



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



Universidad
Nacional
de Quilmes

Oddone, Martina Virginia

La trama de interacciones políticas en torno a la reforma de la Policía 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. (2025). *La trama de interacciones políticas en torno a la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2007)*. (Tesis de doctorado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina.

Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/5866>

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

La trama de interacciones políticas en torno a la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2007)

TESIS DOCTORAL

Martina Virginia Oddone

martinaoddone97@gmail.com

Resumen

La presente tesis tiene por objeto investigar la trama de interacciones políticas en torno a la reforma policial bonaerense desarrollada entre 1997 y 2007, prestando atención al desempeño del poder ejecutivo y al rol del poder legislativo en esta materia. Esta reforma constituyó un caso emblemático e ineludible para el estudio de los procesos de reforma policial en la región latinoamericana debido a los objetivos a los que apuntó, el alcance de sus medidas y las dificultades que experimentó su implementación. Sin embargo, poco se conoce sobre el rol desempeñado por los diversos actores estatales involucrados en ese contexto. En este sentido, desde el enfoque conceptual de las reformas policiales, las políticas estatales y las redes políticas, y mediante un análisis de tipo cualitativo, el trabajo pretende contribuir a saldar esa vacancia. La hipótesis general que orienta la investigación es que, desde el arco político, la intención detrás de las iniciativas de reforma no era mejorar las capacidades institucionales de la policía sino, más bien, sortear etapas de crisis vinculadas a hechos o contextos específicos. Finalmente, el trabajo pretende ofrecer nuevas perspectivas sobre la experiencia reformista, dando cuenta de los matices y tensiones dentro del propio Estado provincial, y su incidencia en el derrotero del proceso político-institucional abordado.



**La trama de interacciones políticas en torno a la
reforma de la Policía de la Provincia de Buenos
Aires (1997-2007)**

Tesis para obtener el título de Doctora en Ciencias Sociales y
Humanidades

Mg. Martina Virginia Oddone*

Director: Dr. Marcelo Fabián Sain

* Becaria doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas y la Universidad Nacional de Quilmes.



TABLA DE CONTENIDO

Introducción	5
Estado de la cuestión	11
Marco conceptual	18
Metodología y fuentes	21
Organización de la tesis	25
Principales hitos del proceso de reforma de la Policía Bonaerense	27
<i>Primera parte: La mejor policía del mundo o la maldita policía como interés político</i>	28
<i>Capítulo I: Antecedentes: la declaración de emergencia policial</i>	29
Crisis policial e inseguridad	30
El inicio de la depuración	32
¿Una policía controlada?	41
Reflexiones del capítulo	47
<i>Capítulo II: La intervención civil de la Policía Bonaerense</i>	50
Un período signado por los acuerdos	53
El rol de los técnicos en seguridad y la ¿disolución? de la mega-policía	59
La creación del Ministerio de Justicia y Seguridad	63
Reflexiones del capítulo	69



Capítulo III: La “mitad” de la reforma. Conflictos y confluencias en la sanción de leyes en materia de seguridad y gestión de la policía	71
Proyectos de ley para la institucionalización de la reforma	73
El aporte de los debates legislativos	86
La implementación de los cambios.....	97
El fin de esta primera etapa	110
Reflexiones del capítulo	112
Excurso: La marcha atrás del proceso reformista.....	115
Parte II: “El nuevo intento por domar a la mejor maldita policía del mundo”....	122
Capítulo IV: Antecedentes: cambios en el Ministerio y nuevo contexto	123
Nuevos rumbos en materia de seguridad y policía	123
La respuesta ante la crisis: cambios en la estructura ministerial	126
La transición hacia la nueva etapa de la reforma	130
Cambios en el contexto político	135
Reflexiones del capítulo	137
Capítulo V: La etapa de profundización. Del caso Blumberg al cambio de gobierno.....	139
El inicio de la nueva etapa reformista.....	140
Una nueva declaración de emergencia en la policía.....	148
Sobre el personal policial.....	153
La creación de la Policía Buenos Aires 2.....	156
Policías comunales y distritales	161



La participación comunitaria	170
Otras iniciativas que pasaron por la legislatura	179
cambios en el Ministerio	186
La formación y capacitación policial	188
La perpetuación de la emergencia policial	190
La Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires	193
Entre la agilidad y la discrecionalidad	196
El fin de la reforma policial	199
Reflexiones del capítulo	202
Conclusiones	205
Referencias bibliográficas	221
Discursos	221
Diarios de Sesiones	223
Normativas	226
Bibliografía y fuentes periodísticas	237
ANEXO I	253



INTRODUCCIÓN

Los trabajos de investigación relacionados con el estudio de los procesos de reformas policiales adquirieron en América Latina mayor centralidad sobre finales del siglo pasado. Esto sucedió mientras se desarrollaban diversas reformas en la región, las cuales buscaban, principalmente, reestructurar orgánica, doctrinaria y funcionalmente a las instituciones policiales. La mayor parte de la literatura especializada describió estos procesos de reforma, centrando la atención en las políticas que incluyeron y su impacto en las policías y, en un plano más general, en los sistemas de seguridad (Dammert, 2014; Frühling, 2006).

Un caso que recibió especial atención fue la reforma policial desarrollada en la provincia de Buenos Aires a partir de 1997, tanto por la historia de la institución como por sus resultados, sobre todo en el plano normativo. La Policía de la Provincia de Buenos Aires o Policía Bonaerense¹, había tenido un rol protagónico durante la última dictadura cívico-militar de la Argentina (1976-1983), funcionando como una extensión del aparato represivo-militar (Rama, 2022). Ésta contaba con grupos de tareas orientados al secuestro, tortura, asesinato, violación y desaparición de personas. Estos grupos, según afirman investigadores en la materia, transmitían al resto de los policías modalidades ilegales de acción que se plasmaban en las labores contra el delito (Ibíd.; Righini, 2007). Para mediados de los noventa, y a más de diez años de la vuelta de la democracia en la Argentina, esta institución aún se regía por normativas aprobadas durante dicha época, lo que desentonaba con el nuevo contexto político e institucional (Decreto-ley N°9550/1980; Decreto-ley N°9551/1980). Su organización era centralizada y vertical, organizada en torno a una jefatura policial única. Además de las normativas, conservaba prácticas heredadas de ese pasado autoritario, las cuales comenzaban a tener una amplia repercusión mediática (Calzado, 2015; Tamous, 2014). Las

¹ La denominación Policía de la Provincia de Buenos Aires fue utilizada hasta 1994, cuando fue reemplazada por Policía Bonaerense, la cual se mantuvo vigente hasta 1997, para luego volver a la anterior denominación. En el presente trabajo, se utilizan las dos nominaciones de forma indistinta.



cifras sobre violencia policial daban cuenta de esta dimensión: en 1996, hubo más de 80 víctimas civiles fatales por violencia policial sólo en el Gran Buenos Aires; lo que continuó en aumento hasta 2001 (con excepción del año 1998 en el que la cifra descendió) (ver gráfico I).

Lo anterior, sumado a un aumento de la *inseguridad*² -que desde un sector del arco político se va a asociar a una falla en la policía-; alimentó la idea de que había que tomar decisiones respecto del futuro de la Policía Bonaerense. Así, y luego de una serie de *depuraciones*,³ en diciembre de 1997 comenzó la reforma, la cual se extendió hasta agosto de 1999; para luego ser retomada entre abril de 2004 y diciembre de 2007. A lo largo de ese período, signado por marchas y contramarchas, se modificaron los decretos-ley vigentes desde la dictadura; se constituyó una policía descentralizada en términos operativos y funcionales; se eliminó la figura de jefe policial único; se crearon nuevas policías; se eliminó el escalafón de suboficiales; se potenció la diferencia entre la seguridad preventiva y la investigación; se fomentó la participación ciudadana en los asuntos de seguridad; se asignó un rol más preponderante a los intendentes; se profundizó el control policial; y se continuó depurando a la policía de aquellos efectivos que aparentemente habían estado involucrados en casos de corrupción y violencia policial; entre otras medidas.

Los trabajos académicos han abordado estas políticas y han discutido si esta reforma fue efectiva o si fracasó, ya que, si bien se modificaron las normas y la estructura orgánica y

² En los noventa se empezó a hablar de *inseguridad* debido a un aumento de los delitos predatorios, los cuales - junto al abordaje mediático del problema- llevaron a que se instale públicamente esta noción. Entonces, cuando se hablaba de inseguridad, se hacía referencia a una nueva forma de vivenciar la posibilidad de ser víctima de un delito por parte de la sociedad; una forma asentada, por un lado, en la dimensión objetiva del problema (aumento de las tasas de delitos); pero también y en una dimensión subjetiva, que es lo que Kessler (2009) ha denominado como “sensación de inseguridad”. (Ver gráfico II).

³ El concepto de depuración fue introducido por el poder ejecutivo en varias ocasiones, y remitía al proceso de poner en disponibilidad, jubilar o pasar a retiro, o bien determinar la prescindibilidad del personal que integraba la Policía Bonaerense que había estado involucrado en algún acto de violencia o corrupción policial.



funcional, varias de las políticas reformistas fueron desestimadas cuando cambiaron las autoridades gubernamentales entre 1999 y 2004 y a partir de 2007 (Estévez, 2014; Gorgal, 2015; Frederic, 2009; Sain, 2015; entre otros). Ahora bien, a pesar de estos avances en las ciencias sociales, poco se conoce sobre el rol que tuvieron los distintos actores estatales en este proceso de reforma policial.

La tesis propone como objetivo general investigar la trama de interacciones políticas en torno a la reforma policial bonaerense desarrollada entre 1997 y 2007, prestando atención al desempeño del poder ejecutivo y al rol del poder legislativo en esta materia. El inicio del trabajo está marcado por la intervención civil de la Policía Bonaerense, que se considera el comienzo de la reforma; mientras que su finalización está dada por la etapa en la cual, de la mano del arribo de nuevas autoridades gubernamentales, los asuntos relacionados con la policía fueron abordados por medio de otro tipo de estrategias (como el aumento de policías en las calles). Si bien se comprende que la reforma no formó parte de la agenda de gobierno durante todo el período de estudio -ya que entre 1999 y 2004 la misma fue desestimada-, esta extensión temporal permite observar cómo incidieron las presiones de los diversos actores estatales en el derrotero de este proceso político-institucional. Asimismo, evidencia cómo se instalaron -o construyeron- los problemas que a los que se buscó dar respuesta con la reforma policial,⁴ así como la evolución de las distintas medidas que formaron parte del plan de acción gubernamental desde un principio.⁵

⁴ La cuestión del personal policial, por ejemplo, se instaló en la primera etapa reformista (1997-1999) pero sólo de manera discursiva. Apareció como sugerencia del personal experto y como reclamo de la oposición al justicialismo. Sin embargo, recién en la segunda etapa de la reforma (2004-2007) se sancionó una ley en la materia.

⁵ Por ejemplo, durante el desarrollo del trabajo podrá verse como la descentralización operativa y funcional -que fue un pilar de la reforma- se fue dando paulatinamente. En la primera etapa, se planteó el problema y se constituyeron 18 jefaturas departamentales de seguridad; en la segunda, ese número ascendió a 32, además de que se crearon nuevas policías.



En este contexto, el trabajo se propone diversos objetivos específicos. En primer lugar, identificar y describir el posicionamiento y los planes de acción formulados por el poder ejecutivo provincial a fin de dar cuenta de su desempeño en la materia. Segundo, identificar y analizar las posturas de los distintos bloques de diputados y senadores bonaerenses respecto de los proyectos de ley reformistas, para comprender el rol del poder legislativo provincial en la construcción de las políticas de reforma policial. En tercer y último lugar, la tesis pretende interpretar la incidencia de la interacción política entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en las políticas de reforma policial.

La hipótesis que guía el trabajo es que las dos etapas de reforma policial surgieron en momentos de crisis debido a que la voluntad política no era mejorar las capacidades institucionales de la policía bonaerense; sino más bien atravesar esos contextos. La reforma, además de que estaba ocurriendo en otras partes del mundo, encajaba en una matriz lógica de pensamiento, concordante con la realidad local: si la provincia de Buenos Aires se había vuelto insegura, y la policía (que para el sentido común es la principal encargada de garantizar el orden) era corrupta y violenta; la falla no era política sino policial. Por ello, había que reformarla. De esta manera, parte del arco político (principalmente, el oficialismo, que en ambas etapas reformistas era el peronismo) lograba dos objetivos: por un lado, satisfacer a la opinión pública, demostrando que se estaban haciendo cargo del problema de manera integral (aunque en los hechos vamos a ver que no fue tan así, ya que la reforma fue criticada en diversas ocasiones); por otro lado, desligarse de la responsabilidad del problema, culpando a la policía. Por otra parte, la oposición no podía quedar fuera de esta estrategia, porque posicionarse en contra de la reforma podía ser entendido como una indiferencia ante la situación de *inseguridad*. Finalmente, y más allá de estos intereses, las características que adoptó el proceso de reforma en la provincia de Buenos Aires estuvieron dadas por la confluencia de diversos sectores del arco político en un esfuerzo por responder al nuevo escenario en materia de seguridad. Cabe aclarar que en esta investigación no se está estableciendo una relación entre reforma policial y seguridad, sino que se reponen e

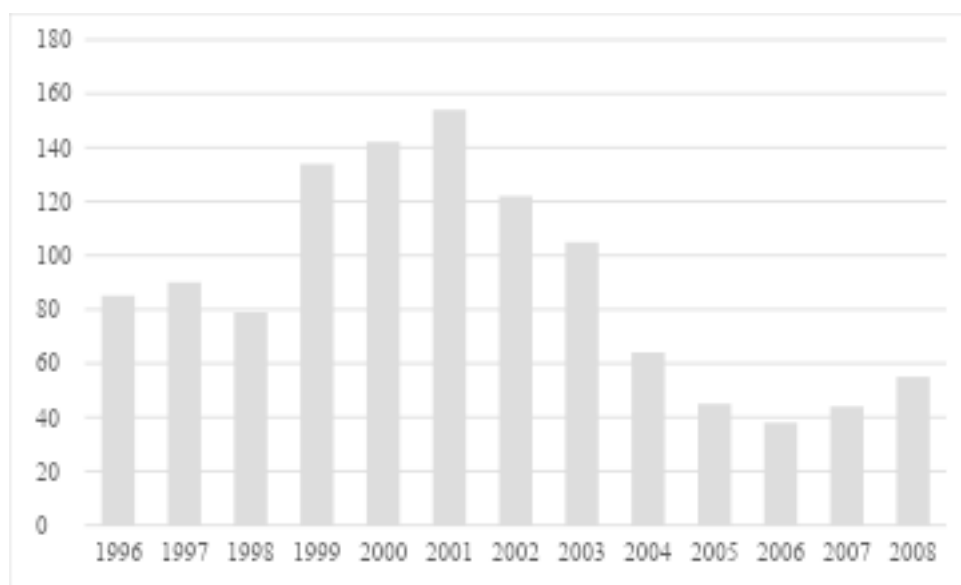


interpretan las interpretaciones de los actores, lo que en sociología se ha dado en llamar “doble hermenéutica” (Giddens, 1987).

De esta manera, se pretende aportar al conocimiento sobre esta reforma policial abordando sus dos etapas (1997-1999 y 2004-2007) como parte de un mismo proceso, lo cual no ha sido trabajado de este modo hasta el momento. Asimismo, se establece una nueva visión sobre este caso de estudio, ya que suele primar la idea de que la reforma fue la política de los gobernadores (Eduardo Duhalde y Felipe Solá) y del ministro de Justicia y Seguridad y luego solo ministro de Seguridad (León Arslanian). En cambio, en este trabajo se analiza el rol de otros actores estatales (principalmente de la legislatura), es decir, no sólo del ejecutivo, con el fin de ampliar el espectro analítico y comprender los pormenores del proceso estudiado. En síntesis, el propósito de la investigación radica en dar cuenta de la diversidad de posturas hacia el interior del propio Estado provincial, que de alguna manera convergieron y dieron forma a las políticas reformistas que se implementaron a lo largo del período de estudio.



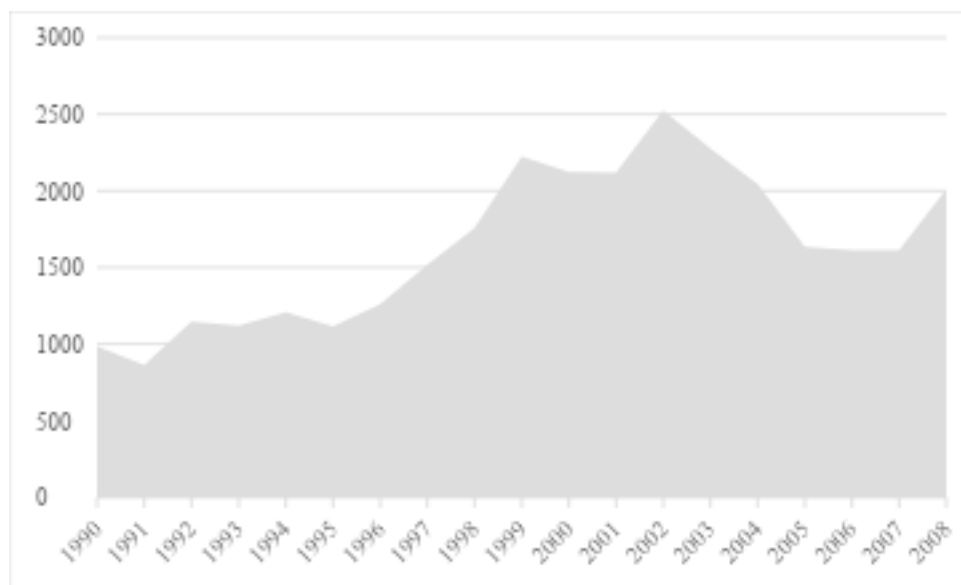
- **Gráfico I. Cantidad de víctimas civiles fatales por violencia policial en el Gran Buenos Aires, años 1996-2008.**



Fuente: CELS



- **Gráfico II. Evolución de la tasa de delitos cada 100.000 habitantes en la provincia de Buenos Aires, años 1990 a 2008.**



Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal

ESTADO DE LA CUESTIÓN

La reforma policial como tema, problema u objeto de estudio ha llamado la atención de académicos de diversas disciplinas científicas (historiadores, politólogos, sociólogos y antropólogos, entre otros). En Latinoamérica, este interés surgió luego de la denominada *ola de reformas policiales* de los años noventa, la cual alcanzó a distintos tipos de policías (nacionales, regionales y locales) (Dammert, 2005). Aun con matices, las mismas buscaron implementar reestructuraciones doctrinarias, orgánicas y funcionales de las instituciones policiales, a fin de adaptarlas al contexto democrático (Ibíd.). En este marco, distintos expertos se mostraron preocupados por la endeble implementación de estas reformas, ya que



algunas no lograron modificar las prácticas policiales, otras fueron desestimadas por gestiones gubernamentales posteriores, y otras fueron proyectos que no se pudieron implementar, es decir, fueron intentos de reformas policiales (Dammert, 2014; Frühling, 2006).

El caso de la reforma de la Policía Bonaerense iniciada en 1997 ha llamado la atención de los académicos por la participación de dicha institución en la última dictadura cívico-militar, el contexto en el que surgió y sus alcances. Cabe destacar, a su vez, que este proceso político-institucional llevó a que se investiguen las reformas anteriores que experimentó esta policía, lo que permite situar a la última reforma policial (1997-1999; 2004-2007) en un marco histórico. El texto de Osvaldo Barreneche y Diego Galeano (2008) titulado “Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX” constituye una importante referencia en esta materia, ya que propone un recorrido por las reformas policiales en nuestro país a lo largo de su historia, incluyendo el caso de la Policía Bonaerense.

Pedro Berardi (2019), por su parte, estudia la creación del cuerpo policial en la provincia bonaerense y su rol en la producción del territorio, en el marco de un ciclo de reformas transcurridas entre los años 1870 y 1880. El autor encuentra que, en un primer momento, el núcleo dirigente buscaba descentralizar conformando comisarías rurales. Sin embargo, tras la federalización de Buenos Aires, se reorganizó el servicio de forma centralizada, a partir de la figura de jefe policial y la institucionalización de la policía bonaerense en diciembre de 1880. Berardi se encarga de poner en evidencia las tensiones y conflictos en torno a estas reformas, ya que también analiza los debates legislativos, lo cual se realiza en la presente investigación. En su tesis de doctorado, este autor (2018) retoma dicho período, pero se extiende hasta el año 1916, dando cuenta del proceso de profesionalización que experimentó la policía tras su institucionalización.

En otro de sus trabajos, Barreneche (2009) investiga el origen, las características y los alcances de la reorganización de la policía en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, en el marco del crecimiento estatal que tuvo lugar durante los años treinta. Respecto de la provincia



bonaerense, encuentra que, al asumir como gobernador en 1936, Manuel Fresco inició un proceso de cambio en la policía provincial. De la mano del dirigente conservador Ganduglia, quien fue designado como jefe policial, puso a todo el personal policial “en comisión”, de manera que su continuidad en funciones quedaba supeditada a una evaluación de desempeño. En esta línea, se llevaron adelante diversas medidas tendientes a centralizar; aumentar las funciones, atribuciones y jurisdicción territorial para la policía de investigaciones; crear o fortalecer instancias de supervisión; separar la tarea de seguridad de la judicial y la administrativa; ordenar y fortalecer los mecanismos de ingreso, promoción y ascenso del personal policial; entre otras. Pese a ello, con la finalización de las gestiones de Fresco y Ganduglia en 1940, quedaron truncas varias de las dimensiones de la reforma -como la centralización-, lo cual fue retomado al iniciarse el periodo peronista en 1946.

Marcelo Sain (2010) continúa esta línea temporal estudiando el proceso de centralización de la policía en Buenos Aires durante la gobernación del coronel Domingo Alfredo Mercante, extendida entre los años 1946 y 1952. Según el autor, esta reforma tenía como objetivo superar la fragmentación organizacional que había funcionado hasta entonces, “derivada centralmente de la ausencia de un dispositivo institucional integrado y de los vínculos establecidos entre los jefes policiales y los dirigentes políticos y los gobiernos locales mayoritariamente conservadores” (Ibíd., p. 1). De esta manera, se centralizó la estructura de los mandos superiores, la administración general y los sistemas de control y supervisión, mientras que la estructura operacional se descentralizó a partir de la constitución de Unidades Regionales. Por otro lado, Sain encuentra que esta reestructuración no alcanzó la despolitización ni el destierro de las prácticas corruptivas que pretendía, pero sí sentó las bases organizacionales de la Policía de la Provincia de Buenos Aires que se mantuvieron -en su gran mayoría- hasta los años noventa.

Ahora bien, en cuanto a la reforma policial bonaerense iniciada en los noventa, existen diversos trabajos. Según algunos autores, dicho proceso fue una respuesta política al problema de la inseguridad (por entonces en pleno proceso de consolidación en la agenda



pública) a la vez que fue un intento por desandar la imagen negativa que la policía tenía ante la ciudadanía. Fernando Righini (2007) analiza las causas que condujeron a las reformas policiales en la Argentina durante el período transcurrido entre 1996 y 2008, centrándose - entre otros casos- en la reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Según este autor, este proceso fue impulsado por la presión social y los reclamos por mayor seguridad por parte de la población. Por su parte, María Julia González Sendín (2012), quien estudia la instalación del problema de la reforma policial en la provincia de Buenos Aires durante los años noventa, le otorga más relevancia a la trascendencia mediática de ciertos hechos de corrupción y violencia en los que se vieron involucrados algunos efectivos de la Policía Bonaerense. De forma similar, el trabajo de Facundo Salles Kobilanski (2011), que parte de una investigación empírica sobre reformas policiales en Buenos Aires y Mendoza, argumenta que existió una ventana de oportunidad que fue aprovechada por el gobierno provincial, la cual estuvo dada por un “contexto metropolitano a nivel subnacional, un aumento de las tasas de hechos delictivos y una situación de crisis institucional provocada por [la] corrupción policial” (p. 44). Por otro lado, Sain (2015), quien estudia las condiciones políticas de la primera etapa reformista (1997 y 1999) y del proceso que denomina *contrarreforma* (1999-2002), considera que los casos de corrupción y violencia policial que ocurrieron en los noventa provocaron que la clase política decidiera impulsar medidas reformistas. Cabe destacar que Sain realiza una reconstrucción histórica de la Policía Bonaerense, centrándose en el pasado autoritario y en como éste penetró en la estructura y en las prácticas policiales.⁶

Otro grupo de trabajos establece que esta reforma policial modificó en profundidad el marco normativo vigente, tanto en la estructura orgánica y funcional de la policía, como también en

⁶ Este autor remarca que el contexto político y social marcó los tiempos de la reforma policial, incidiendo en sus avances y retrocesos. Así, según su visión, los conflictos dentro del Partido Justicialista (PJ), los casos de violencia policial con amplia repercusión mediática, las elecciones y los reclamos ciudadanos incidieron en la postura adoptada por el poder ejecutivo, que osciló entre medidas reformistas y medidas policialistas -es decir, más tradicionales y delegativas del control policial en la propia cúpula de la institución-.



las dependencias gubernamentales encargadas de la seguridad pública en la provincia. En esta línea, Eduardo Estévez (2014) estudia la transformación de la inteligencia criminal en la provincia de Buenos Aires en el marco de la reforma policial y observa que, durante la primera etapa de reforma, hubo innovaciones normativas, doctrinarias y de capacitación; mientras que, a partir de 2004, se llevó a cabo un proceso de jerarquización de la inteligencia. Andrés Escudero (2019), por su parte, pone de manifiesto que la reforma policial bonaerense trajo aparejada una enorme innovación normativa que no logró ser derribada durante la interrupción de este proceso político-institucional ni luego del año 2007, dos momentos en los que, según este y otros autores, el gobierno llevó adelante una *contrarreforma policial*.

Otros investigadores detectan que, a pesar de sus avances en materia normativa, la reforma no logró modificar las prácticas policiales. De esta forma, Romina Alegre (2013), quien analiza la implementación de la reforma policial bonaerense centrándose en la creación de las Policías Comunes a partir del año 2004,⁷ pone de manifiesto cómo la implementación de una política reformista no introdujo cambios sustantivos en el modelo tradicional de policía que funcionaba previamente. Sabrina Calandrón (2008), quien indaga en la cultura institucional de la Policía de la Provincia de Buenos Aires prestando atención al género y la identidad policial en el marco de la segunda etapa reformista (2004-2007), evidencia cómo la creación de una Dirección General de Coordinación de Políticas de Género y la visibilización de la desigualdad de género en la policía en el marco de la reforma no implicaron el fin de las desigualdades entre varones y mujeres al interior de la institución. En cambio, según Calandrón, continuaron los mecanismos de formación masculinizantes, la relegación de las mujeres a tareas *menos relevantes* y su tradicional sometimiento sexual y psicológico.

Otros autores critican que las medidas reformistas no hayan permanecido en el tiempo, es decir, que la reforma policial haya sido interrumpida entre 1999 y 2004 y que el gobierno

⁷ Para ello, se focaliza en el municipio de La Furia, donde observa los discursos y representaciones de los distintos actores involucrados.



iniciado en diciembre de 2007 no haya continuado con este proceso. Según Sain (2015), esto se debió a una serie de factores, entre los cuales destaca “la falta de voluntad y apoyo gubernamental al proceso reformista”, “los obstáculos y las limitaciones en la gestión ministerial derivados de la existencia de un equipo de trabajo con escasa experiencia y destrezas político-institucionales” y “la ausencia de una perspectiva estratégica por parte de la oposición” (Ibíd., pp. 372-374). Vale decir, para este autor, existió una falla política a la hora de implementar la reforma policial bonaerense. Por su parte, Diego Gorgal (2015) argumenta que, las políticas de reforma policial implementadas en la provincia de Buenos Aires desde 1998, no tuvieron éxito debido a deficiencias existentes en su diseño inicial. Según sostiene, dichas políticas no lograron “fortalecer las capacidades de gobierno del sistema de seguridad; arrasar con los *triángulos de hierro* asociados con el viejo orden; [...ni tampoco pudieron] aumentar los costos políticos de un eventual rechazo de la reforma” (Ibíd., p. 3). A su vez, Gorgal considera que tampoco se pudieron reformar las identidades e intereses de los grupos involucrados, movilizar a la ciudadanía en favor de la reforma, ni asignar los recursos políticos necesarios. Tanto Gorgal como Sain responsabilizan al poder ejecutivo por las fallas de la reforma, aunque este último también remarca la falta de estrategia por parte de la oposición. Ahora bien, para Righini (2007), la reticencia de la policía, de la oposición y de determinados legisladores oficialistas impactó en la eficiencia de la reforma. De esta manera, se asemeja a los argumentos de Sain y Gorgal, pero introduce la cuestión policial como un factor relevante en la interrupción de este plan de gobierno.

