sentimiento de la inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Litza, Mónica (2020). *La protesta social en Argentina y la aplicación de políticas de seguridad ciudadana. Represión y contención. Relación con el contexto económico, político y social (1997-2010).* Tesis doctoral, Ciencia Política, Universidad Católica Argentina (UCA).
- March, James y Olsen, Johan (1984). "New institutionalism: organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- Mariani, Elena (2004). "El fenómeno delictivo en Buenos Aires: seguridad ciudadana y rol de la policía". *Revista IIDH,* 38, pp. 153-198.
- Minstzberg, Henry (2003). Diseño de organizaciones eficientes. Buenos Aires/ Lima/ Rio de Janeiro/ México/ Barcelona/ Madrid: Librería El Ateneo editorial.
- Murray, Edelman (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Navarro Urquiza, Pablo (2020). "Desafíos y dilemas para la reforma de la seguridad en la provincia de Santa Fe". *II Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública*. Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública.
- Neiman, Guillermo y Quaranta, Germán (2006). "Los estudios de caso en la investigación sociológica", en Vasilachis de Gialdino, Irene (coord.). *Estrategias de Investigación cualitativa.* Barcelona: Gedisa.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orsi, Pablo (2021). *Favor con favor se paga. Un estudio sobre la informalidad, el poder y los intercambios en las oficinas del Ministerio de Seguridad Bonaerense*. Tesis de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Oyhandy, Ángela (2014). "De la Reforma Policial a la Declaración de Emergencia: cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires". *Cuestiones de Sociología*. Universidad Nacional de La Plata, 10, pp. 1-10.
- Peña Vera, Tania, y Pirela Morillo, Johann. (2007). "La complejidad del análisis documental". Información, cultura y sociedad, (16), pp. 55-81.

- Pereiro, Jesica (2014). "Las políticas de seguridad y el abordaje de la perspectiva de género en Buenos Aires". *Revista Estudios Feministas,* Florianópolis, 22(2), pp. 501-520.
- Ragin, Charles (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del hombre editores.
- Rodrigo, Rogelio (2013). *Reforma y contrarreforma policial en el caso de la Provincia de Buenos Aires (2004-2011): sus implicancias políticas*. Tesis de Grado. Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de San Andrés.
- Sain, Marcelo (1999). "Seguridad pública, criminalidad y crisis estatal". *Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político,* Buenos Aires, (5), pp. 289-295.
- Sain, Marcelo (2000). "Crisis y colapso del «modelo tradicional» de seguridad pública". *Revista de Ciencias Sociales,* Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), (11), pp. 113-156.
- Sain, Marcelo (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Sain, Marcelo (2003). "Seguridad, democracia y reforma de la organización policial en la Argentina. Condiciones institucionales, problemática delictiva y dilemas políticos." *Seminario internacional Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos,* Bogotá, Colombia.
- Sain, Marcelo (2007). "Seguridades e inseguridades en el Gran Buenos Aires". *Foro Internacional*, 47 (3), pp. 517–34.
- Sain, Marcelo (2008). *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Sain, Marcelo (2009). *La reforma policial en América Latina, una mirada crítica desde el progresismo.* Buenos Aires: Nueva Sociedad.
- Sain, Marcelo (2012). "«¡Es la política, estúpido!» El gobierno federal frente a la reforma policial en la Argentina". *Revista Comunes,* 1, pp. 35-64.
- Sain, Marcelo (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la provincia de Buenos Aires (1997-2002).* Buenos Aires: Editorial Octubre.
- Sain, Marcelo y Frederic, Sabina (2008). "Profesionalización y reforma policial: concepciones sobre las prácticas de la Policía de la provincia de Buenos Aires", en

Álvarez, Alejandro [et. al.]. *Estado, democracia y seguridad ciudadana: apuntes para el debate*. Buenos Aires: PNUD.

- Schillagi, Carolina (2006). "La *obsesión excluyente:* las movilizaciones sociales en torno a la cuestión de la (in)seguridad en Argentina durante el año". *Temas y debates.* Universidad Nacional de Rosario, 12.
- Subirats, Joan (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas." En: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Tamous, Silvina (2014). "Medios de comunicación e inseguridad en democracia". *Revista Estudios - Centro de Estudios Avanzados*. Universidad Nacional de Córdoba, (32), pp. 285-296.
- Tudela, Patricio y López, Beatriz (2006). *Estudio políticas públicas de seguridad ciudadana: Los casos de Argentina, Chile y Uruguay: Guía para la evaluación del sector de seguridad ciudadana BID-RE1/SO1.* Informe Políticas públicas de seguridad ciudadana-Argentina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vieytes, Rut (2009). "Campos de aplicación y decisiones de diseño en la investigación cualitativa." En: Merlino, Aldo. *Investigación cualitativa en ciencias sociales. Temas, problemas y aplicaciones.* Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.