Por su parte, Rogelio Rodrigo (2013), quien analiza los factores que incidieron en la desestimación de las medidas reformistas entre los años 2007 y 2010, sostiene que, por lo general, se cree que la reforma *fracasó* porque no fue bien aplicada o porque hubo una resistencia policial. Sin embargo, este autor propone una visión alternativa al señalar que, en realidad, las contrarreformas (1999-2004; 2007-2010) no fueron retrocesos lineales de la reforma, sino que se constituyeron como nuevos escenarios. Como señala: “las contrarreformas no son más que reformas (entendidas como cambios institucionales) y bajo ninguna circunstancia son de efecto *boomerang*, el resultado de éstas son híbridos” (Ibíd., p.



219). En este punto, cabe retomar a Kent Eaton (2008), quien analiza los impedimentos para las reformas policiales en la Argentina, recuperando diversos ejemplos como la reforma de la Policía Bonaerense. Para este autor, el federalismo puede perjudicar las reformas, ya que los esfuerzos que realizan determinados niveles de gobierno pueden ser sabotados por otros. Este es un aporte novedoso, ya que por lo general se suelen destacar los beneficios del federalismo y no sus desventajas. Por otro lado, indica que las presiones electorales han retrasado las reformas debido a que “los políticos dependen de redes ilícitas de policía, vinculadas a los partidos, para financiar sus campañas” (p. 5). Finalmente, Eaton identifica que, por el aumento de los delitos, se incrementaron las demandas de grupos de derecha de la sociedad civil reclamando *mano dura*. En este sentido, vemos como, para este autor, tiene incidencia el contexto, pero también factores estructurales (como las redes de financiamiento).

Por último, existe un grupo de trabajos que analiza la implementación de la reforma desde el punto de vista de los policías, aplicando una perspectiva etnográfica. Sabina Frederic (2009), quien estudia las percepciones de policías de dos Departamentales de la Policía de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y de dependencias distritales de esas jurisdicciones policiales respecto de los cambios introducidos durante la reforma policial, muestra que estos actores tenían miedo a la expulsión -debido a un conjunto de exoneraciones que se venía implementando desde los años noventa-. Además, estaban preocupados por los altos niveles de burocratización de la tarea policial, la imposibilidad de interrogar -que había quedado en manos del ámbito judicial-, el ingreso a la policía de aspirantes y cadetes *sin vocación*, la eliminación de la formación disciplinaria en la Escuela Vucetich; y la conformación de un escalafón único. Por su parte, Tomás Bover y Sabrina Calandrón (2007) estudian los procesos de formación policial en el marco de la segunda etapa reformista. En este sentido, mencionan que, la reforma curricular que se estaba llevando a cabo, generaba tensiones y conflictos debido a que priorizaba las materias teóricas antes que las prácticas o de campo, las cuales eran entendidas como las propiamente policiales.



La presente investigación se inserta en las discusiones sobre la reforma policial bonaerense. El foco de la misma reside en el rol del Estado en el marco del surgimiento y desarrollo de este proceso político-institucional y, en particular, en los debates legislativos -los cuales no han sido abordados por la literatura especializada- y en las intervenciones del poder ejecutivo provincial. Se pretende aportar, entonces, una nueva mirada sobre la reforma policial bonaerense, centrada en el Estado mediante una perspectiva interaccionista, que comprenda que el mismo es una entidad heterogénea, en la que coexisten múltiples intereses que eventualmente pueden converger. Por otro lado, el estudio de esta reforma resulta significativo por los objetivos a los que apuntó y por el alcance de sus medidas, que modificaron normativas que funcionaban desde la última dictadura cívico-militar, constituyendo una policía descentralizada en términos organizativos y funcionales. De esta manera, los resultados pueden ser útiles para el estudio de otras reformas policiales desarrolladas en la región latinoamericana.

MARCO CONCEPTUAL

El enfoque teórico de la tesis se asienta en los conceptos de reforma policial, políticas estatales y redes políticas. Respecto del primero de ellos, se retoman los enunciados de Marcelo Sain (2012), quien define a las reformas policiales como reestructuraciones doctrinarias, orgánicas y/o funcionales de las policías que implican cambios institucionales en al menos cinco dimensiones: las funciones de la institución y del trabajo policial; la organización policial (estructura orgánica y dispositivos procedimentales); la profesión policial; la educación policial; y el control policial. Para este autor, estas cuestiones son “instancias estructurantes de la institución policial y, en consecuencia, un proceso de reforma policial supone el rediseño y reestructuración de las mismas” (p. 50). Cabe destacar que, por cambio institucional, se entiende a “aquellos procesos de transformación que producen ciclos o periodos de cambio en las reglas y normas, rutinas y valores que las instituciones



representan” (Acosta Silva, 2000, p. 19). 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). Si bien se suele considerar como factor principal de los “procesos de cambio o reforma en las instituciones” a la “intencionalidad” o “voluntad política”, este autor considera que hay que “reconocer que las intenciones son por lo general múltiples, no necesariamente consistentes” y que, muchas veces, “son ambiguas” (Ibíd.).

Esta visión se complementa con la de Hugo Frühling (2006), quien considera que las reformas policiales son procesos y no momentos aislados de cambio. De esta manera, una reforma puede contar con momentos puntuales de inicio, pero debe abarcar un proyecto de mediano o largo plazo. Asimismo, este autor sostiene que las reformas incluyen diagnósticos sobre las fortalezas y debilidades de las policías. Vale decir, la reforma policial -entendida en los términos de Sain como una reestructuración doctrinaria, orgánica y/o funcional de la policía que incluye cambios institucionales-, no se realiza de un momento a otro, sino que -como sostiene Frühling- es un proceso que incluye la implementación de diversas acciones gubernamentales específicas.

Por otro lado, la investigación retoma el concepto de políticas estatales desarrollado por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995). Estos autores postulan que sólo algunas de las demandas y necesidades presentes en una sociedad son “problematizadas” por sus integrantes, volviéndose lo que estos autores denominan “cuestiones” (Ibíd., p. 110). Estas cuestiones experimentan ciclos vitales que inician con su problematización y finalizan con su resolución, es decir, con su desaparición del escenario público (sin que ello implique -necesariamente- una resolución en términos sustantivos). Durante este ciclo, diversos actores, entre los cuales puede estar el Estado, “toman posición”, modificando “el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado” (Ibíd., pp. 110-111). Desde este punto de partida,



Oszlak y O'Donnell definen a las políticas estatales como una toma de posición por parte del Estado:

Una política estatal es esa toma de posición que intenta -o, más precisamente, dice intentar- alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho, suele ser todo lo contrario [...]. (Ibíd., p. 112).

En otras palabras, una política estatal puede ser entendida como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Ibíd., pp. 112 y 113). De esta “intervención” se puede inferir la direccionalidad o la orientación normativa del Estado, la cual “afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Ibíd., p. 113). Desde este punto de vista, una política no constituye un acto aislado, sino un “conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición [...] predominante- del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad” (Ibíd.). Estudiar las políticas estatales implica, entonces, atender al surgimiento, desarrollo y eventual resolución de una cuestión social y estatalmente problematizada, observando la toma de posición y la influencia de los distintos actores involucrados en el mencionado proceso.

Finalmente, la tesis recupera el concepto de redes políticas propuesto por Josep M. Vallès (2006), quien sostiene que, en torno a las políticas y acciones gubernamentales, se tejen diversas y complejas redes o tramas de actores y relaciones multilaterales entre ellos. Posteriormente, estas redes devienen en comunidades especializadas, tales como *redes políticas* o *comunidades políticas*, donde se comparte información, se crean y se elaboran



propuestas y se diseñan las políticas, las cuales son asumidas por el gobierno y autorizadas por el parlamento. El palabras del autor:

Esta «comunidad» permanente se convierte en el foro especializado donde se intercambia información, se elaboran y discuten propuestas, se negocian transacciones y, finalmente, se acaban perfilando las políticas relacionadas con el correspondiente sector de actividad, asumidas —en todo o en parte- por el gobierno y refrendadas por el parlamento. La noción de comunidad es útil para desvelar el doble carácter —formal e informal— de las relaciones que mantienen entre sí los actores implicados: no sólo los contactos institucionales, sino también los personales y profesionales tienen incidencia no pequeña en el proceso. (Ibíd., p. 405).

Como puede verse, este concepto es útil para estudiar la reforma policial en los términos planteados, ya que permite observar la influencia de los distintos actores estatales y la manera en que se fueron construyendo las políticas reformistas.

En síntesis, se construye un marco que permite analizar el desempeño de los poderes ejecutivo y legislativo con relación al proceso de reforma policial bonaerense, entendiendo al mismo como una política estatal en el que, si bien tuvo un rol protagónico el ejecutivo provincial, intervinieron los partidos con representación en la Legislatura, ya sea apoyando, consensuando u oponiéndose, pero aportando nuevas miradas e ideas, así como también otros actores políticos y sociales. Esto se debe a que la reforma, como su concepto lo indica, incluye un cambio institucional que abarca a las normativas vigentes -además de que, pasar por las instancias democráticas, otorga un mayor nivel de legitimidad-.

METODOLOGÍA Y FUENTES

La tesis se basa en un estilo de investigación cualitativo, aplicando un estudio de caso y utilizando, principalmente, la técnica del análisis documental. Irene Vasilachis de Gialdino



(2006), siguiendo a Jennifer Mason, indica que una estrategia de investigación cualitativa parte de una posición filosófica interpretativa, es decir, se interesa por las maneras en que el universo social es interpretado, entendido, vivido y producido. Asimismo, se basa en métodos que generan datos flexibles y vinculados con el contexto social, y que a su vez permiten la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto (Ibíd.). Para Charles Ragin (2007), a su vez, en la investigación cualitativa “el principal propósito [es] obtener un conocimiento en profundidad tan grande como fuera posible del fenómeno y buscar patrones comunes” (p. 144). Durante este proceso se van “refinando” las “imágenes” o representaciones que se tienen del fenómeno de estudio, de acuerdo a la realidad empírica, a la vez que se lleva adelante un “proceso de aclaración recíproca” entre “la imagen que tiene el investigador del objeto de investigación” y “los conceptos que enmarcan la investigación”, es decir, aquellas ideas abstractas que se utilizan en diversas manifestaciones específicas (Ibíd., pp. 144 y 145). En palabras del autor:

Las imágenes se construyen a partir de los casos, a veces buscando los parecidos entre varias expresiones del fenómeno que parecen estar dentro de la misma categoría general. A su vez, estas imágenes pueden relacionarse con conceptos. Un concepto es una idea general que puede aplicarse a muchas manifestaciones específicas. Los conceptos son síntesis abstractas de las propiedades compartidas por los miembros de una categoría de fenómenos sociales. Constituyen los componentes cruciales de los marcos analíticos, los cuales, a su vez, se derivan de las ideas, es decir, del pensamiento teórico actual acerca de la vida social. (Ragin, 2007, p. 145).

En síntesis, la investigación cualitativa opta por “el conocimiento en profundidad y en la depuración y elaboración de imágenes y conceptos” (Ibíd., p. 146). En este sentido, los estudios de caso se constituyen como un método valioso, ya que permiten estudiar, con un alto nivel de detalle, un problema particular que se inscribe en una trama mayor (Vieytes, 2009). Para Guillermo Neiman y Germán Quaranta (2006), el objetivo de los estudios de caso es “describir la complejidad de los fenómenos en estudio y su contexto con la mayor riqueza



posible, respetando la mirada de los actores sociales involucrados” (p. 220). En una dirección similar, Howard Becker (2016) indica que el análisis exhaustivo de casos puntuales es útil para formular nuevas preguntas cuyas respuestas, en los casos específicos, ayudan “a comprender qué es lo que ocurre en el mundo social” (p. 19). Este autor señala, asimismo, que, “si los estudiamos en profundidad y prestamos atención a sus pormenores, los casos empíricos nos llevan a procesos sociales importantes y a los detalles de la organización social que los produce” (Ibíd., p. 21). Por este motivo, los estudios de caso se basan en la recopilación de diversas fuentes, cuyo análisis permite elaborar un cuadro de situación exhaustivo a partir del cual -realizando las salvedades necesarias- se pueden efectuar inferencias sobre otros hechos o casos representativos o bien sobre el contexto en el cual ocurren, razonando “del caso al mundo”, como señala Becker.

Siguiendo esta línea, se recopilaron diversas fuentes: documentos oficiales, en particular, los proyectos gubernamentales de reforma policial, informes de gestión y proyectos de ley elaborados por el poder ejecutivo; normativas, es decir, leyes, decretos y resoluciones ministeriales; versiones taquigráficas de los debates legislativos; y, para complementar, periódicos, bibliografía especializada, informes de organismos no gubernamentales y datos estadísticos. Cabe destacar que los documentos oficiales fueron facilitados por el personal técnico que participó del proceso de reforma y por otros investigadores que se enfocaron en este caso de estudio. En cuanto a las normativas, estas se encuentran disponibles en el Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas de la provincia de Buenos Aires, y en los Boletines Informativos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Las versiones taquigráficas de los debates legislativos fueron descargadas de las páginas oficiales del Senado y de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. El período consultado para toda esta documentación fue 1996-2007 (aunque también se incluyen algunas fuentes anteriores para dar cuenta de los antecedentes).

Como la mayor parte de las fuentes son documentos escritos, para el análisis de la información se recurrió a la técnica de análisis documental, la cual permite extraer los puntos



relevantes del material estudiado. Vale decir, del análisis de un documento, surge un nuevo documento que incorpora la mirada del investigador. Para Tania Peña Vera y Johann Pirela Morillo (2007), el análisis documental es un “proceso cuya importancia se incrementa en la medida en que los volúmenes de información crecen”, esto se debe a que el mismo “contribuye a acortar la distancia entre las fuentes de información cada vez más abundantes y la limitada capacidad humana para aprovechar estos contenidos” (p. 78). Para implementar esta técnica, es necesario considerar “tanto el texto expresado en los documentos como las circunstancias de creación de los mismos y también las intenciones de sus autores”, es decir, texto, contexto y sujetos (Ibíd.).

De esta manera, en el estudio del análisis documental y de sus implicaciones discursivas, “confluyen lo psicológico, lo cognitivo, lo contextual, lo ideológico”, lo cual da cuenta de su complejidad (Ibíd., p. 60). Peña Vera y Pirela Morillo retoman el esquema propuesto por T. Van Dijk (1978 y 1980) para la realización de esta tarea, el cual consiste en seguir cuatro “macrorreglas”, a saber: omitir la información de poca importancia; seleccionar algunos elementos del texto; generalizar o agrupar aquella información que refiere a lo mismo; y construir una definición general que dé cuenta de la totalidad del discurso (Ibíd., pp. 66 y 67). Estas macrorreglas no sólo son útiles para el análisis de documentos, sino también para el análisis de contenido, por lo que sirvieron para el estudio de los debates parlamentarios, que poseen las exposiciones orales de los senadores y diputados.

En síntesis, la metodología propuesta para el presente trabajo parte de un estilo de investigación cualitativo, por medio de la aplicación de un estudio de caso basado en la indagación documental de distintas fuentes primarias vinculadas con el objeto de estudio. La delimitación metodológica propuesta apunta, entonces, a investigar fenómenos complejos y tramas de interacción político-institucionales desde una perspectiva heurística integral apoyada, principalmente, en material empírico.



ORGANIZACIÓN DE LA TESIS

La tesis se organiza en dos partes con cinco capítulos en total, además de la introducción y las conclusiones. La parte I indaga en la primera etapa reformista, transcurrida en los años noventa. En este sentido, el primer capítulo tiene por objetivo recuperar el contexto a partir del cual la crisis de la policía se instaló como un tema prioritario de la agenda pública y política, prestando atención a las posturas que fueron adoptando los actores estatales al respecto. Para ello, se recuperan algunas de las medidas implementadas por el poder ejecutivo provincial a cargo de Eduardo Duhalde, cuyo mandato inició en diciembre de 1991. Asimismo, se describen e interpretan los debates legislativos llevados a cabo en torno a la Ley de Emergencia Policial de 1996 y su prórroga tratada al año siguiente, lo cual supone un marco de referencia inmediato para los procesos que le sucedieron. El segundo capítulo analiza el inicio de la reforma policial, marcado por la intervención civil de la Policía Bonaerense. En este contexto, el poder ejecutivo llevó adelante un proceso de depuración y reestructuración de dicha institución, con el fin de modernizarla y volverla más eficiente. La intervención fue convalidada por la Legislatura Provincial, la cual también se encargó de fiscalizar y controlar el desempeño del interventor designado, Luis Lugones. La misma se extendió entre diciembre de 1997 y abril de 1998, momento en el que se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MJyS). Allí puede verse que la constitución de acuerdos fue clave para poder comenzar con la reforma y darle curso, a la vez que jugaron un papel relevante otros actores, como los expertos en seguridad. Por último, el tercer capítulo aborda la primera gestión del MJyS, la cual estuvo a cargo de León Arslanian. Este último se mantuvo en el cargo entre abril de 1998 y agosto de 1999, momento en que renunció por diferencias con el candidato para gobernador por el Partido Justicialista, Carlos Ruckauf. Este capítulo pone en evidencia cómo se fueron rompiendo los consensos, dando lugar a rupturas no solo entre el oficialismo y la oposición, sino también dentro del propio oficialismo, lo cual incidió en el derrotero de la reforma policial. Esta parte cierra con un excursus en el que se realizan algunos

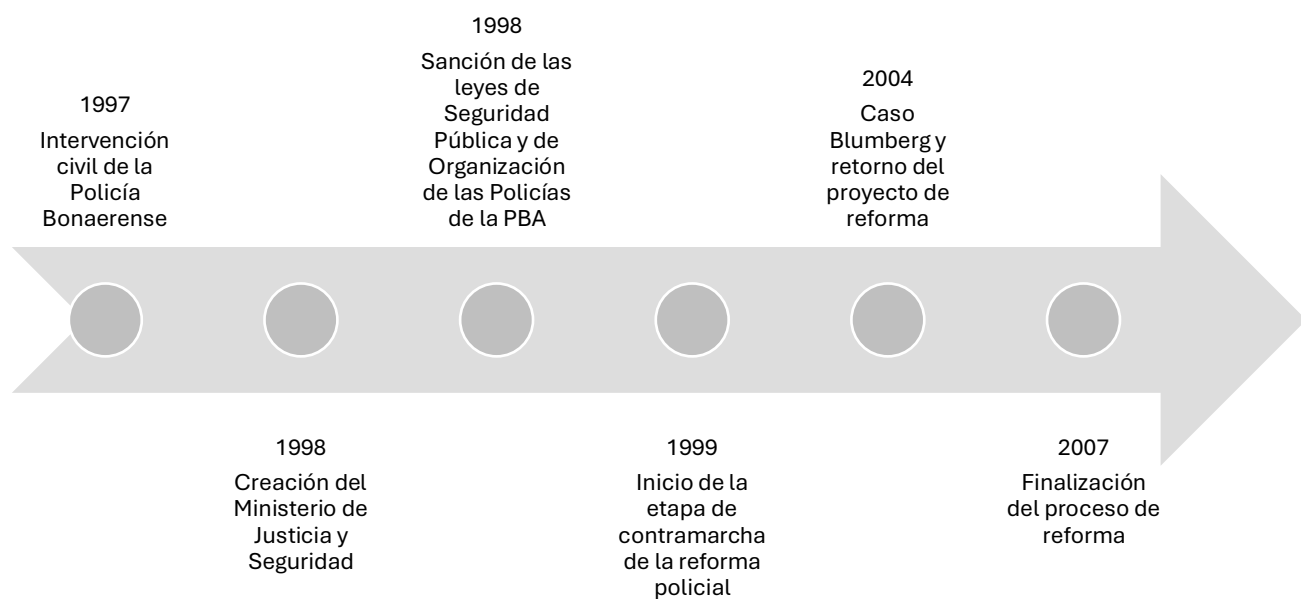


comentarios respecto de la etapa de marcha atrás de la reforma, que coincide con la gobernación de Ruckauf.

En la parte II, la tesis indaga en la segunda etapa de la reforma policial bonaerense, transcurrida en los años dos mil. Para ello, el capítulo IV comienza abordando sus antecedentes, es decir, los primeros años de la gobernación de Solá, en los que todavía no se hablaba de reforma policial. Por su parte, el capítulo V se centra en la segunda etapa de la reforma policial bonaerense, iniciando con la designación de León Arslanian como ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires en abril de 2004, luego del caso Blumberg y con fuerte apoyo del presidente de la Nación, Néstor Kirchner, y finalizando con la asunción de nuevas autoridades gubernamentales en diciembre de 2007. Allí se observa la profundización de este proceso político-institucional y los roles que asumieron los distintos actores estatales involucrados. Como se verá, durante esta etapa se buscaron cubrir las vacancias que habían quedado pendientes en la primera parte de la reforma, apelando a la legislatura bonaerense como una instancia de legitimación de las propuestas que provenían del Ministerio de Seguridad.



PRINCIPALES HITOS DEL PROCESO DE REFORMA DE LA POLICÍA BONAERENSE





PRIMERA PARTE: LA *MEJOR POLICÍA DEL MUNDO* O LA *MALDITA POLICÍA* COMO INTERÉS POLÍTICO

“Maldita policía: [El Jefe de la Policía Bonaerense] comanda 48.000 hombres fuera de control. Su cúpula está vinculada con el enriquecimiento ilícito y el atentado a la AMIA. Asesinos, corruptos y narcotraficantes visten el uniforme de la policía bonaerense. Duhalde no solo defiende [al Jefe policial]: afirma que su fuerza es ‘la mejor del mundo’.”

Tapa de la Revista Noticias, 10 de agosto de 1996.

Luego de que el gobernador Eduardo Duhalde se haya referido a la Policía Bonaerense como la *mejor policía del mundo*, la revista Noticias publicaba una tapa que apodaba a dicha institución como *Maldita Policía*, una denominación que reproducirían distintos actores del arco político bonaerense y la sociedad civil (Urgente24, 2009). La nota, redactada por Carlos Dutil, investigaba casos de corrupción policial y la participación de efectivos policiales en el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). La fotografía del Jefe de la Bonaerense que aparecía en la tapa la había tomado José Luis Cabezas, quien meses más tarde resultó asesinado. Tal como se verá más adelante, el hecho, conocido como *caso Cabezas* fue emblemático en la historia de la policía provincial y su reforma.

Esta primera parte de la tesis analiza tres cuestiones: la instalación del problema de la crisis de la policía en la agenda pública y política provincial, materializada en la declaración de emergencia policial; la intervención civil de la Policía Bonaerense, instancia en la cual comienzan a delinearse las primeras acciones de reforma policial; y, por último, los primeros años del Ministerio de Justicia y Seguridad, el entramado institucional que sirvió de marco para profundizar los ejes del mencionado proceso reformista.



CAPÍTULO I: ANTECEDENTES: LA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA POLICIAL

Previo a la reforma, un sector del gobierno provincial bonaerense -con el secretario de Seguridad Eduardo de Lázzari a la cabeza- planteó la necesidad de depurar a la policía. A partir de 1996, nace una lógica argumental por parte del oficialismo que va a estar presente (explícita o implícitamente) a lo largo de todo el proceso de reforma: la inseguridad era responsabilidad absoluta de dicha institución. De esta forma, el oficialismo se valía de la imagen negativa que la población poseía de la policía. Según datos del Latinobarómetro, para esa época, el 38% de los argentinos tenían poca confianza en la policía y el 23% no tenían ninguna confianza (Latinobarómetro, 1995). Como se describe a continuación, esto era aún mayor en la Provincia de Buenos Aires, donde la policía había tenido una participación activa durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y se estaban difundiendo diversos casos de corrupción y violencia policial que causaban una gran repercusión pública y mediática.⁸ En este primer momento, la oposición va a posicionarse en contra de la idea de depurar, con el objetivo de mantener el sistema vigente en ese momento, pero sosteniendo públicamente que el gobierno encabezado por Eduardo Duhalde no quería hacer cambios estructurales y que la seguridad iba más allá que la policía. De esta manera, bajo un discurso pro-derechos policiales, se promovía el sostenimiento del *statu-quo*. El presente capítulo se orienta, entonces, al establecimiento del cuadro de situación respecto del problema de la seguridad en la provincia de Buenos Aires durante la gestión de Eduardo Duhalde y, seguidamente, al abordaje de la declaración de emergencia policial en territorio provincial.

⁸ Según una encuesta del año 1996 publicada en el Diario Página 12, el 49% de los bonaerenses creía que algunos policías estaban involucrados en el narcotráfico, mientras que el 41% pensaba que toda la institución participaba de dicha actividad. Una cifra semejante de encuestados consideraba que la policía participaba en robos de vehículos y un 73% creía que había policías involucrados en el atentado contra la AMIA ocurrido en 1994 (Página 12 en Sain, 2015).



CRISIS POLICIAL E INSEGURIDAD

En el marco del mandato presidencial de Carlos Saúl Menem -quien asociaba la seguridad con el *combate a la delincuencia* y la *mano dura policial* (Cerruti, 2013)-⁹, el peronista Eduardo Duhalde reemplazó a Antonio Cafiero¹⁰ como gobernador de la provincia de Buenos Aires. Su gestión, iniciada en diciembre de 1991, buscaba, entre otros objetivos, fortalecer la policía provincial. En este sentido, una de sus primeras medidas fue transformar la antigua Subsecretaría de Seguridad -que dependía del Ministerio de Gobierno- en la Secretaría de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, la cual comenzó a estar bajo dependencia directa del gobernador (Decreto N°23 B/1991). Según afirmó Duhalde, la secretaría fue creada para apoyar el “desempeño de las fuerzas del orden para la prevención y represión del delito y la violencia” (Duhalde, 1991). Vale decir, se le asignaba a la policía la responsabilidad de mejorar la inseguridad mientras que el gobierno ocupaba un lugar de asistencia. De hecho, hasta 1996, las medidas gubernamentales tildadas oficialmente como *políticas de seguridad* se basaron en la compra de uniformes, vehículos y armas para la policía provincial, con el fin de dotarla de recursos materiales. El diagnóstico oficial era de éxito, de hecho, Duhalde sostuvo que la Policía Bonaerense era la *mejor policía del mundo* y que su jefe también era el mejor (Urgente24, 2009). Cabe destacar que estos dichos se enunciaron en un esfuerzo gubernamental por limpiar la imagen de la policía y hacerla ver como una institución *fuerte* que participaba en temas de gran preocupación social como el narcotráfico (Ibíd.).

⁹ Carlos Saúl Menem (PJ) fue presidente entre 1989 y 1999. Su posición sobre la seguridad se daba en el marco de una agenda más amplia de corte neoliberal basada en la apertura del mercado, la flexibilización laboral y la privatización de empresas estatales.

¹⁰ La gestión encabezada por Antonio Cafiero (1987-1991) culminó con el anuncio de un nuevo plan de seguridad que proponía la sanción de una ley para endurecer las condiciones de las excarcelaciones (Costantino, 2016).



En la Apertura de Sesiones Ordinarias del año 1995, Duhalde brindó los detalles de estas medidas, que -en sus palabras- se enmarcaban en una etapa de “equipamiento y modernización” necesaria para luego poder atender la variable humana:

En materia de Seguridad hemos realizado un gran esfuerzo económico y humano, para poner en marcha en todo el territorio provincial el nuevo Sistema Bonaerense de Seguridad que ha demostrado rápidamente su eficacia. La primera etapa del mismo consistía en el equipamiento de nuestra policía y en la incorporación de 6 mil nuevos agentes. Se compraron 2.406 patrulleros, 42 helicópteros, 40 mil uniformes y un sistema de comunicaciones al nivel de los mejores del mundo. Otros 800 vehículos nuevos se integrarán próximamente al sistema. Pero esa etapa de equipamiento y de modernización no tendría sentido si no se presta ahora atención al elemento humano. Por ello, la tarea actual tiene como objetivo fundamental el mejoramiento de la capacitación del personal en todos sus niveles, con un fin excluyente: servir y proteger a la comunidad. (Duhalde, 1995).

Ese mismo año, se llevaron a cabo las elecciones provinciales, en las que Duhalde fue reelegido como gobernador. Sin embargo, se acrecentaba la crítica situación de la policía. El 20 de febrero de 1996, efectivos de la policía provincial reprimieron duramente a 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, 2015). Asimismo, el 12 de julio de 1996 se dispuso la detención de doce policías bonaerenses por presuntos vínculos con el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), ocurrida el 18 de julio de 1994. En ese contexto, la Policía Bonaerense fue apodada como *maldita policía* en la tapa de la revista Noticias, en la que aparecía una fotografía del jefe de la institución. Este apodo también era reproducido por políticos y expertos (Frederic, 2009), quizás por las alarmantes cifras respecto de los casos de violencia policial. Según un informe del CELS, durante 1996 hubo 115 civiles muertos, 102 civiles heridos, 45 agentes muertos y 71 agentes heridos, sumando un total de 333 víctimas de la



violencia policial sólo en el Gran Buenos Aires (CELS, 1997). De la cantidad de víctimas civiles, el 79,9% fueron por responsabilidad de integrantes de la Policía Bonaerense (Ibíd.). A esta situación se le sumaba que las cifras delictivas continuaban en aumento, alimentando la sensación de inseguridad en la población: en la provincia de Buenos Aires, la tasa de delitos cada 100.000 habitantes pasó de 863 en 1991 a 1.260 en 1996 (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002). En este marco, el gobierno encabezado por Duhalde comenzó un proceso de depuración de la Policía Bonaerense orientado a limpiar la institución de aquellos efectivos involucrados en casos de corrupción y violencia policial, lo cual, desde el punto de vista oficial, estaba generando la situación de inseguridad. El principal precursor de esto fue el secretario de seguridad Eduardo de Lázari, quien estaba convencido de que, si no se depuraba, la policía bonaerense iba a ser la responsable de que el gobierno de Duhalde culminara; ya que los actos de violencia y corrupción policial estaban cobrando protagonismo en los medios de comunicación. Como se mencionó previamente, esta investigación no sugiere una relación entre las condiciones de la policía y la situación de inseguridad, pero como la interpretación de los actores (o al menos la construcción discursiva que sostenían públicamente) era que existía dicho vínculo, recuperamos estas cifras para dar cuenta del contexto al que intentaban dar respuesta con sus acciones.

EL INICIO DE LA DEPURACIÓN

El 24 de octubre de 1996, el poder ejecutivo presentó el Proyecto de Ley Estado de Emergencia de la Policía Bonaerense ante la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires (Senado de Buenos Aires, s/f a). Este proyecto, que fue modificado por la Comisión de Seguridad del Senado Bonaerense previo a su debate,¹¹ proponía declarar el estado de emergencia de la Policía

¹¹ La Comisión de Seguridad del Senado Bonaerense era presidida -desde 1985- por el senador Horacio Román (Senado de Buenos Aires, 1996).



Bonaerense por el término de un año, abarcando cuestiones organizativas, funcionales, operativas y laborales (Senado de Buenos Aires, 1996). El objetivo era, básicamente, modificar la estructura de la policía, optimizar sus recursos humanos y materiales, depurar y racionalizar sus recursos humanos, fortalecer la institución y dotarla de un marco de mayor credibilidad (Ibíd.). La Autoridad de Aplicación iba a ser la Secretaría de Seguridad, a la que se le permitía asignar funciones y destinos de los efectivos policiales (Senado de Buenos Aires, 1996). Vale decir, iba a poder decidir sobre el destino laboral de los policías. De este modo, la emergencia era causal suficiente para poner en disponibilidad, jubilar o pasar a retiro, o bien determinar la prescindibilidad del personal que integraba la Policía Bonaerense (Ibíd.). En este proyecto la Secretaría de Seguridad ya no era pensada como una instancia de apoyo sino de control de la Policía Bonaerense.

Como puede verse, el poder ejecutivo incluyó a la legislatura bonaerense en el debate en torno a la crisis policial y la seguridad, un actor que durante la dictadura había estado vedado y, como recién en ese momento se comenzaba a debatir sobre el lugar que debía ocupar la policía en democracia, era la primera vez después de mucho tiempo en el que el poder legislativo provincial ocupaba un rol relevante en el desarrollo de políticas de seguridad (siguiendo las concepciones de los actores involucrados que identificaba a la institución policial como un factor directamente relacionado con la seguridad). Esto es clave si tenemos en cuenta que las legislaturas son una instancia de representación ciudadana y, también, el espacio en el que los partidos políticos negocian y se enfrentan entre sí ante diversas cuestiones, dando lugar (o no) a las iniciativas del ejecutivo, y modificando (o no) sus propuestas. En palabras de Valeria Palanza y Gisela Sin (2023), especialistas en estudios parlamentarios, el poder legislativo se constituye como la “pieza fundamental del régimen democrático”, debido a que “siendo la representación democrática el sello propio de la democracia moderna, los legislativos son el espacio en que la representación de la diversidad de preferencias ciudadanas puede adquirir su versión más plural e inclusiva” (pp. 187 y 188). Asimismo, según estas autoras, son el espacio en que los partidos políticos, “que aún son las organizaciones mejor equipadas para canalizar y articular demandas ciudadanas, dan vida a



la generación de acuerdos entre quienes no piensan igual y no prefieren las mismas cosas” (Ibíd., p. 188). Vale decir, el papel del congreso es fundamental en el “devenir del funcionamiento de la democracia, facultado como está para generar la legislación necesaria para poner en funcionamiento todo plan de gobierno” (Ibíd.).

El 7 de noviembre de 1996, este proyecto fue tratado en el Senado, que era presidido por Alejandro Hugo Corvatta y estaba conformado -desde las elecciones de 1995- por 30 bancas de la Alianza Frente Justicialista Federal (FREJUFE), 13 bancas de la Unión Cívica Radical (UCR) y 3 bancas de la Alianza Frente País Solidario (FREPASO)¹² (Dirección Nacional Electoral, s/f). El proyecto fue aprobado por más de dos tercios y, por ello, fue enviado a la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, presidida por Osvaldo Mercuri e integrada por 50 bancas del FREJUFE, 29 de la UCR, 8 del FREPASO y 5 del Movimiento por la Dignidad y la Independencia (MODIN) (Dirección Nacional Electoral, s/f). Este fue debatido y aprobado el 21 de noviembre de 1996 y el 6 de diciembre de 1996 se promulgó como Ley N°11.880 de Emergencia de la Policía Bonaerense.

A pesar de haber sido aprobado en ambas Cámaras, la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires debatió arduamente este proyecto de ley. Los argumentos a favor de su aprobación fueron emitidos, principalmente, por los legisladores del FREJUFE.¹³ Estos últimos consideraban que el gobierno provincial había realizado grandes esfuerzos en materia de seguridad, los cuales habían consistido, básicamente, en dotar a la Policía Bonaerense de

¹² En 1995, José Octavio Bordón se alejó del PJ y conformó el partido PAIS (Política Abierta para la Integridad Social), el cual se incorporó a una coalición con el Frente Grande y otros partidos que lo acompañaban, llamada FREPASO (Frente País Solidario) (Frente Grande, s/f). Cabe destacar que el Frente Grande era una fuerza política integrada por partidos e independientes, muchos de los cuales se habían alejado del peronismo por diferencias con la política de Carlos Saúl Menem, aunque también había partidos de otras ideologías de centroizquierda, como el Partido Comunista (Ibíd.).

¹³ Los diputados del MODIN también se manifestaron a favor de este proyecto de ley, aunque no emitieron demasiadas declaraciones respecto de ello.



recursos materiales. Sin embargo, veían que la inseguridad seguía aumentando y que, conforme lo que mostraban los medios de comunicación y la justicia, algunos efectivos bonaerenses habían estado involucrados en casos de violencia y corrupción policial. Por este motivo, creían que la inseguridad que experimentaba la provincia era responsabilidad de la Policía Bonaerense y no del gobierno. Estas consideraciones pueden verse con claridad en el discurso del senador Horacio Román, quien sostuvo que, el poder ejecutivo, le había dado a la policía provincial toda la infraestructura que solicitó, pero que esa infraestructura “no se tradujo en una mayor seguridad para la población, fundamentalmente teniendo en cuenta la gran inversión llevada a cabo” (Román en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3215). En una línea similar, el senador Aníbal Fernández sostuvo que, a pesar de las políticas de Duhalde, “sucedió lo que sucedió” en la Policía Bonaerense -haciendo referencia a los casos de corrupción policial descriptos anteriormente- (Fernández en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3252).

Según creían estos legisladores, las falencias de la policía no eran institucionales, sino individuales. Estos consideraban que había unos pocos efectivos que ensuciaban la imagen de la Policía Bonaerense, otrora respetada y admirada por la población. Esto puede verse en los dichos del senador Román, quien sostuvo lo siguiente:

[...] Se trata de una institución que los bonaerenses normalmente han admirado y le han tenido respeto, como lo es nuestra querida Policía de la Provincia de Buenos Aires, la cual en los últimos tiempos ha salido lamentablemente en la tapa de los diarios, pero no por sus mejores actuaciones sino por hechos que nos avergüenzan. [...] Todo ello más alguna falta de seguridad, [...] lo cual obviamente fue empeorando la imagen policial en nuestra población [...]. [Ahora bien, obsérvese] que el uno por ciento de las fuerzas de la Policía son 470 personas. Y yo no creo que llegue al uno por ciento la cantidad de hombres que entraron en la corrupción o el delito. Lo que sucede es que de esos 470 hay algunos que son tapa de diario, y a veces hacen sentir vergüenza a la institución policial. (Román en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3220).



De este modo, el proyecto se presentaba como una herramienta para depurar a la institución policial de aquellos efectivos policiales que, con sus prácticas, estaban perjudicando a sus compañeros. Vale decir, su aprobación era considerada necesaria porque -según creían- iba a permitir reorganizar la institución y depurarla de aquellos policías que habían estado involucrados en sumarios administrativos o procesos penales. Según el senador José María Díaz Bancalari, “la policía de la provincia [estaba] bajo sospecha, y los que más sufrían ese estado de sospecha [eran] los buenos policías” (Díaz Bancalari en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3244). En una línea similar, el diputado Lugones sostuvo que el gobierno quería que los “malos ejemplos” que no estaban a la “altura del deber y del servicio” que tenían que brindar quedaran fuera de la institución (Lugones en Diputados de Buenos Aires, 1996, p. 6646).

Por último, al modo de ver de estos legisladores, la aplicación del proyecto iba a generar un mejor funcionamiento de la Policía Bonaerense. El senador Román, por ejemplo, sostuvo que se trataba de “una herramienta ágil y efectiva” que iba a permitir el “reordenamiento” de la institución (Román en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3221). En una línea similar, el diputado Luis Lugones consideraba que el proyecto era “una herramienta apta y eficiente para definir algunas situaciones” que, de otra manera, iba a llevar años resolver “como el hecho de dar de baja a un cabo por una falta” (Lugones en Diputados de Buenos Aires, 1996, p. 6646). El diputado Rogelio Varese, por su parte, entendía al proyecto como una “reforma estructural” que iba a permitir “lograr un acabado funcionamiento organizacional y operativo de la fuerza policial” y “continuar con las transformaciones que ya se [venían] realizando” desde el poder ejecutivo (Varese en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1996, pp. 6637-6638).

Como puede verse, las consideraciones de los legisladores oficialistas sostenían la visión del poder ejecutivo de que la responsabilidad de la inseguridad era de la policía y que la política ya había hecho suficiente al haber invertido en recursos materiales. Además, introducían otras cuestiones como la idea de que el problema no era institucional, sino individual, y que por eso era necesario depurar a la policía de los “malos” efectivos. Por otro lado, mencionaban la



noción de reforma, vinculada a la posibilidad de reestructurar la institución en términos organizativos y operativos.

Por otro lado, la mayor parte de la oposición se manifestó en contra, a excepción del MODIN que apoyó al oficialismo. Por un lado, estos legisladores consideraban que el proyecto reducía el rol de la legislatura que, según argumentaban, estaba capacitada para dar una respuesta más integral al problema de la inseguridad renovando la legislación vigente. El senador por el FREPASO Jorge Drkos, sostuvo que el Poder Legislativo estaba “en deuda”, ya que la “normativa vigente referida a la seguridad, [se había] tornado obsoleta”, era una “maraña” de “decretos, reglamentos y resoluciones que [tergiversaban, confundían y no daban] claridad a las leyes, motivo por el cual se [creaban] intersticios en los cuales [prosperaban] nidos de corrupción, burocracia, ineficiencia y mal desempeño” (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3229). Esto también quedó manifestado en el discurso del senador Ricardo Tojo, integrante de la UCR:

Se trata del problema de la seguridad de la Provincia de Buenos Aires, problema que está en manos del Gobierno Provincial. Hoy nos piden que les demos un arma, como si fuera de absoluta incumbencia del Poder Ejecutivo resolver los problemas de la seguridad, como si nosotros fuéramos cartón pintado, como si la Legislatura no tuviera nada que hacer, como si no tuviéramos en nuestras manos el instrumento para resolverlo. (Tojo en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3223).

Por otro lado, la oposición consideraba que el problema de la inseguridad no estaba únicamente vinculado con el desempeño de la Policía Bonaerense, sino que era más complejo y se relacionaba con otros factores. Además, opinaban que no agregaba nada nuevo a las legislaciones vigentes y que, por ello, no iba a solucionar la situación de la provincia. Según Tojo (UCR), la seguridad no pasaba por “echar más o menos policías”, sino que era un “problema mucho más complejo, más amplio”, vinculado a la crisis socioeconómica que atravesaba el país y, en particular, la provincia de Buenos Aires (Tojo en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3224). A su vez, el senador Drkos (FREPASO), sostenía que esta iniciativa era



“efectista y facilista”, ya que tendía a “borrar u ocultar las verdaderas y reales responsabilidades que [tenía] la seguridad en la provincia” e ignoraba que “el problema de la inseguridad no se [agotaba] exclusivamente con el deficiente o mal desempeño de algunos policías” (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3228).

Siguiendo esta línea argumental, el proyecto era visto como una especie de fachada, una intervención apresurada del gobierno ante el aumento del crimen y la sensación de inseguridad que no iba a tener incidencias reales ante dicha problemática. Además, creían que iba a perjudicar a los policías en tanto iban a experimentar una situación de incertidumbre por el término de un año -que era lo que iba a durar la ley de emergencia-. Respecto de esto, Tojo (UCR) sostuvo que el proyecto de ley tenía “más que ver con el *marketing* que con el problema en sí mismo”, y que Duhalde pretendía “un golpe de efecto para decirle a la sociedad que [estaba] haciendo cosas importantes por la seguridad de la Provincia de Buenos Aires”, utilizando como “chivo expiatorio” a la Policía Bonaerense (Tojo en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3224). En otro pasaje, este senador también afirmó que el proyecto era para “seguir echando gente” (Ibíd., p. 3227). La diputada por el FREPASO Graciela Podestá, por su parte, refirió que el poder ejecutivo provincial quería “aplicar al personal subalterno de la Policía Bonaerense la política de flexibilización laboral que el gobierno nacional [trataba] de poner sobre todos los trabajadores” (Podestá en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1996, p. 6642). De forma similar, a Drkos -senador por el FREPASO-, no le parecía prudente “confundir a los 40.000 agentes que [tenía] la Policía Bonaerense por 470, 500 o 600 casos, que en su mayoría [eran] conocidos” (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3228). Asimismo, el diputado radical Alberto Giordanelli, dijo que “el personal de la Policía Bonaerense no [era] el responsable de la crisis [...] aunque en algunos casos no [era] ajeno a la misma” y que “colocar a [dicho] personal en disponibilidad [implicaba] un estado de inseguridad y zozobra permanente de ellos mismos y sus familias” (Giordanelli en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1996, p. 6638).



A su vez, la oposición consideraba que el proyecto le otorgaba una gran discrecionalidad a la Secretaría de Seguridad para decidir sobre el destino de los efectivos policiales. Según el senador Pedro Courtial (FREPASO), no se estaban respetando “las garantías para aquellos agentes policiales que no [estaban] involucrados en actos de corrupción y/o terrorismo” (Courtial en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3234). Similarmente, Eduardo Florio -senador por la UCR-, consideraba que el proyecto daba “margen a la arbitrariedad, [delegando] su aplicación con criterios vagos [y] demasiado amplios que no [permitían] traducir esa actitud en una autoridad de aplicación, que [era] la Secretaría de Seguridad” (Florio en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3240). Por ello, definía al proyecto como un “arma peligrosa” que iba a tener en sus manos el poder ejecutivo y que iba a poder utilizar sin ser controlado (Ibíd., p. 3241).

Algunos legisladores opositores -de la UCR, principalmente- también se mostraban temerosos por la implementación del proyecto debido a que podía generar que haya policías corruptos en las calles, cuando a su entender deberían estar en las cárceles. Respecto de esto, el senador Roberto Costa sostuvo lo siguiente:

A los policías corruptos hay que meterlos presos, no echarlos. Si hacemos una ley para poner en disponibilidad a los agentes corruptos, los vamos a poner en la calle e imaginen entonces los señores senadores y el pueblo que puede pasar si estos policías que delinquían estando dentro de la fuerza, mañana están fuera de ella. (Costa en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3243).

Finalmente, cabe mencionar que algunos legisladores opositores aprovecharon la ocasión para instalar nuevos problemas en la agenda o bien hablar de las propuestas que ellos mismos habían realizado previamente. Por ejemplo, el senador Drkos sostuvo que, desde el FREPASO, se había presentado un proyecto de ley que proponía “la figura del regente comunal”, el cual debía ser elegido “mediante el voto popular, con amplias facultades en materia de seguridad en cada municipio” (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3230). Este senador, además, comenzó a cuestionar el rol y las funciones que en ese tiempo tenía la policía, como, por



ejemplo, la detención arbitraria de personas sin orden judicial y la instrucción de los sumarios. Por otro lado, proponía la creación de una “repartición de Asuntos Internos”, “empezar a discutir y problematizar las severas deficiencias que [tenía] el Servicio Penitenciario en la provincia” y crear “consejos de seguridad” en los que se calibren los reclamos y las exigencias de la comunidad y los efectivos policiales (Ibíd., pp. 3231-3232). El senador por la UCR Florio, por su parte, se posicionó de manera más contundente con la idea de que la policía sea controlada. El mismo sostuvo:

No queremos una policía destruida ni brava: queremos una policía controlada. El control del personal policial debe hacerse desde arriba hacia abajo, pero si esto no basta, el control también debe ser externo al accionar. (Florio en Senado de Buenos Aires, 1996, p. 3249).

En síntesis, la oposición estuvo en contra de la aprobación del proyecto por varios motivos: creían que no agregaba nada nuevo a las normativas vigentes, veían a la inseguridad como un problema mucho más complejo, pensaban que quitaba derechos a los efectivos policiales y, finalmente, tenían miedo de que haya policías corruptos en las calles.

En definitiva, en estos debates pueden verse con claridad las dos posturas planteadas al inicio del capítulo. Por un lado, un oficialismo destigándose de la responsabilidad del problema a la vez que mostraba proactividad frente al problema de la inseguridad -ya que, según afirmaban, los malos policías eran los culpables de la inseguridad y de la imagen negativa de la institución-. Por otro lado, una oposición totalmente en desacuerdo con la depuración, que no quería modificar el statu-quo de la policía bonaerense -en términos de su composición de personal; ya que si planteaban la necesidad de establecer cambios organizativos y de incluir la participación comunitaria- y que acusaba al gobernador de falta de compromiso respecto del nuevo escenario. En ambas construcciones discursivas encontramos una visión individualista del problema; que perdía de vista su lógica institucional. La cantidad de hechos de violencia y corrupción policial y su permanencia en el tiempo ponen de manifiesto que las mismas eran parte de un problema institucional y no particular, entendiendo a las



instituciones como un conjunto de reglas formales e informales que regulan el comportamiento humano y a su vez son susceptibles a éste (North, 1990). Ahora bien, sea porque el criterio gubernamental había permeado en las consideraciones de los legisladores propios y ajenos, o bien porque eso indicaba el sentido común de la época, la discusión en torno a la emergencia policial se asentó, exclusivamente, en la discusión por las denominadas “manzanas podridas” y no puso el foco en las debilidades institucionales de la policía ni en el entramado organizacional que databa del pasado autoritario y, a la luz de la progresiva consolidación del problema de la *inseguridad*, se tornaba anacrónico.

¿UNA POLICÍA CONTROLADA?

El 25 de enero de 1997, dos días después de que se aprobara un nuevo Código Procesal Penal para la Provincia de Buenos Aires (Ley N°11.922/1997),¹⁴ se produjo el asesinato del periodista José Luis Cabezas. Los principales acusados fueron un policía bonaerense que desempeñaba sus funciones en Pinamar y un empresario que había sido fotografiado por Cabezas y que fue inculpado de instigar el crimen (Télam, 2018). Este suceso generó una enorme conmoción social, materializada en una serie de movilizaciones que se llevaron adelante en 1997 pero también durante los años posteriores (Ibíd.). El caso *Cabezas* no era un hecho aislado, sino que se sumaba a los otros casos de corrupción y violencia policial que venían ocurriendo desde inicios de los noventa en la provincia.

Con el objetivo de reinsertar a la policía en el seno social y disminuir la desconfianza poblacional en dicha institución, el gobierno provincial decidió fomentar la participación ciudadana en los asuntos de seguridad, incluyendo a los gobiernos locales como actores

¹⁴ El nuevo Código Procesal Penal establecía que el Ministerio Público Fiscal debía encargarse de la dirección y puesta en práctica de las investigaciones, y que iba a ser el único organismo a cargo de la labor persecutoria y la dirección de la Policía Judicial y otros cuerpos policiales intervinientes en ello (Ley N°11.922/1997).



relevantes de este proceso, un importante antecedente en materia de descentralización e inclusión de otros actores, lo cual se profundizaría más adelante. En este sentido, en febrero de 1997, se emitió el Decreto N°328/1997, mediante el cual se crearon los Foros Comunitarios (FC), los cuales debían conformarse en aquellos distritos que adhirieran mediante ordenanza municipal. Estos foros, que debían estar integrados por representantes de las organizaciones comunitarias del partido o zona, tenían la tarea de elegir a un Defensor Municipal de la Seguridad. Asimismo, cumplían otras funciones como “convocar a los miembros del Foro Comunitario y al responsable local o regional de la Policía Bonaerense” a reuniones bimestrales para “tratar las diversas cuestiones e inquietudes que los mismos tuvieran en punto a los temas de seguridad locales”; favorecer la comunicación entre la policía y la comunidad; “verificar el accionar de la Policía Bonaerense en el ámbito de su actuación”; y “recorrer el área bajo su jurisdicción” para recibir demandas y quejas; entre otras (Ibíd.). Para abril de 1998, existían 14 Defensores de Seguridad en funciones, 3 Defensores de Seguridad electos y 19 municipios interesados en este programa, es decir, que habían realizado consultas, constituido los Foros Comunitarios para elegir a los Defensores de Seguridad o bien habían emitido ordenanzas de adhesión (Farias & Herrero, 2001).

Se trataba de una iniciativa favorable en la medida en que incorporaba a los gobiernos locales y a la propia ciudadanía bonaerense a la discusión por la seguridad. Sin embargo, el debate en torno a la necesidad de introducir modificaciones de fondo en la doctrina, organización y funciones de la policía seguía siendo un asunto pendiente. Así como poco tiempo antes se consideraba a unos pocos efectivos policiales de ser los responsables del aumento de los hechos de inseguridad, ahora se ponía a las intendencias y a la ciudadanía como responsables de dar respuesta a esa situación.

En paralelo, continuaba la crisis de la Policía Bonaerense. Según los datos del CELS, durante 1997 hubo un total de 123 civiles muertos, 123 civiles heridos, 39 agentes muertos y 72 agentes heridos, sumando un total de 357 víctimas de violencia policial en la zona del Gran Buenos Aires, elevando las cifras con relación al año 1996, que había sido de 333 (CELS, 1998).



Además, la situación de inseguridad -que, como mencionamos anteriormente, la política asociaba al funcionamiento de la policía- se incrementaba. La tasa de delitos cada 100.000 habitantes pasó de 1.260 en 1996 a 1516 en 1997 (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002).

En este contexto, se llevó adelante una alianza entre las dos principales fuerzas de la oposición: la UCR y el FREPASO. Ambos partidos se unieron conformando la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, la cual compitió en las elecciones legislativas de la provincia de Buenos Aires celebradas en octubre de 1997. En aquella ocasión, la Alianza se llevó el 47, 53% de los votos; mientras que el justicialismo obtuvo el 42,65% (Dirección Nacional Electoral, s/f). Según sostuvieron legisladores opositores posteriormente, estos resultados indicaban el descontento poblacional con la gestión de Duhalde, sobre todo en lo referido a la problemática policial y a la situación de inseguridad que experimentaba la provincia. Si bien en el comportamiento electoral inciden una multiplicidad de factores, lo que es claro es que, a partir de diciembre de 1997, el gobernador se vio obligado a negociar con una oposición fuerte en el parlamento.

Previo a la asunción de los nuevos diputados y senadores, el poder ejecutivo presentó un proyecto de ley para prorrogar por un año más la Ley N°11.880/1996 de Emergencia de la Policía Bonaerense. Además, se pretendía modificar el artículo 4, donde se establecía que la emergencia era causal suficiente para “poner en disponibilidad, jubilar o pasar a retiro, según el caso, o determinar la prescindibilidad, del personal de la Policía Bonaerense” (Ley N°11.880/1996). En su lugar, se proponía poner en disponibilidad al personal “comprendido entre las jerarquías de subcomisario hasta comisario general” (Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, 1997a, p. 6344). Este proyecto fue debatido en Diputados el 28 de noviembre de 1997 y en el Senado recién luego de que asumieran los legisladores electos, el 11 de diciembre. Fue aprobado en ambas cámaras y sancionado como ley el 19 de diciembre de 1997 (Ley N°12.056/1997).



Desde el oficialismo, sólo expuso el senador Horacio Román, quien sostuvo que el proyecto formaba parte de un proceso de reforma o reestructuración del sistema de seguridad en su conjunto. Según consideraba, esta reforma abarcaba a la Justicia -a través de la aprobación de un nuevo Código Penal-, al Sistema Penitenciario -con la aplicación del Plan Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires, que incluyó la construcción de siete cárceles-, y a la Policía -con la dotación de recursos materiales y el proceso de depuración de la institución-. En palabras de este legislador peronista:

Nadie como este gobierno ha encarado una tan profunda, completa e integral reestructuración en esta temática, y a los hechos me remito. Policía, Justicia y Servicio Penitenciario, son los eslabones más importantes de una vasta cadena que hace a la seguridad como una cuestión global. (Román en Senado de Buenos Aires, 1997a, p. 3236).

Sin embargo, sostuvo que las medidas gubernamentales no alcanzaron y que, por ello, era necesario prorrogar por un año más la implementación de la Ley de Emergencia Policial. Desde su visión, la prórroga iba a conformar la última etapa del proceso de transformación que estaba experimentando la provincia en materia de seguridad:

En cuanto a la policía, la hemos dotado como nunca en la historia de la provincia de todos los elementos necesarios: armas, helicópteros, automóviles, equipos de comunicación, indumentaria, etcétera, para el cumplimiento de su cometido. Pero no basta con esto ya que, por último, estamos ocupándonos de lo más importante, que no es otra cosa que los recursos humanos, vale decir, el hombre, la policía. Aquí debemos detenernos y ser muy cuidadosos, ya que ésta es la última y más delicada etapa de transformación. (Román en Senado de Buenos Aires, 1997a, p. 3237).

Por otro lado, y al igual que en los debates por la aprobación de la Ley de Emergencia, sostuvo que el problema de la corrupción policial era individual, de determinados policías. Según afirmó: “cuando fallan las instituciones, algo está fallando en los hombres que las componen,



que no son otra cosa que el corazón mismo de cada institución” (Román en Senado de Buenos Aires, 1997a, p. 3237). En otro pasaje, también sostuvo que el proyecto quería evitar “la imputación genérica que todo el personal de la policía [era] malo o corrupto” (Ibíd., p. 3238). Cabe destacar que, este senador, mencionó la modificación del artículo 4 agregando que, de aprobarse, la ley iba a centrarse en los altos mandos, en quienes conducían la policía. En palabras de Román: “cuando haya una falla en la policía será responsabilidad de los que conducen y no, como a veces se dice, que se hace pagar al de abajo y no al de arriba” (Ibíd.).

Por su parte, la oposición -conformada por la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación-, se manifestó en contra del proyecto de ley. Estos legisladores consideraban que la ley original era un castigo para los policías que no habían cometido delitos. Según el diputado Alberto Giordanelli, la medida llevaba “a una situación de zozobra del personal policial”, teniendo como consecuencia “una inferior calidad del servicio de seguridad” (Giordanelli en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1997a, p. 6344). Para el senador Diego Rodrigo, la misma violaba “los derechos constitucionales del trabajador policial”, ya que, desde su visión, “el policía también [era] un trabajador, y se lo [sacaba] de la fuerza sin siquiera tener la posibilidad de un sumario previo y de poder ejercer su defensa” (Rodrigo en Senado de Buenos Aires, 1997a, p. 3243). Si bien reconocían como un avance del justicialismo la modificación del artículo 4, consideraban que el proyecto continuaba con la misma lógica, por lo que era necesario alcanzar a los jefes de los comisarios, así como también establecer mecanismos de control parlamentario que evitaran la discrecionalidad de la Secretaría de Seguridad. Sobre esto último, el diputado Giordanelli mencionó que, desde su alianza, no querían aparecer “convalidando una herramienta que, si fuera bien utilizada y [...] con el control parlamentario que permitiera [...] evitar la discrecionalidad, podría coadyuvar a los objetivos buscados por todos” (Giordanelli en Cámara de Diputados Buenos Aires, 1997a, p. 6345).

Por otra parte, algunos legisladores creían que el proyecto no iba a solucionar el problema de la corrupción, ya que la aplicación de la Ley de Emergencia Policial no había implicado que los policías dejen de delinquir. De hecho, mencionaron que durante el transcurso de un año se



habían exonerado alrededor de 6.000 efectivos policiales, es decir, diez veces más de lo que los propios diputados y senadores sostenían al momento de debatir la mencionada legislación. Respecto de esto, el senador Diego Rodrigo sostuvo que no se observaban beneficios vinculados a la aplicación de la Ley de Emergencia Policial:

Deberíamos advertir que ha disminuido la inseguridad, que ha disminuido la incumbencia de la policía en la delincuencia, que la gente ha vuelto a tener confianza en la policía, o que ha cambiado lo que la gente pensaba de esta fuerza. Pero vemos que ha sucedido totalmente lo contrario. (Rodrigo en Senado de Buenos Aires, 1997a, p. 3242).

En esta línea, recuperaron las declaraciones emitidas en el debate del año 1996, cuando alegaron que la seguridad era un asunto más complejo, que no acababa con depurar la institución policial. Según el senador Jorge Drkos, el diagnóstico del oficialismo era, a primera vista, insuficiente, ya que el “tema de la seguridad no se [agotaba] en [el] proyecto de ley que [estaban] considerando” (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1997a, p. 3241).

Finalmente, mencionaron la necesidad de modificar las legislaciones policiales vigentes y llevar adelante una reforma integral de la Policía Bonaerense. Para Ricardo Vallarino, el proyecto era un “parche” que no resolvía “el problema de fondo” (Vallarino en Senado de Buenos Aires, 1997a, p. 3246). En una línea similar, Drkos advirtió que si no se encaraba “una reforma estructural y a fondo en la Policía Bonaerense, [los] problemas no sólo no [iban] a desaparecer sino que [iban a continuar] existiendo” (Drkos en Senado de Buenos Aires, 1997a, p. 3240). Por su parte, el senador Diego Rodrigo sostuvo lo siguiente:

Me parece que, si la Ley Orgánica no sirve, hay que modificarla. Hagamos una agenda y modifiquémosla, a fin de que haya un marco normativo que fije lo que tiene que hacer el Poder Ejecutivo dentro de la policía y no darle una herramienta que, habiendo visto que no dio resultados, se puede prestar a arbitrariedades y discrecionalidades. (Rodrigo en Senado de Buenos Aires, 1997a, p. 3243).



Como puede verse, en estas exposiciones comenzó a hablarse de la reforma policial. Mientras los peronistas afirmaban que ésta ya se estaba llevando adelante en el marco de la Ley de Emergencia; la Alianza consideraba que la reforma era una necesidad y que, las medidas implementadas hasta el momento habían sido *parches*. Pese a esto, tanto oficialismo como oposición seguían considerando que el problema de la policía era individual y no institucional, más allá de algunas excepciones en las que se comenzaba a hablar de la necesidad de reformar la institución policial. Finalmente, estos debates legislativos demuestran como, desde la Alianza, se fue problematizando la visión del justicialismo, que culpaba a la policía del problema de la inseguridad y que consideraba que el gobierno ya había hecho suficiente al dotarla de recursos materiales.

REFLEXIONES DEL CAPÍTULO

Este capítulo se propuso describir los principales antecedentes del proceso de reforma policial bonaerense, centrando la atención en los primeros años de gestión de Eduardo Duhalde y en los debates parlamentarios por la Ley de Emergencia Policial y su prórroga.

Como pudo verse, el gobernador inició su mandato ocupándose del *problema* de la policía provincial en términos materiales, ya que acudió a la compra de uniformes, equipamiento y armas. Sin embargo, en un contexto signado por el aumento del delito, la violencia policial y una desconfianza en la policía generalizada, implementó otro tipo de medidas, principalmente impulsado por el secretario de seguridad Eduardo De Lázzari. En esta dirección, el Proyecto de Ley Estado de Emergencia de la Policía Bonaerense surgió como una respuesta del poder político ante una crisis policial que experimentaba la provincia de Buenos Aires. Dicha iniciativa fue reformulada por la Comisión de Seguridad del Senado Bonaerense, debatida y aprobada en ambas cámaras de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Luego, fue enviada al poder ejecutivo y el 6 de diciembre de 1996 se promulgó como Ley N°11.880 de Emergencia de la Policía Bonaerense. Su objetivo era declarar el estado de emergencia de la



Policía Bonaerense por el término de un año, abarcando dimensiones organizativas, funcionales, operativas y laborales. Así, se buscaba modificar su estructura, optimizar sus recursos humanos y materiales, depurar y racionalizar sus recursos humanos.

Los legisladores que apoyaron el proyecto pertenecían al oficialismo. Al analizar sus alocuciones pudo verse que responsabilizaban a la Policía Bonaerense de la situación de inseguridad, ya que -según afirmaban- el gobierno provincial había realizado grandes esfuerzos para prevenir al crimen. Pero este argumento escondía la idea de que, la seguridad, era responsabilidad absoluta de la policía. De este modo, los legisladores no evaluaban las causas de los delitos o de los casos de corrupción policial. Por otro lado, daban por sentado que la Policía Bonaerense ya contaba con los recursos materiales necesarios y que, por ello, tendría que haber cumplido su labor correctamente. En otras palabras, consideraban que el gobierno provincial ya había hecho su parte y que, por ese motivo, era necesario aplicar una ley que permitiera a la Secretaría de Seguridad decidir sobre el destino de los efectivos policiales.

La oposición, por su parte, no entendía al proyecto de ley como una reestructuración real, sino como una pantalla del poder ejecutivo para mostrar que estaba trabajando en garantizar la seguridad en la provincia de Buenos Aires. En este sentido, los legisladores de la UCR y del FREPASO no consideraban necesaria la aprobación de este proyecto, ya que, a su modo de ver, no incorporaba nada nuevo a las normativas vigentes. Si bien caracterizaban a estas últimas como obsoletas, creían que lo mejor era que, desde el poder legislativo, se reformulen o creen nuevas leyes. Como se señaló al principio del capítulo, es posible que parte de la oposición no apoyara la depuración para mantener el orden vigente; escondiendo bajo una serie de argumentos pro-derechos de los policías, la intención de sostener el *statu-quo*.

Por otro lado, tanto la oposición como el oficialismo consideraban que el problema de la corrupción y la violencia policial no era estructural, sino más bien individual -más allá de algunas excepciones destacadas anteriormente-, provocado por unos pocos policías. Por eso la propuesta era *depurar* y no reformar la institución en su conjunto, y por eso los argumentos



en contra de su aplicación se preocupaban de que los llamados *buenos* policías, se vieran afectados. A pesar de estas consideraciones, el debate evidenció una puja entre argumentos que en algún punto instalaron la idea de que había que implementar una reforma de la Policía Bonaerense. Por ejemplo, se hablaba de control policial, también se mencionaron cuestiones sobre la formación y la capacitación y se discutía sobre el rol que debía asumir la policía en democracia. Esto último se profundizó en los debates por la prórroga de la Ley de Emergencia, donde, tanto el oficialismo como la oposición, hablaban de la reforma policial. Cabe destacar que, para 1997, la oposición se había agrupado conformando una Alianza.

En síntesis, durante esta época se empezó a construir una posición por parte del Estado respecto del problema de la policía, así como también sobre la inseguridad, la cual fue experimentando cambios a lo largo del tiempo. La caída del apoyo al gobierno de Duhalde se tradujo, como se verá seguidamente, en la implementación de una intervención civil de la Policía Bonaerense, lo cual no fue sólo mérito del poder ejecutivo, sino también de la oposición, que en los debates por la Ley de Emergencia y la Prórroga de la Ley de Emergencia, problematizó la visión oficialista. De esta manera, el inicio de la reforma puede entenderse como una política de Estado, en la que intervinieron diversos actores y en la que fue clave el consenso entre el peronismo y la alianza. Sin embargo, no podemos dejar de ver que la idea de reformar integralmente a la policía surgió recién en un contexto de crisis dado, no solo por la inseguridad y los casos de violencia y corrupción policial, sino también por los resultados electorales.



CAPÍTULO II: LA INTERVENCIÓN CIVIL DE LA POLICÍA BONAERENSE

Hacia finales de 1997, en un contexto diferente, signado por la derrota de Duhalde y la constitución de una alianza en la oposición -la cual había ganado las elecciones constituyéndose como mayoría en el parlamento-, se inicia la reforma policial bonaerense. Inicialmente, lo hace por medio de la intervención civil de dicha institución, la cual va a ser enunciada como una política de Estado, para la que todas las fuerzas políticas unían fuerzas. De esta forma, el oficialismo buscaba mostrar, ante el evidente descontento poblacional, que se hacía cargo del problema público en cuestión con una estrategia integral, solucionándolo de raíz. Por su parte, la oposición exhibía cooperación y compromiso, resaltando su rol en el desarrollo de esta política pública, logrando que no se los tilde de indiferentes ante la situación de inseguridad.

El objetivo de la intervención era continuar con la depuración y modificar la configuración institucional vigente en la policía. Para ese entonces, ésta contaba con una organización centralizada y vertical, con una jefatura policial única. A su vez, poseía dos especialidades funcionales: la Policía de Seguridad, abocada al mantenimiento del orden público, la preservación de la seguridad y la prevención del delito; y la Policía Judicial, orientada a la investigación de los delitos y también a prestar auxilio al Poder Judicial (Decreto-ley N°9550/1980; Decreto-ley N° 9551/1980). La primera desplegaba sus tareas en las Unidades Regionales, que abarcaban una porción del territorio provincial determinado; mientras que la segunda, en las Brigadas de Investigaciones, ubicadas en distintas zonas de la provincia (Ibíd.). Cabe destacar que la provincia de Buenos Aires es sumamente heterogénea. De hecho, es la provincia más poblada de la República Argentina,¹⁵ y si bien su extensión territorial es amplia, 307.571 km² divididos en 135 distritos, alrededor del 64% de los bonaerenses se encuentran en los 24 partidos del conurbano, una zona que rodea a la Ciudad Autónoma de

¹⁵ Alberga a 17.569.053 de los 46.044.703 de habitantes que residen en este país según los datos censales del año 2022 (Página 12, 2023).



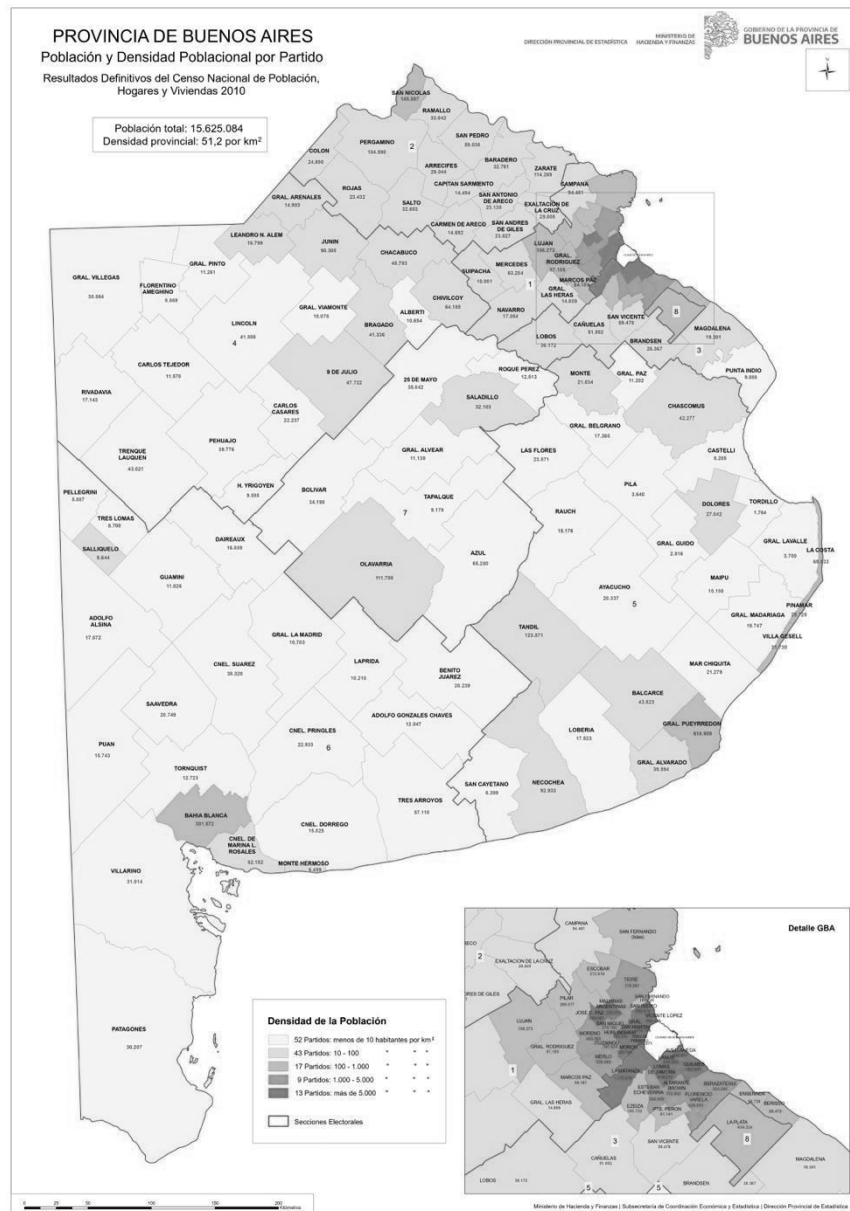
Buenos Aires en forma de dos coronas (ver mapa I) (CIPPEC, 2018).¹⁶ Con la intervención, entonces, se va a pretender generar una policía descentralizada que se adapte a estas características.

El presente capítulo propone analizar este proceso, que puede ser entendido como el inicio de la reforma policial bonaerense. El mismo se extiende entre diciembre de 1997, cuando el gobierno decretó el inicio de la intervención, y abril de 1998, cuando la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad marcó el final de la intervención a los fines de profundizar la reforma.

¹⁶ 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.



- **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



UN PERÍODO SIGNADO POR LOS ACUERDOS

Luego de las renunciadas del Secretario de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires,¹⁷ del Jefe y del Subjefe de la Policía Bonaerense, y en el marco de la prórroga de la Ley de Emergencia Policial, el 19 de diciembre de 1997 el gobernador dispuso por un plazo de 90 días la intervención civil de la Policía Bonaerense a los efectos de su reorganización (Decreto N°4503/1997; Decreto N°4504/1997; Decreto N°4505/1997; Ley N°11.880/1996; Ley N°12.056/1997; Decreto N°4506/1997). El interventor designado fue Luis Lugones, quien además asumió las funciones de secretario de Seguridad (Decreto N°4508/1997). En el acto de asunción celebrado el 22 de diciembre, este último señaló que iba a ser “difícilísimo” pero que iba a hacer su “mayor esfuerzo” para “lograr que la reforma destinada a depurar la fuerza” llegara a “buen puerto” (Lugones en La Nación, 1997). Por su parte, Duhalde indicó que se trataba de una reforma estructural, la cual implicaba “la disolución lisa y llana” de la estructura de la policía y la “edificación de un nuevo sistema de seguridad basado en la existencia de 18 policías departamentales” (Ibíd.). Además, señaló que “los funcionarios civiles” iban a quedar “por encima de los jefes de departamento” (Ibíd.). De esta forma, el gobernador sostenía que estaba tomando en cuenta los aportes de la Alianza:

En el mundo no existe una policía con comando único, militarizada y con 10.000 efectivos más que el Ejército. Por eso hemos tomado en cuenta los planteos realizados por el Frepaso y por la UCR (Duhalde en La Nación, 1997).

El aumento de la representación legislativa por parte de la oposición había logrado modificar el escenario político llegando, inclusive, a incidir en el rumbo que el gobierno tomaba en materia policial. Esto evidencia el peso que había adquirido la legislatura en la toma de decisiones por parte del poder ejecutivo. La heterogeneidad de la alianza opositora, así como también la derrota electoral, obligaba al oficialismo a tomar en cuenta sus recomendaciones.

¹⁷ Carlos Ramón Brown era el secretario de Seguridad.



El comienzo de este proceso fue efectivizado mediante el envío de un proyecto de ley que convalidaba dicha intervención civil y además creaba una Comisión Bicameral de seguimiento y fiscalización “de las políticas de prevención del delito, seguridad, criminalística, criminología e inteligencia y de los órganos y actividades que [desarrollaban] las mismas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires” (Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3534). Allí se establecía que la comisión debía conformarse por cuatro representantes de cada cámara, en igual número de integrantes por mayoría y minoría (Ibíd.). Además, tenía el objetivo de controlar las tareas y normas implementadas en el marco de la reestructuración de la seguridad y participar en la elaboración de los proyectos de ley que se emitiesen durante ese proceso (Ibíd.). Este proyecto ingresó a la legislatura bonaerense el 23 de diciembre de 1997 (Senado de Buenos Aires, s/f b), día en que fue debatido y aprobado en el Senado y en la Cámara de Diputados (Senado de Buenos Aires, 1997b; Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1997b). El 30 de diciembre, fue promulgado como Ley N°12.068/1997.

Por otra parte, ese mismo 23 de diciembre el ejecutivo envió a la Legislatura otro proyecto que estaba orientado a crear el Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS) (Senado de Buenos Aires, s/f c), una “entidad autónoma y de carácter técnico” que debía estar a cargo del “seguimiento del proceso de reestructuración del sistema de seguridad y la elaboración de planes, proyectos y propuestas tendientes a establecer políticas estables en la materia” (Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3544). El presidente del instituto debía ser designado por el gobernador y éste tenía que proponer a sus integrantes procurando la representación de diversos sectores de la comunidad (la Iglesia, organismos de los Derechos Humanos, el agro, la industria, especialistas en la materia, juristas, entre otros) (Ibíd.). Ese mismo día, el proyecto fue debatido y aprobado en ambas cámaras y, el 30 de diciembre, fue promulgado como Ley N°12.069/1997 (Senado de Buenos Aires, 1997b; Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1997b).

En los debates de estos proyectos, que fueron tratados de manera conjunta, tanto el peronismo como la oposición establecieron el compromiso de llevar adelante una reforma de



la Policía Bonaerense, lo cual -según sostenían- iba a contribuir con la crisis policial y con la situación de inseguridad que experimentaba la provincia. Cabe reiterar que, para finales de 1997 se había conformado una alianza entre la UCR y el FREPASO, llamada Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, la cual había resultado victoriosa en las elecciones de medio término celebradas ese año. De esta forma, la Cámara de Diputados contaba con mayoría opositora (48 legisladores frente a 44 oficialistas), mientras que el Senado se conformaba por 25 peronistas y 21 radicales y frepasistas.

Los legisladores del oficialismo, nucleados en la Alianza Frente Justicialista Bonaerense hicieron la presentación de los proyectos y manifestaron la voluntad de trabajar en conjunto con la oposición. En primer lugar, su diagnóstico era que la crisis de la policía estaba vinculada a la historia reciente de la institución, así como también a la presencia de una estructura organizacional vertical. Según el diputado Juan Garibotto, la Policía Bonaerense había sido “utilizada como fuerza de choque en el oscuro período de la dictadura militar”, lo que “le ocasionó un daño irreparable, al transformarla en el enemigo de la comunidad bonaerense” (Garibotto en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1997b, p. 6928). Por su parte, el senador Luis Genoud sostuvo lo siguiente:

La concentración de poder y el manejo vertical de la institución policial hizo que esta fuerza de seguridad, con casi 50.000 hombres, se mostrara por una parte con dificultades para manejar la seguridad pública y, por otra parte, con un crecimiento de situaciones que han afectado estructuralmente su funcionamiento interno, pulverizando el concepto que de ella tenía la comunidad bonaerense. [...] La “mega-policía” de conducción verticalista ha cumplido su ciclo histórico, por una firme decisión política que aspira a que el Estado y la sociedad civil asuman los nuevos roles que estas problemáticas nos exigen. (Genoud en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3535).

En segundo lugar, los legisladores que integraban el espacio gobernante reconocieron que las acciones gubernamentales implementadas desde 1991 no habían sido suficientes para



solucionar el problema de la inseguridad, aunque seguían manteniendo la postura de que la seguridad era responsabilidad de la policía. Para el diputado Garibotto, el peronismo había “brindando un equipamiento quizás único en la historia de la policía por su cantidad y calidad”, pero ello no había alcanzado (Garibotto en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1997b, p. 6928). Por su parte, Genoud asumió que la estructura policial fue “ineficaz de resolver la problemática de la seguridad que [afectaba] a la gente” (Genoud en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3542).

Por ello, afirmaban la necesidad de modificar la institución policial de un modo estructural. Según sostuvieron los diputados y senadores peronistas, la idea de Duhalde era conformar una policía democrática, descentralizada y operativa. Para ello, pretendía promover la participación ciudadana, establecer mejores mecanismos de control, descentralizar la estructura policial e iniciar un proceso de profesionalización, especialización y capacitación policial. Para estos legisladores, con la intervención se iba a iniciar una reforma policial integral orientada a “reconstruir el perfil de la institución policial en base a la realidad [...], contemplando las necesidades de los bonaerenses” (Genoud en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3535). En cuanto al Instituto de Política Criminal y Seguridad, Garibotto sostuvo que era “una forma de darle injerencia a quienes [pensaban] en la seguridad desde otro punto de vista y que ellos desde su experiencia y desde su participación comunitaria permanente [podían aportar] a los cambios que la policía [requería]” (Garibotto en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1997b, p. 6928).

La Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación se manifestó en favor de estos proyectos de ley por diversos motivos. Para el diputado Alejandro Mosquera, los mismos ponían de manifiesto un serio compromiso con la seguridad, adoptando medidas profundas (Mosquera en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1997b, p. 6926). Al mismo tiempo, el senador Eduardo Florio sostuvo lo siguiente:

Como la seguridad es una cuestión de Estado, no podíamos decir menos que “presentes” desde la Alianza y apoyar esta iniciativa que está llevando adelante el



conjunto de la sociedad en la democracia representativa que estamos viviendo. (Florio en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3538).

Los legisladores opositores valoraron el rol protagónico que se le otorgaba a la legislatura bonaerense, sobre todo con la creación de la Comisión Bicameral, que -según Florio- iba a ser “el marco de análisis, fiscalización y control” de la intervención policial (Florio en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3537). Según el diputado Alberto Giordanelli, la convalidación del Decreto N°4506/1997 y la creación de la Comisión Bicameral fueron propuestas de la oposición que el ejecutivo adoptó. Pero, además, destacaron que los proyectos recuperaban los aportes que ellos mismos habían realizado en reuniones y jornadas sobre seguridad. El senador Eduardo Sigal recordó unas jornadas sobre seguridad organizadas por el FREPASO en el año 1996, en las que se había hablado “de la descentralización y de la desconcentración del poder policial”, y a la vez se habían propuesto “diversos mecanismos para su control democrático por parte de la ciudadanía” (Sigal en Senado Buenos Aires, 1997b, p. 3539).

De esta manera, consideraban que se trataba de una política de Estado, que proponía una solución que iba más allá de una gestión puntual, involucrando a otros partidos políticos. Por este motivo, también afirmaban que las propuestas eran democráticas. Para Florio, se trataba de “una política de Estado que [trascendía] a los ejecutivos y a quienes [ostentaban] temporalmente su titularidad” (Florio en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3536). Respecto de esto, el senador Florio mencionó que, los proyectos tratados, daban cuenta de que la seguridad estaba cobrando relevancia en la agenda política, tal como sucedió con la cuestión militar con el retorno democrático:

Si en 1983 el paso de un gobierno autoritario a un gobierno democrático hizo que se definiera como cuestión de Estado la cuestión militar, hoy, en pleno proceso de consolidación del sistema democrático -marcamos aquí diferencias-, nos encontramos enfrentando a lo que damos en llamar la cuestión trascendental de la seguridad en la Provincia de Buenos Aires. (Florio en Senado Buenos Aires, 1997b, p. 3536).



En cuanto al instituto, consideraban que era un acierto porque incorporaba la visión de los técnicos al abordaje de la inseguridad. Para Mosquera, por ejemplo, no era un “detalle menor” la creación de “un Instituto para planificar el mapa de la conflictividad, la criminalidad en la provincia y discutir a fondo” las medidas “para desarrollar una política preventiva” (Mosquera en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 6926). Al mismo tiempo, Florio destacó que, si bien el instituto iba a contar con características técnicas, también iba a poseer “compromiso social para la sugerencia, la canalización de inquietudes [vinculadas] con la seguridad, desde la perspectiva del Estado social democrático” (Florio en Senado Buenos Aires, 1997b, p. 3537). Por su parte, Sigal también dejó el claro por qué la oposición apoyaba esta medida:

También queremos acompañar el proyecto de ley sobre la creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad, después de la crisis profunda de desconfianza que existe en la sociedad sobre esta situación, debe elaborarse con un enfoque de largo plazo y con medidas a mediano y corto plazo. (Sigal en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3540).

La expectativa de estos legisladores era la de alcanzar “una policía confiable, sujeta a control parlamentario, apegada a la Constitución, con respeto por la convivencia democrática y firmemente integrada con su pueblo” (Florio en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3538). Sin embargo, aclararon que el apoyo no era una convalidación a las medidas que había adoptado Duhalde previamente, sino a estas iniciativas particulares, devenidas de un cambio de rumbo en la gestión del gobernador. Respecto de esto, Florio señaló lo siguiente:

Será el gobernador Duhalde quien deberá entender este gesto de la oposición no como una suerte de aprobación de la gestión que bajo su responsabilidad llevó a la policía a esta lamentable situación de corrupción y deterioro. (Florio en Senado de Buenos Aires, 1997b, p. 3538).

En los debates por estos proyectos, se generó una nueva lógica en la legislatura bonaerense. Mientras en los debates anteriores se habían dado mayores contrapuntos entre oficialismo y



oposición; en este momento se establecieron acuerdos, a pesar de que la oposición contara con mayoría en Diputados, dando lugar a la aplicación de una política estatal. Esto se debió a la inclusión, por parte del ejecutivo, de las propuestas efectuadas por otros partidos. De hecho, en la Apertura de Sesiones Ordinarias de 1998, Duhalde afirmó que los logros de la reforma eran el resultado del consenso entre todos los partidos políticos que componían la Legislatura, un “hecho inédito” que significaba un “valioso aporte en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo” (Duhalde, 1998, p. 11). Como pudo verse, fue bien recibido por parte de la oposición que Duhalde presentara un proyecto de ley para convalidar el decreto que daba inicio a la intervención, así como también que haya incluido a la Legislatura como un actor clave no solo del proceso de toma de decisión sino también en la propia aplicación de las políticas reformistas, ya que la Comisión Bicameral debía fiscalizar y controlar el desempeño del ejecutivo en el marco de la intervención. Sin embargo, no debemos perder de vista los dos elementos destacados anteriormente: por un lado, la derrota en las elecciones de medio término por parte del oficialismo provincial; por otro, la nueva configuración que había adoptado la legislatura bonaerense a partir del resultado de los comicios y del establecimiento de las alianzas descriptas anteriormente. Todo ello moldeaba, de algún modo, el accionar de la administración provincial a cargo de Duhalde.

EL ROL DE LOS TÉCNICOS EN SEGURIDAD Y LA ¿DISOLUCIÓN? DE LA MEGA-POLICÍA

La creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS), orientado al seguimiento de la reestructuración policial, fue clave en la intervención civil de la Policía Bonaerense, ya que sentó las bases del proceso de reforma policial. Este instituto fue presidido por León Arslanian



-abogado, conocido por haber participado del tribunal del “Juicio a las Juntas”-¹⁸ y dirigido operativamente por Alberto Binder -procesalista penal- (Ley N°12.069/1997; Decreto N°202/1998; Sain, 2015). Además estaba integrado por expertos en materia de seguridad que provenían del peronismo pero también de la UCR y el FREPASO.

Desde este instituto se elaboró el Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires, el cual proponía fortalecer la conducción de la policía, depurar la cúpula de la institución y reestructurarla promoviendo la especialización funcional y la descentralización territorial y operativa (Binder & Arslanian, 1997). Según el diagnóstico expuesto en el documento, debía acabarse “el ciclo histórico” de la Policía Bonaerense, ya que la misma respondía a un “esquema político y técnico superado” y no tenía “posibilidades de reconvertirse” (Ibíd., p. 6). En otras palabras, la existencia de un “cuerpo policial unitario, verticalizado” ya no podía dar respuesta a la crisis que experimentaba la provincia en materia de seguridad (Ibíd.). En este sentido, se proponía la creación de una Policía de Investigaciones -orientada a la investigación criminal-; la conformación de Policías de Seguridad a la Comunidad de base Departamental en cada uno de los 18 departamentos judiciales existentes en el territorio bonaerense -encargadas de la prevención y del mantenimiento de la seguridad-; la creación de un nuevo cuerpo de seguridad encargado del traslado de detenidos y de su custodia preventiva; y el establecimiento de una Policía de Tránsito Autónoma encargada de la seguridad vial. Por otra parte, el plan proponía la creación de un Ministerio de Seguridad y, en su marco, de un Comité de Seguridad Pública con participación legislativa, con el objetivo de asesorar al ministro ante situaciones de crisis o en lo atinente a políticas sectoriales. Por fuera de esta nueva entidad gubernamental, se postulaba crear un Tribunal de Disciplina Autónomo de carácter administrativo, y el cargo de Inspector General del Sistema de Seguridad, el cual debía ser elegido por la oposición

¹⁸ El “Juicio a las Juntas” fue un juicio ocurrido en 1985 mediante el cual se condenó a las Juntas Militares que gobernaron el país durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983).



parlamentaria con el objetivo de canalizar reclamos administrativos-disciplinarios y presentarlos ante el tribunal. Finalmente, el plan proponía fortalecer la participación comunitaria en asuntos de seguridad y regular el sistema de seguridad privada.

Durante la intervención civil, se disolvió la Policía Bonaerense tal como se la conocía y se eliminaron las Unidades Regionales, las cuales funcionaban como el anclaje territorial de dicha institución (Duhalde, 1998). En su lugar, se crearon 18 Policías Departamentales de Seguridad, cada una con un Jefe propio, las cuales se correspondieron jurisdiccionalmente con los 18 Departamentos Judiciales de la provincia de Buenos Aires (Ibíd.). Según Duhalde (1998), “estas nuevas policías” eran el “pivote de toda la política de seguridad”, y tenían a su cargo la “función excluyente de prevenir y reprimir el delito” (p. 10). En paralelo, se creó una Policía de Investigaciones, con sede en cada departamento. Las sedes se llamaban Delegaciones Departamentales de Investigaciones y reemplazaban a las antiguas Brigadas de Investigaciones (Ibíd.). Para el gobernador, esta policía tenía como objetivo “dar cumplimiento a la tarea de auxiliar a la Justicia, brindando apoyatura funcional en caso de detenciones, allanamientos, utilización de la fuerza pública y distintos tipos de limitaciones constitucionales por orden judicial” (Ibíd.). En paralelo, se creó un servicio de traslado y custodia de detenidos, con el objetivo de “liberar a la policía” de esa “pesada carga” que distorsionaba su funcionamiento (Página 12, 1998, p. 10).

Como puede verse, una de las principales medidas de esta etapa de la reforma fue la diferenciación entre seguridad preventiva e investigación, lo que promovía la especialización, así como también la descentralización del poder de mando, ya que, en el caso de las Policías Departamentales de Seguridad, cada una contaba con un jefe propio, mientras que las Delegaciones Departamentales de Investigaciones poseían un delegado a cargo en cada departamento. Este conjunto de iniciativas dotaban a la institución policial bonaerense con una impronta totalmente diferente a la que tenía hasta entonces.

Cabe mencionar que también se le otorgó un lugar relevante a la comunidad con el objetivo de fortalecer su relación con la policía. Por ello, se estaba diagramando la creación de los



consejos de seguridad, los cuales iban a estar integrados “por representantes del poder político, de los colegios profesionales, organizaciones sindicales, empresarias y comerciantes” y por los “defensores de la seguridad, surgidos de los foros de seguridad, con la finalidad de ejercer control sobre el accionar policial” (Duhalde, 1998, p. 11).¹⁹ Esta nueva incorporación de la ciudadanía en el entramado provincial vinculado con la seguridad se diferenciaba de la experiencia abordada en el capítulo anterior en la medida en que no se trataba de una acción independiente, sino que se enmarcaba en una estrategia de orden más general que tenía la participación ciudadana como un eje más.

Finalmente, se dispuso el pase a retiro de todos los comisarios generales, comisarios mayores y comisarios inspectores (Página 12, 1998). De esta forma, se profundizó el proceso iniciado con la sanción de la Ley de Emergencia del año 1996, a partir del cual se buscaba desplazar de la policía a aquellos efectivos que habían estado involucrados en algún acto de corrupción, violencia policial o algún otro delito pero, también, se aprovechaba la ocasión para relevar a varios comisarios. Además, se intentaba refundar la institución y, para ello, el poder ejecutivo consideraba que había que depurarla. Al igual que se destacó para el caso de la participación comunitaria, el pase a retiro de estos comisarios distó de las purgas apuntaladas a lo largo de la declaración de emergencia policial en cuanto a que, por un lado, no eran cuestiones aisladas ni se esperaba que de ellas resultara un esquema superador, sino que era un pilar más dentro de un conjunto de acciones; y, por otro, se focalizaba en los rangos superiores de los efectivos policiales para conformar nuevos cuadros de conducción policial.

Las medidas tomadas durante la intervención no sólo sentaron las bases del proceso de reforma, sino que también fueron retomadas en los proyectos de ley que el ejecutivo presentó ante la Legislatura durante esta primera etapa. La propuesta de crear un Ministerio encargado

¹⁹ Para marzo de 1998, los defensores de seguridad ya estaban funcionando en Necochea, Campana, Trenque Lauquen, Moreno, Azul, Nueve de Julio, Pinamar, San Nicolás, Ituzaingó, Ezeiza, Avellaneda y en la Capital de la Provincia (Duhalde, 1998).



del área de Seguridad, y las modificaciones organizacionales y funcionales de la Policía, fueron elementos clave del proceso que se estaba iniciando.

LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD

El 23 de marzo de 1998, el gobierno decretó la prorrogación de la intervención civil de la policía provincial por 45 días más, debido a que se encontraban en trámite “diversos proyectos de Leyes tendientes a la reestructuración del Sistema de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires” (Decreto N°621/1998).

El 2 abril de 1998 ingresó a la Legislatura el proyecto de ley sobre la modificación de la Ley Orgánica de Ministerios N°11.175, presentado por el poder ejecutivo. En el mismo se proponía, entre otros cambios, la creación de un Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, al que se le otorgaba la siguiente misión:

Asistir al gobernador de la Provincia 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, asistiéndolo 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. (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998a, p. 1360).

Por otra parte, y en lo atinente a la seguridad puntualmente, se le asignaban las funciones de “organizar y dirigir la Policía provincial, el sistema de defensa civil, y la actividad de las agencias de seguridad privada”; coordinar el vínculo entre policía y comunidad; elaborar, proponer, organizar y ejecutar -de acuerdo con los lineamientos del poder ejecutivo- “planes, programas y proyectos en materia de catástrofes y accidentes”; dirigir y coordinar “el sistema de comunicación al servicio de la seguridad”; “fiscalizar, planificar y ejecutar las acciones de inteligencia policial que fueran conducentes a la prevención del delito”; y planificar,



implementar y coordinar interjurisdiccionalmente “acciones para la lucha contra el narcotráfico, en el marco de su competencia” (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998a, p. 1361).

Este proyecto denotó una jerarquización de la cuestión de la seguridad en la agenda gubernamental. Las estructuras orgánicas están determinadas, según Nuria Gamero y Rosario Solá (2009), por la “necesidad de adaptación a situaciones concretas” y su configuración suele establecerse “como instrumento para alcanzar los objetivos organizacionales” (p. 7). De esta forma, el proyecto respondía a la necesidad de establecer una dependencia más compleja, con una estructura burocrática de mayor envergadura, para poder profundizar la reforma policial y establecer cambios institucionales no solo en la policía, sino en todo el sistema de seguridad.

El 7 de abril de 1998, en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires se trató el referido proyecto de ley sobre la modificación de la Ley Orgánica de Ministerios N°11.175, presentado por el poder ejecutivo. El mismo fue aprobado en ambas cámaras, contando con el apoyo unánime del oficialismo y la oposición, y el 8 de abril fue promulgado como Ley N°12.090/1998.

Independientemente de los otros ministerios que modificaba el proyecto, los debates se enfocaron en la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. En primer lugar, los legisladores peronistas manifestaron las razones por las que el área de seguridad debía estar unida al área de justicia. Según el senador Luis Genoud, ésta era “una propuesta absolutamente novedosa en el ámbito bonaerense, sustentada en el principio de unidad de acción que [debía] regir el ejercicio de las funciones administrativas” (Genoud en Senado Buenos Aires, 1997a, p. 518). En otras palabras, consideraba que la propuesta de crear un único ministerio que conglomerara ambas carteras se sujetaba a los “nuevos modelos organizativos que en ciencia se [proponía] para el logro de eficiencia, eficacia y economía funcional” (Ibíd., p. 519). Para Carlos Bonicatto, este criterio se adaptaba al contexto o coyuntura, en el que funcionaba una “dinámica social” nueva (Bonicatto en Cámara de



Diputados de Buenos Aires, 1998a, p. 1363). Además, desde su punto de vista, era una manera de abordar el problema de la inseguridad de forma integral. En palabras de este diputado:

Cuando hoy decíamos que hacemos un análisis dentro de un marco integrador, es porque estamos haciendo el análisis de un sistema penal, de un sistema de seguridad, de un sistema que abarca lo jurídico, la prevención del delito y la actuación con el delito y un elemento más, nuevo, [...] que es la participación de la gente. (Bonicatto en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998a, p. 1363).

Por otro lado, reiteraron que la seguridad era un asunto estatal y que por eso involucraba a todos los actores políticos, no sólo al partido oficialista. De esta forma, valoraron el apoyo opositor que también se hizo presente a la hora de sancionar las leyes sobre la intervención policial y la creación del instituto. En palabras de Bonicatto:

Vale la pena decir por qué le decimos sí al Ejecutivo: porque es una cuestión de Estado. Y esto lo hemos demostrado cuando sancionamos de común acuerdo las leyes que hoy permiten que haya una intervención policial en nuestra provincia. Esta intervención ha trabajado mucho y bien. (Bonicatto en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998a, p. 1364).

Finalmente, presentaron la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad como una profundización de la reforma que ya se estaba llevando adelante. Para Genoud, el nuevo ministerio iba a cumplir “un rol estratégico de conducción” y, además, iba a revitalizar el “rol constitucional de dirección y control político eminente sobre todos y cada uno de los componentes del sistema de seguridad pública que, en el marco de sus competencias, se [estaba proyectando] instaurar” (Genoud en Senado Buenos Aires, 1997a, p. 518).

La oposición, por su parte, remarcó que este proyecto de ley era el resultado de un consenso entre el peronismo y los partidos que tenían representación en la legislatura -es decir, la UCR y el FREPASO, unidos a través de la Alianza-. Para el diputado Daniel Salvador, el documento debatido era “el resultado de un acuerdo respecto de los puntos esenciales que si bien no



[reflejaban] en su plenitud la posición de cada uno de los bloques, [constituía] un punto medio que [conciliaba] y [afirmaba] una solución de consenso” (Salvador en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998a, p. 1366).

Por otro lado, estos legisladores consideraban que la modificación de la Ley de Ministerios era una parte necesaria de un proceso más amplio, que se iba a terminar de profundizar cuando se sancionaran nuevas legislaciones para la regulación de la seguridad y la policía. El senador Ricardo Vallarino, por ejemplo, consideraba que la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad era “un punto de partida para que el Estado [asumiera], de manera cabal, [la] grave situación que [padecía] la provincia de Buenos Aires” (Vallarino en Senado Buenos Aires, 1998a, p. 514). Para Alejandro Mosquera se trataba del fin de una etapa y el comienzo de otra, que involucraba la desarticulación de la Policía y la conformación de un “sistema de seguridad en beneficio de los bonaerenses” (Mosquera en Senado Buenos Aires, 1998a, p. 1368). Respecto de esto, Salvador sostuvo lo siguiente:

La ley de Ministerios puede ser vista como un armazón, un esqueleto cuyo contenido va a estar completo, sin duda, al tiempo que se debatan, se voten y se sancionen las leyes de seguridad, la ley orgánica de la Policía y la ley que regula el funcionamiento de las agencias privadas de seguridad. (Salvador en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998a, p. 1366).

Cabe destacar que, si bien la oposición apoyó este proyecto, ello no significó que estuviera de acuerdo con el desempeño del poder ejecutivo en el marco de la intervención. Al modo de ver de los legisladores de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, al mencionado proceso le había faltado organización y planificación. Para Salvador, el “voto afirmativo no [implicaba] compartir todo lo actuado por el Poder Ejecutivo de diciembre a [esa] fecha en lo relativo a la reforma del sistema de seguridad de [la] provincia” (Salvador en Diputados Buenos Aires, 1998a, p. 1366). Por su parte, Mosquera remarcó la necesidad de que se termine “con la imprevisión política y de la ejecución” que hubo en la etapa de la intervención, lo cual



implicó -para este senador- la “inestabilidad para la población pero también para el personal de las policías” (Mosquera en Senado Buenos Aires, 1998a, p. 1368).

En este contexto, también realizaron algunos reclamos o propuestas. Según Mosquera, se debía iniciar un “proceso de rejerarquización y de reencuentro de la Policía con la sociedad”, vinculado “no sólo a la decisión de avanzar en la reforma sino también con consolidar fuertemente el control comunitario, político y social” que permitiera “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). Por su parte, Salvador sostuvo la necesidad de modificar la formación policial, regular la seguridad privada y concebir a la seguridad de un modo amplio, incorporando al sistema de seguridad diversas instituciones y actores sociales:

Reclamamos que en el nuevo ordenamiento se sienten las bases de una política integral en la materia que se desarrolle desde la etapa predelictual hasta la etapa posdelictual. Reclamamos la integración al sistema de seguridad de institutos como el Patronato de Liberados, el Sistema Penitenciario, el Poder Judicial, el Consejo del Menor y la Familia, la Subsecretaría de Prevención de la Drogadicción y la activa participación de los municipios; reclamamos, en definitiva, la creación y organización de la política judicial, cumpliendo con lo que establece nuestra Constitución. [...] Reclamamos la total reformulación del sistema formativo de la Policía. [...] Reclamamos una ley de regulación y funcionamiento de las empresas privadas de vigilancia. (Salvador en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998a, p. 1367).

Como se advierte, en estos debates se evidencia el consenso logrado entre los distintos bloques legislativos, sintetizado en la creación de una estructura gubernamental orientada a la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, empieza a notarse cierta diferenciación por parte de la oposición respecto del desempeño del poder ejecutivo en el marco de la intervención. Estos legisladores introdujeron, además, críticas al proceso de depuración y marcaron la necesidad de modificar la legislación vigente -que databa de la dictadura- y profundizar en la dimensión del control social y comunitario. Sin embargo, si se



presta atención en perspectiva a todo el proceso, se torna evidente la cada vez mayor relevancia que adquirió el debate en torno a la seguridad y, más específicamente, a la policía en la provincia de Buenos Aires. Hasta hacía apenas dos años, el ida y vuelta entre el ejecutivo y la legislatura giraba en torno a la discusión por la corrupción policial en casos puntuales y, conforme se fueron sucediendo distintos hechos, el debate ahora se basaba en consideraciones sobre la intervención de la policía; el establecimiento de un nuevo esquema policial en la provincia; y, finalmente, la conformación de una dependencia política-institucional de la máxima jerarquía para el abordaje gubernamental de esas cuestiones. Más allá de que estas cuestiones hayan aflorado en contextos políticos y sociales específicos, la discusión y la interacción de ambos poderes en torno a estos ejes se había modificado.

Al crearse el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, se adelantó la finalización de la intervención. Lugones renunció a su cargo para dar lugar a la asunción de Arslanian, quien fue designado como ministro de Justicia y Seguridad el día 13 de abril (Decreto N°901/1998; Decreto N°902/1998). Según aseguró Lugones en una entrevista al diario La Nación, era “tiempo de que el nuevo ministerio [desplegara] los operativos y transformaciones estructurales cuyas líneas básicas se [habían cumplido] con [la] intervención” (Lugones en La Nación, 1998).

De esta manera, la intervención representó el inicio del proceso político-institucional de reforma policial que, según señaló Duhalde en la Apertura de Sesiones Ordinarias del año 1998, abarcaba “no sólo [un] plan de transformación del sistema de seguridad, sino también la reorganización de aspectos relacionados con la legislación y la justicia” (Duhalde, 1998, p. 10). Según la visión del gobernador, la inseguridad era un “problema grave y complejo, que ya no respondía a medidas superficiales, de corto plazo o decisiones parciales”, pero que era solucionable si se juntaban fuerzas y se encaraba una solución de fondo (Ibíd.).



REFLEXIONES DEL CAPÍTULO

Como pudo verse a lo largo de este capítulo, la reforma policial comenzó con un fuerte consenso entre oficialismo y oposición. Luego de los contrapuntos que se habían hecho presentes en la antesala de la reforma, evidenciados sobre todo en los debates por la Ley de Emergencia Policial y su prórroga, para finales de 1997 el poder ejecutivo cedió ante algunos reclamos de los partidos con representación en la Legislatura provincial. Esto fue, en parte, por los resultados de las elecciones de medio término, las cuales habían sido favorables para la Alianza (FREPASO-UCR) y demostraban que el justicialismo estaba perdiendo apoyo por parte de los bonaerenses. El consenso permitió iniciar una política de Estado que tenía por objetivo reestructurar una institución policial que poseía una imagen negativa ante la ciudadanía y que todavía funcionaba bajo los lineamientos establecidos durante la dictadura policial. Si bien la intervención civil de la Policía Bonaerense fue una iniciativa del poder ejecutivo, este buscó convalidar el decreto que le daba inicio presentando un proyecto de ley ante la Legislatura. En aquel documento, también se creaba una Comisión Bicameral para el seguimiento y fiscalización del proceso político-institucional en cuestión. De esta manera, se le otorgaba injerencia al poder legislativo no solo en la toma de decisiones sino también en el desarrollo de la propia reforma. Por otro lado, se incluían otros actores sociales que, de alguna manera, conformaban una comunidad especializada en la elaboración de propuestas y políticas. Esto se hizo efectivo con la creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad, que fue un actor clave en la elaboración de planes gubernamentales y proyectos de ley. El primer documento que presentó este instituto fue el Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires, el cual perseguía los objetivos de fortalecer la conducción policial, depurar la cúpula de la institución y reestructurarla promoviendo la especialización funcional y la descentralización territorial y operativa. Siguiendo estos lineamientos, el interventor Lugones disolvió la Policía Bonaerense y sus respectivas Unidades Regionales, y pasó a retiro a los comisarios generales, comisarios mayores y comisarios inspectores. Por otra parte, se crearon 18 Jefaturas



Departamentales de Seguridad -que coincidían con la extensión territorial de los Departamentos Judiciales- y una Policía de Investigaciones con sede en cada uno de dichos departamentos -las Delegaciones Departamentales de Investigaciones-. Finalmente, se fomentó la participación ciudadana y se impulsó la creación del Ministerio de Justicia y Seguridad. Hasta ese momento, la estructura gubernamental a cargo de la seguridad era una secretaría que dependía del gobernador, ahora se promovía la creación de una unidad más compleja en términos burocráticos que también le otorgaba más protagonismo a quien estuviese a cargo. El proyecto de ley que dio lugar a la creación de esta entidad contó con el apoyo de toda la Legislatura, aunque la oposición expuso que no estaba del todo de acuerdo con el rol que había ocupado el ejecutivo durante la intervención. En el siguiente capítulo se observa cómo se intentaron institucionalizar, con mayor o menor éxito, estas primeras medidas reformistas.



CAPÍTULO III: LA “MITAD” DE LA REFORMA. CONFLICTOS Y CONFLUENCIAS EN LA SANCIÓN DE LEYES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y GESTIÓN DE LA POLICÍA

Estamos en la mitad de la reforma. La intervención significó la ruptura y el desembarco. No la agotó; lo que se hizo fue una decapitación cupular para comenzar una organización que ahora estamos operando [...]. Sentamos una cabeza de playa para desde aquí actuar. Es lógico tener entonces algunas escaramuzas. Pero, por eso, es necesario actuar por sorpresa en cada paso.

Arslanian en La Nación (1998b).

La conformación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MJyS) en 1998 representó la finalización del proceso de intervención civil de la Policía Bonaerense iniciado unos meses atrás. El gobierno provincial decidió designar como titular de la nueva dependencia a León Arslanián, quien había presidido el Instituto de Política Criminal y Seguridad, el cual había tenido una fuerte incidencia en los lineamientos desarrollados durante la intervención. Esto hacía presumir que el desempeño de Arslanián se orientaría a profundizar las acciones que se habían implementado. El 13 de abril de dicho año comenzó su mandato, volviéndose, de algún modo, la cara visible de la reforma ante la sociedad y los medios de comunicación, así como también el principal encargado de implementarla (Decreto N°902/1998).²⁰ Este funcionario tenía una mirada similar a la de Lugones:

²⁰ “Arslanian seguirá con la reforma” (Nación, 2003); “Cómo fue la reforma que intentó Arslanian en 1999” (Saldisuri, 2004); “El fracaso de Arslanian” (Infobae, 2017); “Fin para la reforma policial de Arslanian” (Ámbito, 2009). Estos fueron algunos de los titulares de diarios de alcance nacional sobre la reforma policial iniciada en los noventa en la provincia de Buenos Aires. Todos estos casos consideraban que la reforma había sido mérito -para bien o para mal- de la primera autoridad en desempeñarse como ministro de Justicia y Seguridad, obviando el rol de otros funcionarios y políticos. En el ámbito académico, también se suele identificar a Arslanian como el principal responsable de dicho proceso político-institucional, aunque no de una manera tan taxativa como lo hizo la prensa



consideraba que la reforma estaba a medio camino y que había que continuar con el proceso iniciado en diciembre de 1997 (La Nación, 1998b).

En esta nueva etapa, el desafío era continuar con la reforma institucionalizando sus fundamentos, los cuales se basaban en el fortalecimiento de la conducción de la policía, la depuración de la institución y su reestructuración, la promoción de la especialización funcional y la descentralización territorial y operativa (Binder & Arslanian, 1997). Además, había que sortear las resistencias políticas y policiales (Rodríguez, 2004). A partir de aquí se hacen visibles dos facciones dentro del peronismo: una reformista, encabezada por Arslanian, en un principio apoyada por Duhalde; y un ala conservadora que buscaba mantener el orden vigente en la policía, la cual va a estar compuesta por el bloque de senadores y diputados del Partido Justicialista y varios intendentes, luego, Duhalde va a virar hacia esta facción. Si bien los legisladores peronistas anteriormente habían apoyado la depuración, en este contexto se resisten, defendiendo los intereses policiales (mayormente de los ya exonerados, que habían conformado el grupo de los “Sin Gorra”) y complicando la gestión de Arslanian al frente del MJyS. El presente capítulo se propone analizar el período que coincide con la primera gestión del MJyS, a partir de la cual varias de las medidas diseñadas e implementadas durante la intervención se institucionalizan en leyes, no sin antes experimentar cambios vinculados con la trama de conflictos y confluencias por parte de los distintos actores políticos en torno a la reforma policial.

(Suárez Saponaro, 2020; Ugolini, 2014; Rodrigo, 2013; Sirimarco, 2018). De hecho, esto llevó a que algunos investigadores tomen como fecha de inicio de la reforma al 13 de abril de 1998, momento en que dicho funcionario asumió su cargo en el Ministerio, aunque esto no sucede en la mayoría de los casos (Ugolini, 2014).



PROYECTOS DE LEY PARA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REFORMA

Durante esta etapa, se sancionaron dos leyes que marcaron un antes y un después en la discusión sobre la reforma policial en la provincia de Buenos Aires y en la gestión de la policía y la seguridad: la Ley de Seguridad Pública y la Ley de Organización de las Policías. Pero a estas leyes se llegó después de la presentación de diversos proyectos de ley y de un arduo debate parlamentario, lo cual tenía sentido en función de las distintas facciones dentro del peronismo y de los contrapuntos entre el peronismo y la Alianza. Cabe mencionar que, si bien antes de la intervención la reforma se había enunciado como una política de Estado, en esta etapa vamos a ver una oposición que, lejos de acompañar, se va a posicionar en contra del desempeño del gobierno (aunque algunos legisladores y actores fueron la excepción). Los drásticos cambios de posición por parte de un sector del peronismo y la Alianza, los cuales surgieron en un período muy corto de tiempo (recordemos que en diciembre de 1997 estaban todos los partidos apoyando el plan impulsado por Duhalde) pueden deberse a muchos factores. Por un lado, a la presión policial, principalmente por parte de los exonerados, los cuales habían conformado el grupo de *Los sin gorra*, mediante el cual reclamaban su reincorporación, culpando a Arslanian y solicitando al gobernador que entre en razón (Carabajal, 1998; Rodríguez, 2004).²¹ Esto quedó en evidencia a los pocos días de que asumiera Arslanian. Una de sus primeras medidas había sido firmar resoluciones en las que declaraba prescindibles a 34 comisarios inspectores, 180 comisarios, y 95 subcomisarios, muchos sin estar sumariados ni procesados penalmente (Carabajal, 1998). Ante esta situación, legisladores provinciales del PJ se reunieron con Duhalde para manifestar sus discrepancias con estas *purgas policiales* (Clarín, 1998). Entre estos legisladores, estaban Hugo Corvatta -vicepresidente del Senado-; Luis Genoud -titular del bloque de senadores del PJ-; Horacio Román -presidente de la Comisión de Seguridad del Senado-; y los diputados Andrés Bevilacqua y Juan Garibotto (Ibíd.).

²¹ Una de sus primeras protestas se llevó a cabo el 9 de junio de 1998, frente al Ministerio de Justicia y Seguridad ubicado en la ciudad de La Plata.



Sin embargo, también hay que tener en cuenta que la intervención quizás no había alcanzado los resultados esperados por parte del arco político, y que estaba fijado que en 1999 se iban a celebrar las elecciones provinciales. Es posible que por ello la oposición decidiera dar un paso al costado; estableciendo una diferenciación de cara a la campaña. Dentro del oficialismo, probablemente se estaba pensando en construir una nueva posición que diera respuesta al descontento poblacional, alimentado por el abordaje mediático de la inseguridad. Según una encuesta de victimización realizada en la zona noroeste del Gran Buenos Aires, si bien tan sólo el 29,6% de los encuestados había sido víctima real de algún delito durante 1997; el 44,1% se sentía victimizado, lo que da cuenta de la sensación de inseguridad en la población, más allá de la cantidad de delitos objetivos (Gobierno de la República Argentina, 1998). De aquellos que sufrieron algún tipo de delito, el 67,9% no realizó la denuncia en la policía (Ibíd.). La causa principal de no haber denunciado (39,5%) fue porque consideraban que dicha institución no hubiese hecho nada (Ibíd.). En esa construcción de una nueva posición, era redituable culpar al ministro Arslanian del mal desempeño en esta materia, liberando a Duhalde. De esta forma, no se ensuciaba la imagen del peronismo, sólo la de un funcionario que venía de afuera de la política,²² quien contaba con el beneficio de la “fusibilidad”, en los términos planteados por Pablo Navarro Urquiza (2024). Es decir, de poder ser reemplazado fácilmente sin que ello implique un costo político considerable ni tampoco obligue a introducir modificaciones en el sistema político, como lo hubiera hecho, quizás, la implicación del gobernador como el responsable de esa situación. Como se verá más adelante, si bien en esta etapa Duhalde aún apoyaba a Arslanian, para 1999 y como candidato a presidente, va a cambiar su posición, patrocinando a un candidato a gobernador que hablaba de “meter bala a los delincuentes”,

²² Si bien Arslanian había ocupado el cargo de ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la nación entre 1989 y 1992; su trayectoria estaba más asociada a la justicia, ya que entre 1984 y 1986 se había desempeñado como juez de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal y, bajo ese carácter, participó del Juicio a las Juntas militares que se realizó en 1985, presidiendo el tribunal al momento de dictarse la sentencia.



Carlos Ruckauf. Todos estos contrapuntos comenzaron a hacerse visibles en los proyectos de ley y sus modificaciones, los cuales trazaron un camino que podría resumirse de la siguiente manera:

1- PROYECTO 1, VERSIÓN 1. En el marco de la intervención civil de la Policía Bonaerense abordada en el capítulo anterior, el Programa Legislación y Políticas de Seguridad del Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS) -compuesto por técnicos de distintos partidos, pero todos en favor de la reforma- había elaborado un primer *anteproyecto de ley* (IPCS, 1998a). Este incluía una parte en la cual se establecían las bases para la regulación del sistema de seguridad pública (es decir, del funcionamiento de las distintas instituciones y dependencias que garantizaban la seguridad), y otra parte en la que se creaba una nueva organización policial asentada en el principio de descentralización operativa y funcional que había primado durante la intervención. El objetivo era otorgarles un marco legal a las policías constituidas durante dicho proceso -es decir, a la Policía Departamental de Seguridad, la Policía de Investigaciones y la Policía de Seguridad Vial, incluyendo también al Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos que en ese momento estaba bajo órbita del Servicio Penitenciario-.

2- PROYECTO 1, VERSIÓN 2. Ese anteproyecto de ley fue modificado por las autoridades del IPCS, en ese momento presidido por Arslanian, y convalidado por el gobernador (IPCS, 1998b). Esta versión era mucho más moderada, posiblemente porque el filtro lo establecieron quienes, si se aprobaba, después tendrían que implementarlo; ya que Arslanian estaba a punto de asumir como ministro. Esta versión, titulada *Proyecto de Ley de Seguridad Pública y Orgánica de las Policías de la Provincia de Buenos Aires*, fue presentada ante la legislatura bonaerense el 7 de abril de 1998, pasando a las comisiones de Seguridad y de Asuntos Constitucionales y Acuerdos.

3- PROYECTO 2, VERSIÓN 1. El 16 de junio, Horacio Román, en representación del bloque de senadores del PJ, presentó un proyecto propio, titulado *Proyecto de Ley de Seguridad Pública*. El mismo estaba conformado, básicamente, por la sección destinada a la creación de un sistema provincial de seguridad pública incluida en el *Proyecto de Ley de Seguridad Pública y*



Orgánica de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (aunque con diferencias) dejando de lado el resto del contenido de la propuesta, referido a la organización de las policías. Este proyecto pasó a sesión parlamentaria. Recordemos que Román formaba parte de lo que llamamos “ala conservadora del peronismo”; y que se había reunido -junto a otros legisladores- con Duhalde para manifestar su rechazo a las depuraciones. En aquella ocasión, también habían criticado al proyecto presentado por el ejecutivo (P1, V2).

4- PROYECTO 1, VERSIÓN 3. En función de la presentación del proyecto de Román, y de los debates en la comisión de seguridad, la versión del proyecto presentada por el ejecutivo fue recortada, excluyendo la parte referida a la creación del sistema de seguridad pública -la cual ya iba a estar presente en la propuesta del PJ-. Además se establecieron otros cambios. Por este motivo, se convirtió en el *Proyecto de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires* y pasó a sesión parlamentaria.

5- PROYECTO 1, VERSIÓN 4 y PROYECTO 2, VERSIÓN 2. Luego de ser aprobados en la Cámara de Senadores el 16 y 17 de junio de 1998, el 18 de junio se debatieron en Diputados, donde se introdujeron modificaciones (Senado de Buenos Aires, 1998b; Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b). Sin embargo, el 24 de junio estas modificaciones no fueron aceptadas por el Senado (Senado de Buenos Aires, 1998c).

Las distintas versiones de los proyectos daban cuenta de los intereses de los actores que los impulsaron. No solo por su contenido, que a continuación vamos a analizar, sino por la propia acción de modificarlos o presentar propuestas alternativas. Por ejemplo, las modificaciones introducidas por los titulares del IPCS y el gobernador a la primera versión del proyecto, posiblemente se vinculaban con su necesidad de que el mismo fuera aprobado y factible de implementar. Por otro lado, la presentación de un proyecto alternativo por parte de Román, ratificaba el descontento de los senadores justicialistas con la gestión de Arslanian, y su necesidad de ir estableciendo una diferenciación con el ala reformista del peronismo. De esta forma, resulta interesante observar cómo las distintas facciones dentro del peronismo



utilizaron estos proyectos para sentar posición respecto de la reforma policial; lo mismo la oposición, al establecer cambios en Diputados.

- Cuadro I. Principales diferencias entre los proyectos de ley sobre seguridad pública y organización de las policías, 1998

	Org. de las policías	Personal policial	Control policial	Rol del parlamento	Part. comunitaria	Sistema de seguridad pública
P1, V1	Planteaba la descentralización operativa y funcional; incorporando los cambios implementados durante la intervención	Contaba con un apartado destinado al personal policial sin dividir en oficiales y suboficiales; y al personal civil (técnicos y administrativos)	-	Establecía mecanismos de control parlamentario	Creaba los Foros Vecinales de Seguridad, Foros Municipales de Seguridad y Consejos Departamentales de la Seguridad. Además, se creaba el cargo de Defensor Provincial de la Seguridad y el de Defensor Municipal de la Seguridad.	Establecía las bases para su regulación
P1, V2	Planteaba la descentralización operativa y funcional; incorporando los cambios implementados durante la intervención	-	Creaba la Oficina de Control de Corrupción y Ética Policial, conformada por una Auditoría de Asuntos Internos y un Tribunal de Ética	-	Creaba los Foros Vecinales de Seguridad, Foros Municipales de Seguridad y Consejos Departamentales de la Seguridad. Además, se creaba la figura de Defensor Municipal de la Seguridad.	Establecía las bases para su regulación
P2, V1	-	-	-	-	Creaba los Foros de Seguridad Vecinales,	Establecía las bases para su regulación



					Municipales y Departamentales; incorporaba la figura del Defensor Municipal de la Seguridad y creaba el Consejo Provincial de Seguridad Pública.	
P1, V3	Planteaba la descentralización operativa y funcional; incorporando los cambios implementados durante la intervención	-	Creaba la Auditoría General de Asuntos Internos	-	-	-
P1, V4	No hablaba de "Policías", sino del "Sistema Único Policial" (SUP), dejando afuera a la Policía Vial. El SUP quedaba bajo dirección de un funcionario designado por el gobernador con acuerdo del Senado. Se creaban los cargos de Jefe y Subjefe de la Policía de Seguridad Departamental	Contaba con un apartado destinado al personal policial sin dividir en oficiales y suboficiales	Creaba la Inspección General de Asuntos Internos	-	-	-
P2, V2	-	-	-	Creaba la Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública Provincial	Creaba los Consejos Departamentales de Seguridad, los Foros de Seguridad Vecinales y los Foros de	Establecía las bases para su regulación



					Seguridad Departamental es; se sumaba al Defensor del Pueblo y se proponía Defensor Municipal de la Seguridad Pública fuera elegido mediante voto popular	
--	--	--	--	--	---	--

Elaboración propia sobre la base del Senado de la Provincia de Buenos Aires y de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires

En cuanto a las principales diferencias de contenido, como puede verse en el Cuadro I, estas versaron en torno al personal policial, los mecanismos de control policial, el rol parlamentario, y algunos contrapuntos menores en lo referido a la participación comunitaria. Tal como se ilustra, en las versiones 1 y 2 del proyecto 1 -es decir, el que originalmente elaboró un programa del IPCS y la versión modificada por sus autoridades- las cuestiones referidas al sistema de seguridad pública y a la organización de las policías formaban parte de una única propuesta; luego se van a diferenciar, quedando el proyecto 1 con lo relativo a lo policial y el proyecto 2 con lo referido al sistema de seguridad pública y la participación comunitaria.

El anteproyecto del IPCS (P1, V1) poseía un apartado sobre personal policial en el que se proponía la creación de un agrupamiento llamado “personal policial” que englobaba a los policías sin dividir entre oficiales y suboficiales; y un agrupamiento “personal civil”, que abarcaba a los técnicos y administrativos. También proponía crear un Instituto de Estudios Superiores de Seguridad Pública para fortalecer la formación policial; Foros Vecinales de Seguridad, Foros Municipales de Seguridad y Consejos Departamentales de la Seguridad, tres instancias de debate comunitario para la elaboración de políticas públicas. Además, creaba el cargo de Defensor Provincial de la Seguridad y el de Defensor Municipal de la Seguridad, este último similar a una figura que ya estaba vigente desde 1997. Finalmente, el anteproyecto



le otorgaba un rol clave al poder legislativo, ya que establecía mecanismos de control parlamentario. Con este documento, el Programa Legislación y Políticas de Seguridad ponía sobre la mesa temas que hasta entonces no habían sido del todo cuestionados, como la división entre oficiales y suboficiales; profundizaba otros que ya estaban en la agenda de gobierno, como la participación comunitaria; y recuperaba aquellos que se habían planteado en previos debates legislativos, como el rol parlamentario en los asuntos de seguridad.

Por su parte, el *Proyecto de Ley de Seguridad Pública y Orgánica de las Policías de la Provincia de Buenos Aires* (P1, V2) poseía semejanzas con la versión creada por el Programa Legislación y Políticas de Seguridad, pero también contaba con diferencias. Por ejemplo creaba la Oficina de Control de Corrupción y Ética Policial, conformada por una Auditoría de Asuntos Internos y un Tribunal de Ética; no eliminaba el escalafón de suboficiales; no incluía el control parlamentario ni los artículos sobre personal policial; y, en lo referente a la participación comunitaria, excluía la figura de los Defensores Provinciales de la Seguridad (IPCS, 1998b).

En cuanto al proyecto presentado por Román (P2, V1), era más moderado en lo atinente a la seguridad pública que la versión presentada por el ejecutivo (P1, V2), sobre todo en lo relativo al rol del poder ejecutivo. Mientras que en el P1, V2 se le otorgaba al gobernador la responsabilidad de conducir política e institucionalmente el sistema provincial de seguridad pública, así como también, de dirigir el sistema provincial de seguridad, presentando año a año un Plan General de Seguridad Pública ante la Legislatura Provincial; en el P2, V1 sólo se le asignaba la responsabilidad de implementar políticas del sistema de seguridad pública. Por otro lado, la propuesta del ejecutivo incluía las funciones que debía desempeñar el ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, las cuales estaban orientadas a conducir política e institucionalmente a las policías; la regulación y conducción de la participación comunitaria y la seguridad pública; la elaboración de planes para la prevención del delito; entre otras.

A partir de la presentación de ese proyecto, el P1, V2 experimentó cambios, convirtiéndose en el *Proyecto de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires* (P1, V3). Esta



versión se diferenciaba del proyecto que originalmente presentó el ejecutivo en abril al considerar que el Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos debía ser una tarea del Servicio Penitenciario, para que haya más policías en las calles.²³ Este cambio se introdujo en la Comisión de Seguridad del Senado, cuando también se eliminó el apartado sobre seguridad pública y participación comunitaria (temas incluidos, como se mencionó, en el proyecto de Román), previo a su debate en sesión parlamentaria.

A partir de los debates en Diputados, surgieron dos versiones nuevas de los proyectos presentados. Si bien los cambios no fueron aceptados por el Senado, es relevante describirlos en la medida que evidenciaban la postura de la oposición respecto de estos temas. Al proyecto sobre seguridad pública presentado por Román (P2, V1), se le aplicaron, principalmente, las siguientes modificaciones: la creación de la Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública en la Provincia de Buenos Aires; la inclusión del Defensor del Pueblo como integrante del Sistema de Seguridad Pública y la propuesta de que el Defensor Municipal de la Seguridad Pública fuera elegido mediante voto popular. De esta forma, el P2, V2 retomaba algunas cuestiones presentes en el P1, V1, es decir, en el anteproyecto madre de todas estas propuestas.

Finalmente, en el P1, V4, se proponía hablar del Sistema Único Policial de la provincia de Buenos Aires (SUP) en lugar de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, se establecía que el SUP debía estar integrado por las Policías Departamentales de Seguridad, la Policía de Investigaciones y el Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos, dejando afuera a la Policía Vial. Este sistema debía contar con una organización descentralizada según la extensión de los departamentos judiciales, pero a su vez debía estar bajo dirección de un funcionario designado por el gobernador con acuerdo del Senado. Asimismo, se establecían

²³ Según planteó el senador por el PJ Luis Genoud, se decidió que no fuera la policía la encargada de brindar este servicio porque se habían “cansado” de “escuchar que la policía no podía brindar seguridad porque tenía que dedicarse a trasladar a los delincuentes, hasta los juzgados” (Genoud en Senado Buenos Aires, 1998b, p. 1183).



los cargos de Jefe y Subjefe de la Policía de Seguridad Departamental. En esta versión no se facultaba al personal policial para limitar la libertad de las personas sin orden judicial (como si se lo hacía en las otras); se proponía la creación de un Consejo de Policía para asesorar al director provincial del SUP; se incorporaba a la Inspección General de Asuntos Internos, cuyo inspector general debía reportar jerárquicamente al director provincial del SUP; se agregaba un apartado sobre personal policial, donde se creaba un escalafón único en el que la promoción de suboficiales a oficiales o los cambios de agrupamiento podían realizarse mediante la capacitación, el mérito profesional y la sujeción a los principios básicos de actuación; se sumaba un apartado sobre Reglamento Disciplinario Policial; y, finalmente, se creaba el Instituto de Estudios Superiores de Seguridad Pública, para generar una formación policial de calidad. Esta versión del proyecto, por un lado, mantenía cuestiones vigentes en la policía previo a la intervención civil -como los cargos de jefe y subjefe de las policías de seguridad-; pero también incorporaba cuestiones que estaban en el P1, V1 -como el escalafón único-.

Ahora bien, luego de que estas últimas modificaciones no fueran aceptadas por el Senado, los proyectos (P1, V3 y P2, V1) ingresaron nuevamente a la Cámara de Diputados, siendo aprobados el 15 de julio -si bien la oposición votó negativamente la insistencia del Senado, no llegó a alcanzar los dos tercios necesarios que establece la Constitución Nacional- (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998c; 1998d). De esta manera, el 5 de agosto fueron promulgadas la Ley N°12.154/1998 de Seguridad Pública y la Ley N°12.155/1998 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

La primera establecía las “bases jurídicas e institucionales fundamentales del sistema provincial de seguridad pública en lo referente a su composición, misiones, funciones, organización dirección y funcionamiento”, así como también las bases para la “formulación, gestión y control de las políticas y directivas de seguridad pública en el ámbito provincial” (Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1171). Asimismo, creaba los Foros de Seguridad, que eran espacios de intercambio ciudadano para la formulación de políticas públicas. Estos se



dividían en vecinales, que debían originarse en el ámbito de cada comisaría y estar conformados por organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales ancladas en dicho ámbito territorial; municipales, que eran de alcance distrital y debían incluir al intendente, miembros del Departamento Deliberativo del Municipio, organizaciones comunitarias municipales y un representante de las instituciones religiosas; y los departamentales, que debían funcionar en el ámbito de cada Jefatura Departamental y estar compuestos por los Defensores Municipales de la Seguridad del Departamento, el Fiscal de Cámaras Departamental, cuatro legisladores provinciales, los intendentes de ese ámbito territorial y representantes de distintas asociaciones profesionales, empresariales, gremiales y religiosas.²⁴ Los foros mencionados debían cumplir con diversas funciones, como por ejemplo, intervenir en cuestiones vinculadas con la seguridad vecinal, municipal o departamental; evaluar el desempeño de las policías provinciales y de los prestadores del servicio de seguridad privada; elaborar propuestas y solicitar informes a los titulares de las comisarías; intervenir en los planes de prevención del delito y mantenimiento de la seguridad en cada ámbito de actuación; entre otras. Además, la ley incorporaba la figura del Defensor Municipal de la Seguridad²⁵ y creaba el Consejo Provincial de Seguridad Pública, el cual debía colaborar con el ministerio en la elaboración de planes, proyectos y propuestas e implementación de las políticas de seguridad.

Por otra parte, la Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires establecía la “composición, funciones, organización, dirección y coordinación de las Policías de la Provincia de Buenos Aires”, es decir, de la Policía de Seguridad Departamental, la Policía de

²⁴ Debían incluir un representante del Colegio de Abogados, un representante del Colegio o Asociación de Magistrados, un representante de las Cámaras Empresariales, un representante del sector agrario o sector especial, un representante de los Colegios profesionales, un representante de las organizaciones gremiales y un representante de las instituciones religiosas.

²⁵ La figura de los Defensores de la Seguridad estaba vigente desde 1997, pero en el proyecto se proponía que los mismos fueran elegidos por los Foros Municipales, en lugar de ser elegidos por los antiguos Foros Comunitarios.

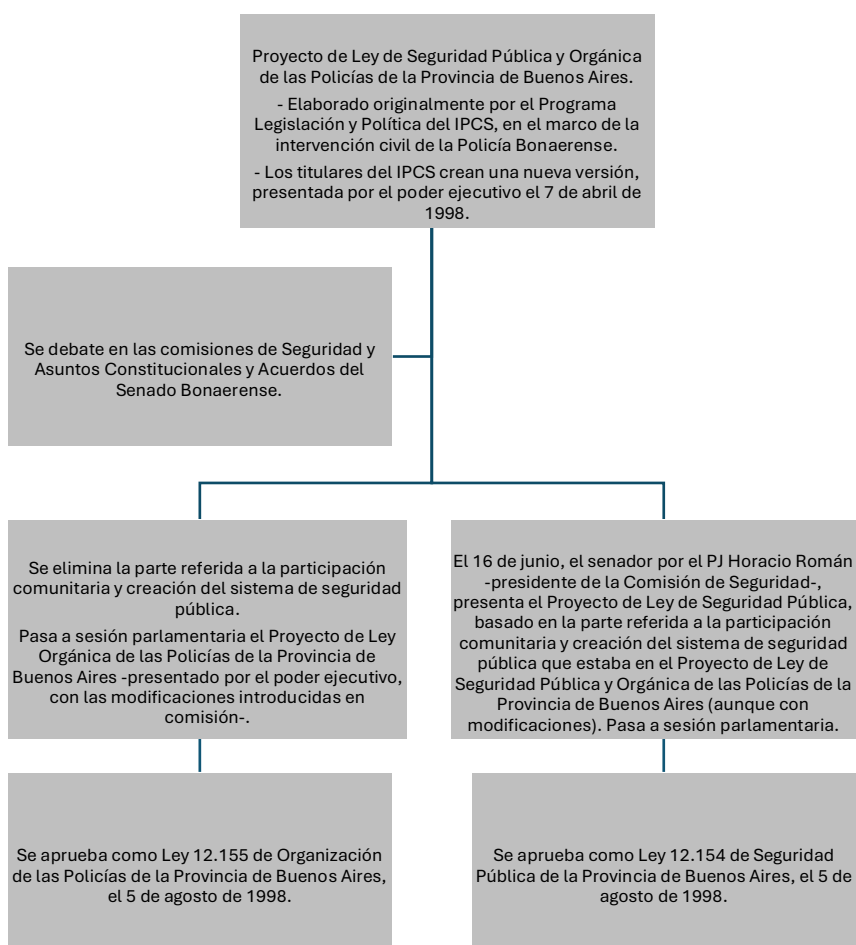


Investigaciones en Función Judicial y la Policía de Seguridad Vial (Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1157). Se las definía como “instituciones civiles armadas”, y se establecían sus principios básicos de actuación conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, dejando de lado la violencia policial y la violación de los derechos humanos (Ibíd.).

La legislación se regía por el principio de descentralización operativa, respetando la “extensión territorial y denominación de cada uno de los Departamentos Judiciales existentes” (Ibíd., p. 1161). Así, en cada uno de estos departamentos debía crearse una Policía de Seguridad Departamental con un jefe propio, todas coordinadas por una Dirección General de Coordinación Operativa, a cargo de un oficial superior en actividad designado por el ministro de Justicia y Seguridad. En cuanto a la Policía de Investigaciones en Función Judicial, se estableció que debía estar integrada por la Dirección General de Investigaciones en Función Judicial, las Delegaciones Departamentales de Investigaciones en Función Judicial -que debían crearse en cada Departamento Judicial-, la Dirección General de Policía Científica en Función Judicial y la Dirección General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad-. La Policía de Seguridad Vial, por su parte, debía estar conformada por una Dirección General de Seguridad Vial y poseer destacamentos en cada uno de los departamentos establecidos. Por otro lado, se creaba una Dirección Aérea; una Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito -con una “estructura técnica especializada en la realización de actividades de inteligencia policial conducente a la prevención del delito” (Ibíd., p. 1163)-; un Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos -a ser ejercido por personal del Servicio Penitenciario Bonaerense-; y una Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional -conformada por una Auditoría de Asuntos Internos, un Tribunal de Ética y una estructura administrativa-. Sobre la formación y capacitación, se establecían los lineamientos generales, dictaminando que el Plan de Estudios debía ser elaborado por el Ministerio de Justicia y Seguridad. Cabe destacar que se contemplaba que los suboficiales, si realizaban los cursos correspondientes, podían acceder al escalafón de oficiales.



Esquema I. Evolución legislativa del Proyecto de Ley de Seguridad Pública y Orgánica de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, 1998.



Elaboración propia sobre la base de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires (s/f)



EL APOORTE DE LOS DEBATES LEGISLATIVOS

El rol del poder legislativo fue clave para la sanción de las dos leyes mencionadas en el apartado anterior. Como se abordó previamente, para finales de 1997 se había conformado una alianza entre las dos fuerzas opositoras de mayor relevancia, la Unión Cívica Radical (UCR) y la Alianza Frente País Solidario (FREPASO), llamada Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación. Producto de las elecciones de medio término celebradas ese mismo año, la legislatura bonaerense había quedado conformada por 44 diputados y 25 senadores de la Alianza Frente Justicialista Bonaerense -oficialistas-; y 48 diputados y 21 senadores de la oposición (Dirección Nacional Electoral, s/f). Esto significó un gran revés para Duhalde, ya que mostraba el descontento ciudadano con su gestión y le otorgaba una mejor posición política a la oposición. Ante esta situación, el gobernador decidió encarar un proceso de reforma policial para buscar revertir la disconformidad de la ciudadanía. En un principio, esto fue apoyado por la Alianza, ya que Duhalde había cedido ante varios de sus reclamos (presentó un proyecto de ley para convalidar el decreto de la intervención civil; e impulsó la creación de una comisión parlamentaria dedicada al control y la fiscalización de dicha intervención). Sin embargo, en los debates por la modificación de la Ley Orgánica de Ministerios (abordados en el capítulo anterior), los legisladores opositores comenzaron a mostrar nuevamente su descontento con el desempeño de Lugones y, por lo tanto, con el gobierno de Duhalde, tal como lo habían hecho hasta antes de diciembre de 1997. En los debates por el Proyecto de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (ejecutivo) y por el Proyecto de Ley de Seguridad Pública (Román-PJ), se profundizó esta diferenciación con el poder ejecutivo, principalmente con Arslanian, que se había convertido, como se describió anteriormente, en la cara visible de la reforma.

A pesar de que ambos proyectos fueron aprobados, la oposición expuso su postura con los distintos temas que abarcaban las iniciativas e, incluso, exhibió propuestas propias. Como se



mencionó, los legisladores del PJ tampoco estaban del todo alineados con la política encabezada por Arslanian y convalidada por Duhalde, lo cual no sólo quedó demostrado en las declaraciones públicas de éstos sino, también, en la Legislatura, donde eliminaron una parte del proyecto del ejecutivo para que Román presentara una nueva versión del sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires con un menor rol del ejecutivo en materia de control policial.

En los debates parlamentarios²⁶ se abordaron distintos temas. Con relación al Proyecto de Ley de Seguridad Pública, el rol parlamentario y la participación comunitaria fueron los principales.

Para la oposición, era una grave falta que el proyecto no contara con referencias a los controles parlamentarios sobre el accionar del poder ejecutivo y del sistema de seguridad en general. La Alianza consideraba que era necesario crear una Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública Provincial, lo cual quedó plasmado en la versión modificada del proyecto que se aprobó en Diputados pero que luego fue rechazada en el Senado.²⁷ Asimismo, postulaban que el gobernador debía presentar, en cada Asamblea

²⁶ Estos tuvieron lugar los días 16 y 17 de junio de 1998 en el Senado, donde fueron aprobados sin modificaciones por unanimidad en general y por mayoría en particular. El 18 de junio se debatieron en Diputados, donde se introdujeron modificaciones, las cuales fueron rechazadas el día 24 de junio en el Senado. El 15 de julio se aprobaron en Diputados sin modificaciones.

²⁷ A la Comisión Bicameral de Control Parlamentario de la Seguridad Pública Provincial se le otorgaba la siguiente misión: “Comprobar, inspeccionar y fiscalizar el sistema provincial de seguridad pública en lo relativo a su composición, misiones, funciones, organización, dirección, coordinación y funcionamiento, e intervenir, conforme lo establecido en la presente ley, en la formulación, gestión y control de las políticas y directivas de seguridad pública, de las reformas que se formulen e implementen en el sistema provincial de seguridad pública o en algunos de sus componentes, y de las actividades de sus órganos, organismo y cuerpos, en el ámbito provincial, verificando que su funcionamiento se ajuste estrictamente a lo preceptuado en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, constatando la estricta observancia y respeto de las garantías constitucionales y



Legislativa por inicio de Sesiones Ordinarias, un Plan Anual de Seguridad. Ante este argumento, el justicialismo sostuvo que Duhalde -o quien ocupara en un futuro su cargo- no tenía por qué exponer ante el poder legislativo una propuesta, ya que esto era una “atribución del gobernador” y no una “obligación” (Otonello en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, p. 3809). Por otro lado, el justicialismo consideraba que la creación de una comisión de control parlamentario no tenía sentido debido a que ya existía una comisión bicameral creada por la Ley N°12.068. Según afirmó Otonello, dicha comisión contaba con “amplias facultades y funciones como para controlar todo lo relacionado con la seguridad pública, con las políticas en materia de seguridad y con la reorganización de todo el sistema de seguridad y policial de la Provincia” (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, p. 3810).

En cuanto a la participación comunitaria, había diversas posturas incluso hacia el interior de la propia Alianza. El radicalismo consideraba que el proyecto de Román diluía la responsabilidad del gobierno en miembros de la comunidad civil. Sobre este tema, el diputado Espada señaló lo siguiente:

No nos gustaría que esta política participativa que todo hombre demócrata en una democracia moderna, responsable y participativa sea una mera cosmética irrelevante que estuviera eludiendo responsabilidades primarias que son del gobierno, o lo que sería más grave, que fuera un simple barniz que estuviera ocultando los propios y reiterados fracasos en la materia. (Espada en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, pp. 3844 y 3845).

Por su parte, el FREPASO creía que en dicho proyecto se reducía el rol de la comunidad en asuntos de seguridad. Vale decir, lejos de considerar a los Foros de Seguridad como una estrategia del gobierno para liberarse de responsabilidades, consideraba que había que fomentar aún más la participación comunitaria. El senador por el FREPASO Filomeno sostuvo

evaluando la eficacia del sistema en el cumplimiento de sus misiones” (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, p. 3870).



que esta última debía ser “una interacción permanente y conjunta entre el Estado y la comunidad”, mediada por “un conjunto de mecanismos e instancias de participación institucional” que, desde su punto de vista, no estaban contempladas en el proyecto en tratamiento (Filomeno en Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1204).

En la versión modificada en la Cámara de Diputados que luego no fue aprobada, la Alianza había cambiado el término Foros Departamentales por el de Consejos Departamentales -a los que se les otorgaba un lugar de formulación de sugerencias y no tanto de control de las distintas policías-; se sumaba como función de los Foros Vecinales y de los Foros Municipales la participación en la implementación de políticas y/o programas sobre seguridad pública en los ámbitos local y municipal, respectivamente; se agregaba al Defensor del Pueblo como integrante del sistema de seguridad pública; y se proponía que el Defensor Municipal de la Seguridad Pública fuera elegido mediante voto popular y no por medio de los Foros de Seguridad Vecinales.

Finalmente, en lo relativo a este proyecto, la oposición también criticó las escasas referencias a la seguridad privada y “la gran cantidad e importancia de las cuestiones que se [dejaban] libradas a posterior reglamentación y que no se [establecían] con precisión en este proyecto de ley” (Sigal en Senado de Buenos Aires, 1998b, p.1190).

Ahora bien, en cuanto al Proyecto de Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires se abordaron diversos temas: la descentralización operativa y funcional de las policías, la cuestión del escalafón único (que no estaba en el proyecto), el bienestar policial y la detención sin orden judicial.

Sobre la descentralización, el justicialismo consideraba que, con la sanción de la ley, se iba a fundar una nueva policía, más controlada y eficiente, y sujeta a las normas constitucionales. Para el senador Genoud, la “nueva organización de las policías de la provincia de Buenos Aires” presentaba un “rasgo novedoso”, como lo era la “descentralización de la misma, tanto operativa como financiera”, lo que iba a permitir “un control más eficaz por parte de los jefes



de las distintas policías departamentales y [...] de las autoridades policiales de cada municipio” (Genoud en Senado de Buenos Aires, 1998b, p.1182). Este senador también creía que los “roles bien diferenciados” hacían a la especialización de las policías, “ya que cada una de ellas, con la especialización, [iba a poder] brindar un mejor servicio de seguridad, cada una dentro de su competencia” (Ibíd.).

En cambio, la Alianza consideraba que la descentralización ya se venía aplicando y ello no había resultado exitoso. Para el senador Florio (UCR), la intervención y sus resultados habían sido frustrantes. Similarmente, Daniel Salvador sostuvo que “a más de seis meses de iniciado el proceso de reforma encarado por el gobernador Duhalde, e inspirado y ejecutado por el ministro Arslanian, [...] el balance [era] negativo” (Salvador en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, p. 3814). Esto se lo atribuía, principalmente, a la descentralización:

Se ejecutó una denominada descentralización sin el fundamento correcto que terminó de anarquizar totalmente la institución. Sumado a ello tenemos el desmantelamiento de todas las divisiones especializadas y la ausencia del nuevo aporte financiero tendiente a mejorar la situación del cuerpo. Paralelamente y como lo demuestra la crónica diaria, la seguridad en las calles de nuestra Provincia cada vez es más débil y la inseguridad reina con mayor fuerza. En síntesis, se han dedicado a destruir a la Policía Bonaerense, pero, en definitiva, se ha dejado a la sociedad sin policía. (Salvador en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, p. 3815).

En esta línea, la oposición no hablaba de “policías”, sino que proponía la creación de un Sistema Único Policial de la Provincia de Buenos Aires (SUP), lo cual quedó plasmado en la versión modificada por Diputados que el Senado rechazó. De esta forma, el SUP integraba a las Policías Departamentales de Seguridad, la Policía de Investigaciones y el Servicio de



Custodia y Traslado de Detenidos,²⁸ dejando afuera a la Policía Vial. Este SUP mantenía una organización descentralizada según la extensión de los departamentos judiciales, que iba a estar bajo dirección de un funcionario designado por el gobernador con acuerdo del Senado. Sin embargo, se proponía reestablecer los cargos de Jefe y Subjefe de la Policía de Seguridad Departamental.

Respecto de la cuestión del escalafón único, ésta había quedado afuera del proyecto del oficialismo, aun cuando esta idea había estado presente desde el inicio de la reforma -lo cual sugiere que la presión de las altas cúpulas policiales estaba teniendo sus efectos dentro de un sector del peronismo-.²⁹ El justicialismo mencionó que quedaba pendiente la sanción de una ley de personal policial, reconociendo esta falta. Para el senador Jorge Scoccia (PJ), esto se debía a que la reforma era un proceso, y el tratamiento de este proyecto de ley representaba una profundización de aquellos “primeros pasos” que se habían dado durante la intervención (Scoccia en Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1210).

Para el diputado Mosquera (UCR), en cambio, la desarticulación del escalafón único en el proyecto repetía la “idea de gente de sangre plebeya y sangre azul” lo cual producía una “contradicción interna” respecto a la idea que venían trabajando desde los inicios de la reforma, “que contemplaba un escalafón único que sirviera de estímulo a la preparación para romper estructuras estancas y premiar a través de los ascensos, los méritos y la formación” (Mosquera en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, pp. 3826 y 3827). En sintonía con esta cuestión, la oposición criticó la falta de referencias al bienestar policial en el proyecto. Para el diputado Mosquera, por ejemplo, era necesario aprobar la agremiación policial. Desde

²⁸ Cabe destacar que, en la versión previa a las modificaciones de Diputados -que es la que finalmente se retomó y aprobó-, el Servicio de Custodia y Traslado de Detenidos no integraba el sistema de seguridad pública debido a que se lo encomendaba al Sistema Penitenciario y no a la policía.

²⁹ De hecho, en la versión preliminar que había elaborado el IPCS se sugería que se eliminara esta división entre oficiales y suboficiales.



su punto de vista, su exclusión del proyecto evidenciaba que el oficialismo seguía considerando a la policía “como una fuerza militar y no como una fuerza civil armada” (Mosquera en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, p. 3826).

Otro tema en debate fue la detención sin orden judicial, la cual, en el proyecto, se permitía por un tiempo máximo de 12 horas. Esto fue criticado por la oposición, ya que, desde su punto de vista, era una regresión en el proceso de construcción de una policía democrática.

Más allá de estos comentarios puntuales, las exposiciones se detuvieron en consideraciones generales sobre la reforma policial y el tratamiento de ambos proyectos de ley. Una cuestión destacada fue la de las “depuraciones” las cuales fueron criticadas por parte de la oposición, aunque no por los peronistas -a pesar de haberlo hecho públicamente en otros ámbitos-. Algunos legisladores radicales mantenían la visión de que la crisis policial era responsabilidad de unos pocos efectivos, como fue el caso del senador por la UCR Florio, quien afirmó que las “responsabilidades” no eran “colectivas ni institucionales, sino personales [...] de quienes cometieron delitos” (Florio en Senado de Buenos Aires, 1998b, p.1199). El diputado Salvador, por ejemplo, al referirse a la política de las “purgas policiales” dijo lo siguiente:

Este sistema de las mal llamadas purgas nos hace recordar a quien, en lugar de tirar la manzana podrida afuera del cajón, arroja el cajón con la manzana podrida y todas las manzanas sanas. (Salvador en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, p. 3815).

Asimismo, consideraba que la “metodología implementada por el gobernador y el ministro de Seguridad consistió en aplicar, de manera irrestricta y con un criterio intrínsecamente injusto, medidas de expulsión masiva a la Policía de la Provincia” (Ibíd.). Siguiendo este argumento, consideraba que las “purgas policiales” habían “provocado una verdadera revolución escalafonaria, con la cual los subcomisarios y oficiales principales del '97 [habían] pasado indiscriminadamente a ser las autoridades máximas en el '98” (Ibíd.).

El diputado radical Salvador extendió sus críticas y sostuvo que el “proceso reformista” estaba “plagado de errores, imperfecciones y contradicciones”, vinculadas a “públicas divergencias



y contradicciones entre las responsabilidades de la intervención y las del Instituto de Políticas Criminales” a partir de las cuales “se actuó con un alto grado de improvisación, anarquizando aún más la institución policial y agravando la crisis existente” (Salvador en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, p. 3815).

Pese a esto, algunos senadores y diputados de la Alianza reconocieron el cambio en la postura del gobierno vinculándola al resultado electoral de 1997, sobre todo el FREPASO. Sigal, por ejemplo, afirmó que “por fin” y “no sin marchas y contramarchas” el gobierno se dispuso a “mirar la realidad” vale decir “el rotundo veredicto de las urnas” que “acalló el triunfalismo de los discursos acerca de la provincia ideal y abrió paso a la percepción de la provincia” tal como era (Sigal en Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1187).

En otro orden de cosas, desde el punto de vista del oficialismo, los proyectos debatidos en sesión parlamentaria eran el resultado de un trabajo conjunto con la oposición, por ello se conformaban como una política de Estado basada en el consenso entre partidos. Para el senador Genoud, por ejemplo, “el acuerdo político alcanzado entre el Gobierno y los partidos de la oposición a los fines de asegurar los resultados de un cambio” permitía revalorizar la “política en materia de seguridad y justicia” (Genoud en Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1179). Para el diputado Dardo Otonello, estos proyectos mantenían la impronta de los distintos actores involucrados en su elaboración -el IPCS, la Alianza, el gobernador y el justicialismo- (Otonello en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b, 3807). Algunos legisladores de la oposición también remarcaron que la reforma era una política estatal, en la que estaban interviniendo todas las fuerzas políticas y por ello era necesario profundizar el consenso. Para Mosquera, el resultado de las elecciones de 1997 debía entenderse “no sólo como un deber para quienes perdieron” sino también como una “voluntad del pueblo” que debían “llevar adelante todos”, es decir, “oficialismo y oposición, pero también jueces y policías, legisladores y Poder Ejecutivo” (Mosquera en Cámara de Diputados Buenos Aires, 1998b, p. 3820). Por otro lado, Sigal dijo que la oposición -y particularmente el FREPASO- “se decidió a asumir los costos de la decisión de comprometerse a fondo con una reforma que no



podía demorarse sin poner en peligro las normas más elementales de convivencia entre los bonaerenses” (Sigal en Senado de Buenos Aires, 1998b, p.1188). Este senador sostuvo que, los proyectos que estaban discutiendo, habían incluido “un conjunto de aspectos presentes” en la propuesta de la Alianza, a pesar de que no coincidían que un conjunto de disposiciones presentes en éstos (Ibíd.). Para Filomeno, el consenso nació “con la nueva realidad política que se abrió en la provincia con el resultado electoral del 26 de octubre”, momento en el que la oposición asumió como compromiso “la responsabilidad de respaldar y de garantizar la gobernabilidad y [...] el oficialismo, luego de años de discrecionalidad y de autismo, [decidió] escuchar a la oposición y avanzar juntos en la solución de los grandes problemas de la provincia” (Filomeno en Senado de Buenos Aires, 1998b, pp. 1201 y 1202). Por su parte, el senador Florio sostuvo que la idea de consenso remitía a “tratar de llegar a mínimos acuerdos”, lo cual en ese momento consistía en “recoger las posiciones de varios y [...] facilitar que la responsabilidad política del Gobierno se [ejerciera]” (Florio en Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1194). Finalmente, concluyó en que, si bien el consenso podía ser “facilitador de una gestión”, esto no significaba “sociedad con la responsabilidad en esa gestión” (Ibíd.).

Por otro lado, los proyectos eran considerados una deuda de la democracia tanto para el peronismo como para la oposición, ya que las normativas vigentes databan de la última dictadura cívico-militar. Tal como mencionó Genoud (PJ), “había que mejorar una ley que venía del tiempo de las dictaduras” (Genoud en Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1181). Para el diputado Otonello (PJ), esto le daba un “valor político especial” a la propuesta de ley orgánica, ya que, a “quince años de vigencia continua del sistema democrático y del ejercicio permanente de las instituciones de la Provincia” todavía seguía en funcionamiento “el decreto-ley 9.550/80” (Otonello en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1998b p. 3810). En esta línea, una de las características más importantes del proyecto era que mostraba “una actitud no militarista en cuanto a la concepción de la policía”, en los términos del senador Jorge Soccia (en Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1211).



Por su parte, la oposición consideraba que, a pesar de las diferencias con el oficialismo, todos pretendían modificar las legislaciones vigentes para eliminar los resabios de la dictadura que habían quedado en la estructura y en el funcionamiento de la Policía Bonaerense. Para el diputado Mosquera “la crisis policial” era el “resultado de los enfoques y de la acción de la dictadura militar de Camps y Etchebolaz y de una doctrina de la seguridad nacional que anidó en la institución bonaerense y que consistió, básicamente, en ver al pueblo como enemigo” (Mosquera en Cámara de Diputados Buenos Aires, 1998b, p. 3819). En una línea similar, el diputado Martín señaló la importancia del debate y de las leyes porque creía que con ellas iba a terminar la “etapa de facto de la policía de la Provincia” (Martín en Cámara de Diputados Buenos Aires, 1998b, p. 3830). El senador Eduardo Sigal afirmó que, “desde posiciones o enfoques muy diferentes”, con el oficialismo iban a llegar a “conclusiones parecidas” sobre los proyectos de ley, porque tanto unos como los otros querían “instalar el encuadre político [del] debate, en el hecho de que [se propusieron] [...] cambiar la policía de Camps y de la dictadura por un sistema de seguridad propio de un régimen democrático” (Sigal en Senado de Buenos Aires, 1998b, p. 1186).

Asimismo, la oposición remarcó que “habían sido necesarios” los “escándalos”, las “denuncias” y la “percepción social generalizada acerca de la descomposición de la Policía Bonaerense” para iniciar un proceso de cambio (Sigal en Senado Buenos Aires, 1998b, p.1187). Siguiendo esta línea, se habló de cierto “colapso” que estaba amenazando la “institucionalidad” y avergonzando a los “bonaerenses decentes” (Ibíd.). El senador Filomeno, por ejemplo, afirmó que “los malos” no eran “los hombres” sino “el sistema”, un “sistema perverso que se había enquistado en la Policía de la Provincia de Buenos Aires” (Filomeno en Senado de Buenos Aires, 1998b, p.1202).

En los debates, legisladores peronistas y de la oposición aprovecharon la ocasión para dejar asentada su visión sobre ambos proyectos, pero también sobre los resultados de la intervención civil de la policía y la reforma en general. La Alianza intentó plasmar sus consideraciones en los proyectos, lo cual tuvo éxito en Diputados -donde contaban con



mayoría-, pero no en el Senado. Cabe destacar que la postura de la oposición poseía algunos puntos en común con el “anteproyecto” que había elaborado el Programa Legislación y Políticas de Seguridad del IPCS, ya que reclamaban el control parlamentario, la necesidad de constituir un solo escalafón y de sumar un apartado vinculado al personal policial. De esta forma, durante los debates recuperados no se modificaron los proyectos de ley pero sí se plantearon cuestiones que debían profundizarse o incorporarse en la reforma, algunas de las cuales tuvieron lugar en la segunda etapa reformista transcurrida entre 2004 y 2007, como por ejemplo, la eliminación del escalafón de suboficiales y la sanción de una Ley de Personal.

El análisis de estas exposiciones no tiene por objeto, únicamente, dar cuenta de las posturas de los distintos bloques respecto de los temas abordados sino, también, introducir una reflexión sobre la transformación de la discusión política sobre la seguridad y la policía producida a partir de la intervención de la policía y el posterior impulso del proceso de reforma. En poco tiempo, el debate legislativo se complejizó y, pese a continuar exhibiendo algunos resabios vinculados con la influencia de sectores policiales en las posturas manifestadas por distintos legisladores, fue evidente que la iniciativa del gobierno en los aspectos mencionados había, al menos, obligado a los representantes legislativos a tomar partido en una serie de cuestiones, dentro de las cuales destacaron, en materia de seguridad pública, la incidencia del rol parlamentario y la participación comunitaria. Si bien se trata solo de dos elementos, ambos dan cuenta del cambio de época, en el cual los legisladores querían formar parte activa de la política de seguridad y los asuntos policiales, por un lado, y de cómo estos querían, también, discutir el rol de los gobernantes locales en estos temas. Por otro lado, y en relación con el proyecto de Ley de Organización de las Policías de la Provincia, dimos cuenta aquí de los ejes que estructuraron la discusión y, nuevamente, resultaron ser elementos no abordados previamente en el plano legislativo. Todos ellos influenciados por el nuevo criterio que el gobierno impulsaba sobre la seguridad y la policía, a saber: la descentralización, el escalafón único, el bienestar policial y el control de las detenciones policiales. Más allá de los contrapuntos existentes entre el oficialismo y la oposición, no se puede ignorar, por un lado, la incorporación de todas estas temáticas de alta relevancia para la seguridad provincial en



los discursos de los legisladores y, por otro, la relativa construcción de una agenda de trabajo conjunta entre ambos espacios políticos en torno a estas cuestiones. Todo esto da cuenta de una dimensión particular del proceso de reforma: su impacto en el sistema político. No se trataba, entonces, solamente de las iniciativas del gobierno y, en particular, de Arslanián, sino de un cambio de paradigma en la discusión referida a estos aspectos particulares.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS CAMBIOS

Durante la etapa transcurrida entre abril de 1998 y agosto de 1999, se continuaron las medidas implementadas durante la intervención civil de la Policía Bonaerense, lo que evidenció una línea de continuidad entre Lugones y Arslanián, ambos encargados de llevar adelante este proceso político-institucional. Sin embargo, también se profundizaron cuestiones que se habían dejado de lado previamente.

La creación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires fue una instancia clave, ya que le proveyó a los funcionarios la estructura burocrática-administrativa necesaria para continuar con la reforma. La primera orgánica aprobada en abril de 1998 quedó conformada por la Secretaría de Justicia, la Secretaría de Seguridad, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Formación y la Dirección General de Administración, cada una con sus respectivas dependencias (Decreto N°946/1998). Este esquema promovía la especialización policial y la diferencia entre prevención e investigación, por medio de la creación de la Secretaría de Seguridad y de la Secretaría de Justicia, de la cual dependía la Subsecretaría de Investigaciones Judiciales. Si bien esta cuestión había estado presente durante la intervención, todavía no había tenido un correlato en la estructura orgánica. Asimismo, se fomentaba la participación comunitaria -Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Formación-. Se trataba de un movimiento por parte del gobierno provincial orientado a profundizar el establecimiento de mecanismos de conducción política por sobre la policía provincial, iniciado a partir de la intervención de la institución policial.



Una vez aprobada la Ley N°12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio se fue complejizando para adaptarse a lo establecido por dicha normativa. De esta forma, se crearon la Secretaría de Investigaciones Judiciales -que subió su rango de subsecretaría, separándose del área de Justicia-; la Dirección Provincial Técnica de Comunicaciones e Información; la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial (Decreto N°1582/1998; suprimida luego mediante el Decreto N°925/1999); la Dirección General de Servicios Aéreos; la Unidad de Cooperación y Fortalecimiento Institucional (Decreto N°2135/1998); la Dirección de Despacho, la Dirección Técnico-jurídica (Decreto N°3879/1998); la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional (Decreto N°3879/1998); el Departamento de Coordinación y Protección de Testigos y el Departamento Custodia Especial y Protección de Funcionarios (Decreto N°925/1999).

De esta estructura, fue particularmente relevante la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional, la cual había sido creada mediante la Ley N°12.155. Esta perseguía la función de “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” (Decreto N°3879/1998). Según afirmó Duhalde en la Asamblea Legislativa de 1999, esta oficina fue originada con el objetivo de “dotar a las policías de mecanismos que pudieran elevar la calidad moral de sus integrantes” (p. 14). Vale decir, era una herramienta institucional para continuar con el proceso de depuración y control policial, uno de los principales ejes que signaron este proceso de reforma, lo cual resultaba esperable si consideramos que, dentro de los fundamentos que habían dado lugar a esta serie de cambios, las denuncias públicas de corrupción policial destacaban.

Por otro lado, el ministerio integró a las policías creadas con la Ley de Organización de las Policías de manera descentralizada y siguiendo los criterios de especialización funcional. Así, la Secretaría de Seguridad incluyó a las Jefaturas Departamentales (I a XVIII), los Destacamentos (I a XVIII), el Servicio Centralizado de Caballería, el Servicio Centralizado de Infantería, el Grupo Halcón, la Dirección General de Seguridad Vial y las Delegaciones de



Policía de Seguridad Vial (Decreto N°3880/1998). Por otra parte, las Delegaciones Departamentales de la Policía de Investigaciones en Función Judicial de la Provincia de Buenos Aires fueron incluidas dentro de la Secretaría de Investigaciones Judiciales.

Con la creación del ministerio y su paulatina complejización, el poder ejecutivo mostraba la intención de fortalecer la conducción política de la policía y una visión diferente de la seguridad que, a diferencia de la que había primado durante los primeros años del gobierno de Duhalde, no la reducía a los asuntos policiales, sino que incluía nuevos actores, como la comunidad. A tono con lo apuntado, un informe sobre derechos humanos del Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS- (1999) sostuvo que, durante este período, se robustecieron “las estructuras del poder político encargadas de dirigir y controlar las distintas organizaciones policiales” (p.150).

Por otra parte, una de las áreas que recibió más atención fue la educación policial, la cual pasó de estar en manos de policías a depender del personal civil. En este sentido, se creó la Subsecretaría de Formación y Capacitación como una dependencia de la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y Formación (Decreto N°976/1998). Esta entidad reemplazó a la Dirección General de Institutos, la cual anteriormente controlaba y administraba a la Academia Superior de Policía “Coronel Adolfo Marsillach” ubicada en La Plata, para jefes policiales; la Escuela Juan Vucetich, para cadetes y oficiales; y la Escuela de Tropas “Coronel Julio Secundino Dantas”, ubicada en Berazategui, para el resto del personal (Vales & Kollmann, 1999). El 5 de junio de ese mismo año, a través de la Resolución N°242 del Ministerio de Justicia y Seguridad, se cerraron dos de esas tres escuelas: la Escuela de Tropas y la Academia Superior de Policía (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, s/f; Superintendencia de Institutos de Formación Policial, s/f). Por su parte, La Academia de Policía Juan Vucetich fue transformada en una institución de educación superior no universitaria, el “Instituto de Formación Policial Juan Vucetich” (Superintendencia de Institutos de Formación Policial, s/f). Durante el transcurso del año, este instituto rediseñó su currícula de formación reduciendo la cantidad de materias vinculadas con la instrucción de



origen militar y fortaleciendo aquellas sobre relaciones comunitarias y derechos humanos (CELS, 1999). Además, se modificaron cuestiones del régimen interno, ya que se eliminó al arresto como sanción disciplinaria y se combinó el régimen de internado con uno de externado (Ibíd).

Luego de la sanción de la Ley N°12.155 de Organización de las Policías, el Ministerio de Justicia y Seguridad lanzó el “Plan Trienal de Gestión” para los años 1999-2001, el cual estaba orientado a la reestructuración jerárquica, organizativa y funcional de las policías del sistema provincial de seguridad pública, para “permitir de la manera más eficaz y eficiente la aplicación de los procedimientos y principios básicos de actuación policial definidos por la Ley Orgánica” (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998). El diagnóstico expuesto en este plan establecía que las Policías de la Provincia de Buenos Aires contaban con 1) una confusa asignación de roles, ya que no estaba claramente estipulada la diferencia entre las labores policiales y las administrativas; 2) una deficiencia de las tareas administrativas; 3) una escasa o nula participación del personal policial en la definición de objetivos de los planes de acción; 4) una falta de trabajo en equipo; 5) bajos niveles de capacitación policial; y 6) una ausencia de mecanismos integradores entre las policías y la comunidad.

En este contexto, se formularon diversas políticas. Así como se había creado una estructura ministerial en la que se diferenciaba la prevención de la investigación, se proponía replicar esto en las policías, creando orgánicas diferenciadas para cada una de ellas. De esta forma, se buscaba, además, sustituir al personal policial por personal civil en los puestos administrativos.³⁰ Con esto último, el “personal policial afectado a las tareas llamadas operativas” iba a poder “dedicar una mayor cantidad de tiempo a la realización de las mismas y además a una capacitación orientada en forma casi exclusiva a sus tareas específicas”

³⁰ Como se describió anteriormente, la Ley de Organización de las Policías creaba a las Policías de Seguridad con jefaturas en cada departamento judicial, a las Policías de Investigación -con sus respectivas delegaciones, también en cada departamento judicial- y a la Policía Vial.



(Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998). De esta forma, se propiciaba la diferenciación entre personal policial y administrativo, así como también la diferenciación del propio personal policial -lo cual era promovido desde el nuevo marco legal-. En el Anexo I se pueden visualizar las propuestas de estructuras orgánicas de las Jefaturas Departamentales de la Policía de Seguridad y de sus respectivas Unidades Operacionales; de las Delegaciones Departamentales de la Policía de Investigaciones en Función Judicial y de sus Subdelegaciones Departamentales; y de la Dirección General de Seguridad Vial y de sus Subdependencias viales. Las dependencias de color azul eran donde debían estar los policías, mientras que las dependencias violetas, eran las que debían estar a cargo del personal administrativo.

Por otro lado, el Plan proponía reformar la formación y la capacitación policial en tres aspectos ya que, según se planteaba en el documento, la transformación del sistema de seguridad bonaerense requería “del diseño y la implementación de un sistema de formación para su personal que [contribuyera] al desarrollo y logro de las metas institucionales propuestas” (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998). En primer lugar, sugería descentralizar la formación básica policial, es decir, los procesos educativos iniciales que permitían “el ingreso a la carrera policial, con el título de Técnico Superior en Seguridad con el grado de Oficial de Policía”, creando los Centros Regionales de Formación Básica (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998). La idea era inaugurar cuatro centros, además del Instituto de Formación Policial J. Vucetich, que, tal como se mencionó, para ese entonces ya estaba funcionando. Además, se pretendía desarrollar un sistema de ingreso “permanente, descentralizado y planificado en función de las necesidades de recursos humanos en seguridad” aplicando políticas de formación básica que permitieran una “adecuación a las problemáticas regionales y a las demandas sociales” (Ibíd.). En cuanto a la propuesta curricular, ésta buscaba fortalecer la práctica profesional, incluyendo pasantías en comisarías y promoviendo la enseñanza de disciplinas científicas que brindaran los “marcos jurídicos, éticos, sociales y humanísticos de [dicha] práctica profesional” (Ibíd.). Por otro lado, se esperaba llevar adelante acciones de articulación con instituciones educativas de nivel superior, para “garantizar la



formación descentralizada y posibilitar la continuación de los estudios de grado” (Ibíd.). En segunda instancia, se proponía establecer un sistema de formación profesional continuo, es decir, que se mantuviera luego de ingresar a la carrera policial. Este sistema incluía programas de actualización, capacitación, reentrenamiento y reconversión, respondiendo a las necesidades regionales y teniendo en cuenta “las habilidades y destrezas del personal policial” (Ibíd.). De esta manera, se esperaba fortalecer la especialización y la profesionalización, ya que las estructuras de capacitación se iban a adaptar a las funciones policiales establecidas. Al igual que con la formación básica, se pretendía establecer convenios con instituciones de educación superior y ONGs. En tercer lugar, se sugería establecer un programa opcional de reconversión del personal a la nueva estructura. La idea era evaluar las competencias previas del policía y -de acuerdo a las funciones que llevaba adelante, su capacitación y formación-, ofrecer circuitos para insertarse en las nuevas funciones. De esta manera, el programa iba a actuar “como nexo entre dos racionalidades de organización institucional: de la lógica de la jerarquía piramidal ascendente a la jerarquización profesional por funciones” (Ibíd.). Vale decir, se pretendía establecer un sistema de formación continuo y descentralizado, en el que el personal policial pudiera apropiarse habilidades propias de su especialización y necesarias para la región en la que fuera a desarrollar sus tareas. De esta forma, se diferenciaba del antiguo sistema de formación con sedes en el centro de la provincia y cercanías. Tal como se ve, el discurso oficial basado en la intención de introducir cambios de fondo en distintos aspectos de relevancia en lo referido a la cuestión policial no quedaba, únicamente, en el plano narrativo, sino que se buscaba que tuviera su correlato en las distintas esferas de la labor policial. La cuestión formativa, en ese sentido, se erigía como uno de los principales ejes de intervención para el elenco gubernamental.

El documento también sugería separar al personal que realizaba tareas típicamente policiales del personal administrativo, jerarquizando al primero. De esta manera, proponía crear dos agrupamientos de tareas que englobaran las nuevas “carreras” policiales según su naturaleza: el grupo “funciones policiales” y el grupo “funciones técnico-administrativas”. Dentro de “funciones policiales” se planteaba incluir la carrera de Seguridad para el personal de la



Policía de Seguridad; las carreras de detective y científica para quienes integraran la Policía de Investigaciones; y la carrera vial, para la Policía de Seguridad Vial. Por otro lado, dentro de las “funciones técnico-administrativas”, iban a estar disponibles las carreras Administrativo-contable, Sistemas y comunicaciones, Recursos humanos, Logística, y Legales.

Asimismo, se planteaba suprimir el escalafón de oficiales y suboficiales y crear un escalafón único organizado en nueve (9) grados jerárquicos, reduciendo notablemente la cantidad ya que en ese momento funcionaban 17. La propuesta era que los policías ascendieran de grado a partir de los “puntos acreditados en habilidades, aptitudes y conocimientos adquiridos”, a diferencia de cómo funcionaba previamente, que era en base a la “antigüedad” (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998). A su vez, los policías que ingresaran a la carrera de seguridad, a la carrera de detective o a la carrera de policía científica, iban a poder formarse y especializarse dentro de una misma carrera, subiendo de grado jerárquico; o bien pasar a otra carrera realizado el Programa de Reconversión. Otra opción era que, en lugar de ascender verticalmente en la misma o en distintas carreras, los policías crecieran horizontalmente, es decir, en el mismo grado jerárquico pero asumiendo nuevas competencias. Según se planteó en el documento:

El desarrollo de las Carreras Policiales se ha diseñado buscando respetar, en lo posible, el criterio de Flexibilidad. [...] La carrera puede ser vertical en la especialidad (misma Policía), o hacia otras especialidades, dando lugar a las carreras combinadas en distintas policías. (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998).

Para el grupo Técnico-Administrativo, particularmente, no se sugería establecer este sistema, ya que “la autoridad [quedaba] determinada por el cargo o función” (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998).

Siguiendo con estos criterios, el plan proponía establecer un programa de pago por conocimientos y habilidades. El mismo consistía en la conformación de un esquema retributivo que remunerara “a la persona y no solo al puesto, posibilitando el progreso en el



desarrollo de una carrera al privilegiar la formación y el desempeño” (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998). En este sentido, se pretendía aplicar bandas salariales compartidas, estableciendo un salario mínimo y un salario máximo en cada grado -dividido en niveles-, por donde el personal iba a poder moverse a medida que avanzara. Este esquema, a su vez, iba a facilitar la movilidad de los policías entre las distintas carreras, disminuyendo la sensación de incertidumbre.

Finalmente, el Plan proponía establecer un nuevo régimen horario, a partir de la creación de un Ciclo de Prestaciones de Servicio. Este ciclo iba a permitir regular el tiempo y las actividades que el funcionario policial ejecutara, “reservándose además un adecuado lapso de descanso interjornada, como asimismo semanal” (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998). De esta manera, comprendía una jornada semanal de 48 hs. distribuida en no más de 8 hs. por turno -Servicio Ordinario (S.Or.). Por otra parte, el documento proponía eliminar las tareas extras bonificadas (Co.Re.S.) y las horas de Policía Adicional (Polad), reemplazándolas por las Funciones Operativas Eventuales (F.O.E.) y las Actividades de Seguridad Externa (A.S.E.), respectivamente. Cabe destacar que las F.O.E. iban a tener un carácter provisorio, ya que -a causa del aumento de la eficiencia institucional-, se esperaba que las mismas ya no fueran necesarias. Pese a ello, mientras funcionaran, no debían utilizarse para tareas administrativas o rutinarias, solo podían destinarse a la “disuasión contravencional, como asimismo a la prevención y represión delictual” (Ministerio de Justicia y Seguridad, 1998). Las horas extras de los policías, ya sea realizando F.O.E. o A.S.E., no debían superar las 4 hs. por día. Así, la jornada laboral completa de los policías no podía exceder las 12 hs. dentro del período de dedicación diaria y, a su vez, debían contar con un período de descanso mínimo de 12 hs.

En definitiva, el Plan Trienal constituyó una pieza clave de la primera gestión de León Arslanian a cargo del Ministerio de Justicia y Seguridad. La formulación de este documento, asentado en los principios establecidos en el Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires y en el nuevo marco legal vigente, puso de manifiesto la existencia de una gestión planificada sobre la base de un



diagnóstico profundo, con objetivos claros y estrategias de acción definidas. Por otra parte, puede verse como en esta instancia se buscó recuperar aquellas cuestiones que habían quedado afuera de la Ley 12.155: el bienestar policial, la supresión del escalafón de suboficiales y lo relativo a la carrera policial. Sin embargo, por falta de tiempo o por cuestiones políticas -como la pérdida de apoyo a la reforma por parte de Duhalde, lo cual se describirá en el siguiente apartado-, el Plan Trienal no pudo implementarse en su totalidad. Pese a esto, dejó establecidos los lineamientos que luego fueron retomados en el año 2004.

En materia de personal policial, el 29 de octubre de 1998 se modificó la Reglamentación del Decreto-Ley de Personal Policial, aprobada por el Decreto N°1675/1980 con las modificaciones introducidas por el Decreto N°1970/1997. Esto se hizo con el fin de adecuar “diferentes cuestiones relacionadas con el personal policial y su carrera, privilegiando el perfeccionamiento de los recursos humanos referidos” (Decreto N°4024/1998). De esta forma, se establecieron nuevos criterios para el ascenso: ya no se consideraba solo la antigüedad sino también “cualidades morales, idoneidad, rendimiento y cargos ejercidos”, los cuales debían contar con una debida justificación para que la Junta de Calificaciones -que trataba los ascensos del personal policial-, los pudiera considerar (Ibíd.). Además, se establecía que “la calificación del Personal que con motivo de las transferencias orgánicas” prestara servicios “en dependencias a cargo de funcionarios civiles”, iban a ser calificados por éstos (Ibíd.). Asimismo, el 25 de noviembre de 1998, mediante el Decreto N°4409, se estableció el cese de funciones atribuidas al personal policial de los tres agrupamientos que estaban vigentes desde la emisión del Decreto-ley Orgánica de la Policía (N°9550/1980), los cuales eran Comando, Servicios y Personal civil.³¹ Así, “al personal policial de los tres

³¹ El agrupamiento Comando estaba orientado a la “prevención y represión de los delitos y contravenciones” y a “proveer al mantenimiento del orden público en general” (Decreto-ley N°9550/1980). Por su parte, el agrupamiento Servicios tenía la “misión de colaborar con el Agrupamiento Comando” para “el mejor cumplimiento de la misión de la Policía” (Ibíd.). Finalmente, el agrupamiento Personal Civil comprendía a los docentes de los institutos policiales y correos (Ibíd.).



agrupamientos correspondientes a su régimen estatuario” se les podía asignar funciones en “cualquiera de las unidades orgánicas” resultantes “de las estructuras y organigramas aprobados por el Poder Ejecutivo”, en el contexto de la sanción de la Ley N°12.155 y sus normas legales y reglamentarias complementarias (Decreto N°4409/1998). De esta manera, se buscaba que el ministerio absorbiera las funciones inherentes al “arca policial” que anteriormente estaban “separadas e integrando una desagregación funcional en cabeza de la ex policía provincial” (Ibíd.).

Pese a estos intentos por parte del ministerio, para el CELS (1999) esto no fue suficiente. Según señaló este organismo en un informe, la falta de un proyecto de ley orientado al personal policial llevó a que se mantuvieran prácticas vinculadas con el pasado autoritario que había primado en la Argentina durante la última dictadura cívico-militar:

Durante 1998 el Poder Ejecutivo provincial no remitió al Poder Legislativo el proyecto de nueva normativa para el personal policial. Por lo tanto, aun cuando se atenuaron ciertas prácticas, continúa vigente la anterior ley de personal con neto perfil de organización militar, un régimen disciplinario oscuro y autoritario y deficientes sistemas de capacitación policial, ascensos, etc. Este vacío en uno de los ejes fundamentales de la reforma e impide conocer elementos básicos de las nuevas pautas institucionales o cuál será el grado real de separación entre las diferentes policías de la provincia. El número de policías fallecidos en enfrentamientos y en particular aquéllos muertos estando de franco, indican los riesgos que para los integrantes de la misma institución provoca el abandono de una política de capacitación y la necesidad urgente de revisar la obligación policial de portar armas y actuar de franco. (CELS, 1999, p. 151).

En cuanto a la educación policial, luego del Plan Trienal se crearon cuatro Centros Regionales de Formación más (Superintendencia de Institutos de Formación Policial, s/f). De hecho, en las instalaciones de la ex Academia Superior de Policía “Coronel Adolfo Marsillac” comenzó a



funcionar el “Centro de Reentrenamiento Región Capital” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, s/f; Superintendencia de Institutos de Formación Policial, s/f).

En materia de participación ciudadana, el 27 de enero de 1999, mediante el Decreto N°96, se reglamentó la creación de los Foros Vecinales y de los Foros Municipales de Seguridad. En dicho documento se afirmaba que era “un derecho de los habitantes de la provincia de Buenos Aires y un deber de su Gobierno promover la efectiva participación comunitaria en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública” y que, por ello, era “necesario promover la constitución de los Foros creados por la Ley, generando mecanismos precisos de integración y funcionamiento” (Decreto N°96/1999). En primer lugar, se establecía que los intendentes debían crear los registros de organizaciones y entidades comunitarias previstos por los artículos 15 y 20 de la Ley de Seguridad Pública. Seguidamente, se decretó que, “en la jurisdicción de cada Comisaría de la provincia de Buenos Aires”, se debía convocar a las “entidades y organizaciones comunitarias no gubernamentales de actuación en ese ámbito vecinal [...] para la constitución de los Foros Vecinales de Seguridad” (Ibíd.). Según se determinaba en este decreto, cada Foro Vecinal de Seguridad iba a estar integrado por un órgano deliberativo, constituido por “representantes nominados por cada entidad u organización inscripta”, quienes iban a tener que elegir de entre ellos, por mayoría de votos de los presentes, tres miembros para conformar el “órgano ejecutivo” y dictar “su reglamento y demás normas de funcionamiento” (Ibíd.). En tercer lugar, el decreto establecía que, ante la falta de constitución de un Foro Municipal de Seguridad, el intendente podía convocar a sus integrantes, es decir, a los miembros del Departamento Deliberativo Comunal, las organizaciones comunitarias y sectoriales municipales inscriptas en el registro y las instituciones religiosas, “requiriéndoles la designación e integración de sus representantes en el Foro” (Ibíd.). Estos debían ser “citados por medios fehacientes y con una antelación no inferior a treinta días de la fecha fijada para su constitución” (Ibíd.).

Para abril de 1999, existían un total de 174 Foros de Seguridad en la provincia de Buenos Aires, de los cuales 102 eran Foros Vecinales y 72 eran Foros Municipales (Farias & Herrero, 2001).



Según afirmó Duhalde en la Asamblea Legislativa por inicio de Sesiones Ordinarias de 1999, estos espacios permitían canalizar “las demandas por una mayor participación comunitaria en los asuntos relacionados con la seguridad” (Duhalde, 1999, p. 14). Sin embargo, durante esta primera instancia de conformación de los foros, se presentaron algunas dificultades. Según una investigación realizada por Guillermo Julio de la Riva Carrasco y Ricardo Daniel Feludero (2016) centrada en el caso del distrito de Almirante Brown, el primer problema devino de una inconsistencia entre la ley de Seguridad Pública y la realidad concreta. Mientras en la legislación se establecía que debía crearse un Foro Vecinal de Seguridad en el ámbito de cada comisaría de las Jefaturas Departamentales de la provincia, existían localidades que no contaban con comisarías en su jurisdicción, como fue el caso de Ministro Rivadavia, localidad del Municipio de Almirante Brown. Por otro lado, los autores identifican que hubo resistencias policiales debido a que, uno de los objetivos de los foros, era evaluar el desempeño policial. Asimismo, hubo reclamos por parte de los intendentes, quienes habían sido excluidos del dictado de normas de procedimiento para la puesta en marcha y funcionamiento de los Foros Vecinales de Seguridad, tarea que quedaba en manos de las autoridades provinciales. Finalmente, la legislación vedaba la posibilidad de participar a vecinos autoconvocados, ya que sólo podían hacerlo instituciones representativas de las localidades (Ibíd). En este tipo de cuestiones se vislumbraban las limitaciones que la avanzada reformista experimentaba en el terreno de la praxis. Posiblemente, esto podía responder a que el sistema que se pretendía cambiar había estado vigente durante muchos años, lo cual producía que algunas prácticas resultaran más difíciles de modificar o, en su defecto, de implementar desde cero.

En síntesis, la etapa analizada en este capítulo implicó una institucionalización relativa de los cambios acaecidos durante la intervención. La gran mayoría de estos quedaron establecidos por ley, como la creación de la Policía de Investigación y sus respectivas delegaciones, la conformación de las 18 Jefaturas Departamentales de la Policía de Seguridad, entre otros. También se profundizó el proceso de reforma, abarcando dimensiones que anteriormente no habían sido del todo contempladas como la formación policial o la participación ciudadana (esta última ya contaba con algunos antecedentes, pero con la Ley 12.154 se establecieron



mecanismos que favorecían la participación de nuevos actores desde un lugar mucho más activo). En este sentido, fue clave el rol del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el cual proveyó una estructura administrativa, así como también recursos humanos y materiales para llevar adelante este proceso político-institucional. Esta entidad lanzó el Plan Trienal de gestión, el cual pretendía incorporar aquello que había quedado afuera de las leyes sancionadas en agosto. Si bien el mismo no pudo ser implementado en su totalidad, sentó las bases diagnósticas y argumentales que después se retomaron en 2004, cuando se reemprendió la reforma policial. Pero a pesar de todos estos avances, el cambio institucional que se pretendía desde el gobierno y que de hecho abarcó a la cuestión normativa, pareciera no haber logrado modificar por completo las prácticas policiales vinculadas con la violencia institucional y la corrupción, tal como señalan especialistas en la materia (Frederic & Sain, 2008). Durante 1998, en el Gran Buenos Aires, hubo 114 civiles muertos, 148 civiles heridos, 43 agentes muertos y 83 agentes heridos, sumando un total de 388 víctimas de la violencia policial (CELS, 1999). Ya para 1999, el número de civiles muertos ascendió a 202 (casi duplicando la cifra del año anterior); y el de agentes muertos pasó a 66, también aumentando significativamente (CELS, 2000). Por otro lado, la inseguridad continuaba creciendo, evidenciado por la tasa de delitos cada 100.000 habitantes que pasó de 285 en 1997 a 331 en 1998 y 363 en 1999 (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002).

En definitiva, y como estudiamos en este apartado, los cambios propuestos por el gobierno lograron implementarse efectivamente, pese a que los mismos no lograron moldear de forma inmediata distintos elementos como, por ejemplo, la cuestión del régimen profesional o la participación comunitaria. Hubo avances valiosos pero la permanencia de algunas prácticas que databan de tiempo atrás fue inevitable. Aun así, se trató de un periodo que tuvo modificaciones considerables tanto en el plano político como policial.



EL FIN DE ESTA PRIMERA ETAPA

Como pudo verse a lo largo de este capítulo, durante la mayor parte del período 1998-1999, Duhalde tomó una postura reformista. De hecho, en el marco del discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires del 1999, hizo eco de los resultados del proceso que él mismo había impulsado y que ahora dejaba en manos de Arslanian. En aquella ocasión, resaltó que desde el gobierno estaban financiando una gran reforma policial, y que ésta era la única solución posible para mejorar la situación de inseguridad que experimentaba la provincia. En palabras del mandatario, este “nuevo camino” era el “único capaz” de llevarlos a “resguardar efectivamente la vida y los bienes de los ciudadanos y a reconciliar a la policía con la sociedad civil” (Duhalde, 1999, p. 14). Sin embargo, tenía que lidiar con la presión policial -principalmente de *Los sin gorra*- y política -en particular, por parte de un sector del PJ-, el cual estaba asentado en la legislatura bonaerense.

El 10 de mayo de 1999, se realizaron las elecciones internas del peronismo para definir el candidato a gobernador de la provincia de Buenos Aires. La disputa se llevó adelante entre Antonio Cafiero, apoyado por Carlos Menem; y Carlos Ruckauf, apoyado por Duhalde, quien se iba a postular a presidente. Ruckauf poseía una postura diferente en materia de seguridad y en relación con la policía a la que se venía desarrollando hasta el momento (Granovsky, 1999).

Durante la campaña electoral, y a causa de que las encuestas electorales beneficiaban a Graciela Fernández Meijide -candidata de la Alianza-, el candidato por el PJ afirmó que había que llevar adelante una estrategia más severa basada en el castigo a quienes cometían delitos (Videla, 1999; Clarín, 1999). Para Ruckauf, si “un ciudadano [estaba] siendo amenazado de vida por un delincuente, el policía [debía] dispararle al delincuente para que no mate al ciudadano” (Ruckauf en Videla, 1999). Además, consideraba que había que “entrar en todas las villas con los efectivos necesarios para acabar con el delito”, por ello sostenía que, si llegaba a gobernador, iba a “dividir el ministerio en uno de Seguridad y uno de Justicia”, para



que haya un “jefe de policía uniformado con una cúpula vertical estructurada, y un jefe de policía por cada municipio” (Ibíd.). Esto motivó la renuncia de Arslanian en agosto de 1999, quien no encontraba sentido a continuar con un proceso que el candidato de su partido no apoyaba (Granovsky, 1999).

De esta forma, se frenó momentáneamente la reforma policial que había iniciado en 1997, lo cual demuestra que, pese a la voluntad de los ministros y sus equipos, el apoyo de los gobernadores resulta clave a la hora de llevar adelante un proceso de esa envergadura. El cambio en la postura de Duhalde podría responder al desgaste de la figura de Arslanián -en particular, al interior del poder legislativo que había debatido en profundidad las normativas aprobadas en materia de seguridad-, lo cual fue debilitando su imagen e, inclusive, su gestión, ya que varios pilares de la reforma no pudieron implementarse. Otra posibilidad es que el retiro de su apoyo se haya debido al contexto político, en el que el número de policías asesinados en servicio era significativamente alto³² y la cantidad de delitos continuaba en aumento. Esto pudo haber llevado a que, para asegurar un triunfo en la provincia, Duhalde eligiera a un candidato con una mirada diferente e incluso contrapuesta al hasta entonces ministro, como una manera de despegarse de aquella política reformista y de la responsabilidad por la situación de inseguridad que la oposición o los medios masivos de comunicación pudieran atribuirle. Este reposicionamiento por parte de la máxima autoridad gubernamental invita a reflexionar sobre la utilización política de las cuestiones relacionadas con la seguridad y, más específicamente, con la policía. Cuando el escenario social y político se tornó en contra del gobierno por factores relacionados con estos elementos, la respuesta inmediata de la administración provincial fue llevar adelante un proceso de intervención y, posteriormente, de reforma del sistema policial bonaerense, para lo cual se convocó a expertos y se acordó con distintos sectores de la legislatura. Sin embargo, a medida que se acercaban las elecciones y en función de que los cambios impulsados a lo largo del proceso de reforma habían

³² Para diciembre de 1999, se habían registrado 32 policías asesinados en actos de servicio (El Día, 1999).



experimentado algunas limitaciones, el gobierno a cargo de Duhalde optó por cambiar el rumbo, apoyando, inclusive, a un candidato con una mirada sobre esas temáticas diametralmente opuesta a la sostenida por el gobierno y, en particular, por Arslanián. También cabe introducir una reflexión respecto de la figura del ministro. Su instalación como principal responsable del proceso de reforma permitió al gobierno desentenderse de su relativamente corto alcance, por medio de un cambio de autoridades ministeriales. Pese a haber apoyado su llegada y su plan de acción, cuando cambió el escenario político, el gobierno no vaciló en dejar de lado la reforma policial y avalar la postura manifestada por Ruckauf.

REFLEXIONES DEL CAPÍTULO

A lo largo de este capítulo se pretendió analizar la etapa de institucionalización relativa de la reforma, transcurrida entre abril de 1998 y agosto de 1999, prestando atención al desempeño de los poderes ejecutivo y legislativo.

El período inició con la designación de Arslanian como ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, quien tomó las riendas de la reforma policial y pretendió profundizarla, fortaleciendo la conducción política de la policía. Sin embargo, hubo otros actores estatales involucrados en este proceso, ya sea apoyando -como Duhalde en sus inicios-, o desalentando -como los senadores y diputados del PJ o los policías exonerados-.

En este contexto, se trataron en la legislatura bonaerense el Proyecto de Ley de Seguridad Pública y Orgánica de las Policías de la Provincia, del cual se eliminó la parte sobre seguridad pública, y el Proyecto de Ley de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires presentado por el senador del PJ, Horacio Román, el cual estaba basado en la parte eliminada de la propuesta del ejecutivo. El descontento de la Alianza se hizo evidente cuando en Diputados propusieron cambios en los proyectos, basados en las propuestas que habían elaborado como oposición. Si bien estos no fueron incluidos, dejaron en evidencia los puntos pendientes



de la reforma, es decir, aquello sobre lo que había que profundizar y aquello que había quedado totalmente excluido -como, por ejemplo, lo referido al personal policial-.

En agosto de 1998, se sancionaron las leyes N°12.154 de Seguridad Pública y N°12.155 de Organización de las Policías, las cuales marcaron un antes y un después en materia de seguridad en dicho territorio. En la primera, se establecieron las bases del sistema provincial de seguridad pública, se crearon los Foros de Seguridad, la figura del Defensor Municipal de la Seguridad y el Consejo Provincial de Seguridad Pública. La segunda, por su parte, estableció la composición, las funciones, la organización, la dirección y la coordinación de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, es decir, de la Policía de Seguridad Departamental, la Policía de Investigaciones en Función Judicial y la Policía de Seguridad Vial. Cabe destacar que, a pesar del consenso que reinó al principio de la intervención -el cual fue sumamente útil-, la profundización de la reforma y la forma que adoptó el proceso a partir de 1998 se vinculó con la diferencia y los debates entre el oficialismo y la oposición y con los contrapuntos dentro del propio justicialismo.

Una vez aprobadas estas leyes, el ministro Arslanian lanzó el Plan Trienal de Gestión, para los años 1999-2001, en el cual se proponía profundizar las medidas de la reforma policial, sobre todo en lo atinente a la especialización, profesionalización y educación policial. En paralelo, se fueron implementando medidas que seguían estos criterios. Se adaptó la estructura ministerial a los cambios propuestos por la Ley N°12.155, se descentralizó la formación policial, se reglamentó la creación de los Foros Vecinales y de los Foros Municipales de Seguridad y se adecuaron diferentes cuestiones vinculadas con el personal policial y su carrera, privilegiando el perfeccionamiento de los recursos humanos y estableciendo nuevos criterios para el ascenso no basados únicamente en la antigüedad sino en el mérito.

Esta primera etapa de la reforma finalizó cuando se dio a conocer que el candidato por el PJ para las elecciones de 1999 iba a ser Carlos Ruckauf, quien puso en evidencia una postura en materia de seguridad contraria a la que venía desarrollando Arslanian. Además repercutió que Ruckauf era apoyado por Duhalde y que este último retirara su apoyo al ministro. Con lo cual,



Arslanian decidió renunciar, abriendo paso a una etapa de marcha atrás y luego de intervalo de este proceso político-institucional, la cual será trabajada en el siguiente capítulo.

En definitiva, esta etapa pone en evidencia las diversas posiciones que pueden coexistir hacia el interior del Estado respecto de una cuestión particular, que en este caso es la reforma policial. Al incluir el análisis de los debates parlamentarios, se puede ver como las medidas del ejecutivo también pueden ser influidas -en cierta medida- por la postura de la oposición. Por ejemplo, la dimensión referida al personal policial había sido eliminada del proyecto de ley que presentó el poder ejecutivo, cuando en la versión del Programa Legislación y Política sí estaba presente. Sin embargo, la Alianza pujó por incluirla -aunque esto no fue posible por la postura del bloque de senadores del PJ-. Por otro lado, el período estudiado permite considerar a la reforma como una política de Estado, en la que no solo participa el poder ejecutivo desde su cúpula, sino diversos actores estatales como el Senado, Diputados, el Instituto de Política Criminal y Seguridad, entre otros.



EXCURSO: LA MARCHA ATRÁS DEL PROCESO REFORMISTA

Luego de que en 1999 Arslanian renunciara a su cargo como ministro de Justicia y Seguridad por las declaraciones del candidato justicialista Carlos Ruckauf, su lugar fue ocupado por Osvaldo Lorenzo, quien se mantuvo en su puesto hasta el 21 de septiembre de ese mismo año, cuando renunció motivado por la Masacre de Ramallo (Decreto N°2488/1999).³³ En su lugar, y hasta el 9 de diciembre, el cargo quedó en manos de Carlos Soria (Decreto N°2489/1999; Decreto N°3679/1999). Durante esta etapa no se implementaron medidas significativas en materia de seguridad ya que los ministros a cargo de dicha cartera fueron temporales, teniendo en cuenta que el 10 de diciembre iba a asumir la nueva gestión provincial y designar a sus propias autoridades.

Las elecciones provinciales de Buenos Aires se llevaron adelante el domingo 24 de octubre de 1999, 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. En aquella ocasión, el peronismo resultó ganador y, por lo tanto, el 10 de diciembre Ruckauf iba a asumir como gobernador y Felipe Solá, su compañero de fórmula, como vicegobernador (Dirección Nacional Electoral, s/f). A nivel nacional, en cambio, ganó el candidato de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, Fernando de la Rúa (10 de diciembre de 1999 - 21 de diciembre de 2001).

El 24 de noviembre de 1999, el gobierno a cargo de Duhalde, posiblemente en acuerdo con las autoridades electas, envió a la legislatura bonaerense el Proyecto de Ley de Ministerios, en el que se proponía, entre otros cambios, que el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia

³³ La Masacre de Ramallo ocurrió el 17 de septiembre de 1999, cuando efectivos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires hirieron a dos personas y asesinaron a tres en un asalto a la Sucursal Villa Ramallo del Banco Nación (Télam Digital, 2021).



de Buenos Aires se dividiera en dos, quedando el área de Justicia, por un lado, y el área de Seguridad por el otro. En el proyecto, modificado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Acuerdos del Senado, se le otorgaba al Ministerio de Seguridad las siguientes funciones:

1. Organizar y dirigir las Policías Provinciales, el sistema de defensa civil y la actividad de las agencias de seguridad privada.
2. Coordinar las relaciones entre la Policía y la Comunidad.
3. Diseñar, proponer, organizar y ejecutar de acuerdo con los lineamientos que establezca en la especie el Poder Ejecutivo, planes, proyectos y programas en materia de catástrofes y accidentes en coordinación con otros organismos nacionales, provinciales y municipales.
4. Coordinar y dirigir el sistema de comunicación al servicio de la seguridad.
5. Fiscalizar, planificar y ejecutar las acciones de inteligencia policial que fueran conducentes a la prevención y/o represión del delito y en general al cumplimiento de sus responsabilidades institucionales.
6. Planificar, coordinar interjurisdiccionalmente y ejecutar las acciones conducentes a la lucha contra el narcotráfico, dentro del marco de su competencia.
7. Proponer, elaborar y ejecutar, de conformidad con los lineamientos que imparta el Poder Ejecutivo, las políticas en materia de seguridad pública, de las personas y sus bienes y de prevención de los delitos.
8. Atender a las cuestiones que hacen a la administración económico-financiera, patrimonial, de recursos humanos y de apoyo administrativo y organizativo de su jurisdicción. (Senado de Buenos Aires, 1999a, p. 2533).

El proyecto fue aprobado en el Senado sin debate; mientras que en Diputados se constituyó una cámara en comisión para emitir despacho, a partir de la cual se introdujeron algunas



modificaciones pero ninguna de ellas referida a las funciones del Ministerio de Seguridad (Senado de Buenos Aires, 1999a; Cámara de Diputados de Buenos Aires, 1999). El documento, aprobado ya por Diputados, volvió al Senado, donde dichos cambios fueron aceptados (Senado de Buenos Aires, 1999b). De esta forma, el 10 de diciembre se sancionó la Ley N°12.355 de Ministerios -a excepción del artículo 14 que fue vetado por el gobernador-, en la que se modificaba la estructura gubernamental de la provincia de Buenos Aires.

Ese mismo día asumió el nuevo gobernador, quien, en su discurso inaugural ante la Asamblea Legislativa, sostuvo que su gestión se iba a orientar a “incrementar los niveles de seguridad” de los bonaerenses, reformando “las leyes procesales, con más dureza sobre aquellos que [asaltaban] a mano armada o [descargaban] sus armas sobre inocentes, con una Policía menos burocrática y más jerarquizada y profesional, y con una interacción efectiva entre esa Policía y las organizaciones de la comunidad” (Ruckauf, 1999). Cabe recordar que, en 1997, se había aprobado un nuevo Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, el cual establecía que el Ministerio Público Fiscal debía encargarse de la dirección y puesta en práctica de las investigaciones, y que iba a ser el único organismo a cargo de la labor persecutoria y la dirección de la Policía Judicial y otros cuerpos policiales intervinientes en ello (Ley N°11.922/1997). Por otro lado, durante la reforma se había descentralizado la estructura de la policía, lo cual pareciera ser que, al modo de ver de Ruckauf, la volvía más burocrática.

Ruckauf designó a Aldo Rico a cargo del Ministerio de Seguridad, un exmilitar que había sido líder de los carapintadas.³⁴ El 15 de diciembre, se aprobó la nueva estructura orgánica de esta entidad, que quedó conformada por la Subsecretaría de Planificación, la Subsecretaría de Formación Profesional, la Subsecretaría Relaciones con la Comunidad, la Subsecretaría de Relaciones Institucionales, la Dirección General de Administración y la Dirección General Fiscalizadora de Agencias de Seguridad e Investigaciones Privadas, cada una con sus

³⁴ Los carapintadas habían sido un grupo de militares que encabezaron levantamientos durante el gobierno constitucional del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989).



respectivas dependencias (Decreto N°35 B/1999). En esta orgánica, ya no había una clara diferenciación entre seguridad preventiva e investigación; tampoco una tendencia a la conducción política de las policías, ya que se eliminaron las secretarías de Seguridad y de Investigaciones Judiciales (aunque algunas de sus competencias fueron absorbidas por la Subsecretaría de Planificación que abarcaba, por ejemplo, a la Dirección General de Defensa Civil y Seguridad Vial y a la Dirección General de Policía Científica en Función Judicial, entre otras). Por otro lado, tampoco había una dependencia abocada al control de la corrupción y/o abuso funcional; a la vez que se volvió a crear la Dirección General de Institutos Policiales de Formación y Capacitación como había antes de la reforma, aunque en esta ocasión dependía del Ministerio y no de la estructura policial.

Por otro lado, el 15 de diciembre de 1999, se creó el cargo de Superintendente de Coordinación General, cuya función era ejercer la coordinación estratégica y el control de las políticas de seguridad diseñadas por el ministro de Seguridad, emulando la antigua figura de Jefe Policial (Decreto N°61B/1999). La intención del gobernador era modificar la Ley N°12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, con el fin de reinstalar oficialmente las figuras de Jefe y Subjefe de la Policía por ley (Página 12, 1999). Sin embargo, dicho proyecto no cobró estado parlamentario, por lo que continuó vigente el cargo de Superintendente de Coordinación General (el cual luego fue reemplazado por el de Superintendente General de Policía).

Aldo Rico se mantuvo a cargo del ministerio hasta el 27 de marzo del 2000. Su renuncia tuvo lugar luego de haberse visto envuelto en diversos escándalos públicos, como el de haber acusado al presidente De La Rúa de incluir entre sus custodios a un ex represor de la dictadura (Página 12, 2000). El 31 de marzo del 2000, asumió en su lugar Ramón Oreste Verón, quien se venía desempeñando como Superintendente de Coordinación General, extendiendo su



gestión hasta el 26 de octubre de 2001 (Decreto N°2525/2001).³⁵ Su sucesor fue Juan José Álvarez, quien había formado parte de la primera gestión de Arslanian como subsecretario de Relaciones con la Comunidad y ahora se encontraba a cargo de la intendencia de Hurlingham (Decreto N°2532/2001).

Durante este período, se llevaron a cabo modificaciones en la educación policial, orientadas a reestablecer el esquema que funcionaba previo a la reforma. Una de las primeras medidas en el marco de la gobernación de Ruckauf y la gestión ministerial de Aldo Rico, fue reabrir la ex Academia Superior de Policía “Coronel Adolfo Marsillach”, que tras la asunción de Ramón Oreste Verón obtuvo el nombre de Escuela Superior de Policía “Comisario Mayor Emilio García”; la Escuela de Policía “Juan Vucetich”; y la Escuela de Tropas “Coronel Julio Secundino Dantas”, que unos meses más tarde cambió su denominación por la de “Agente Rosendo Matías” (Superintendencia de Institutos de Formación Policial, s/f). De esta manera, se fortalecía la diferenciación entre oficiales y suboficiales, que si bien había permanecido durante la reforma, estaba planeado eliminarla por completo.

Esta etapa culminó debido a que, en diciembre de 2001 hubo una crisis económica, política, social, institucional y de representación en la Argentina que derivó, entre otros hechos, en la renuncia de Ruckauf el 3 de enero de 2002. Si bien el descontento poblacional por las distintas problemáticas del país databa de períodos anteriores, cuando el 19 de diciembre de dicho año

³⁵ El 15 de diciembre se había creado el cargo de Superintendente de Coordinación General, quien debía ejercer la coordinación estratégica y el control de las políticas de seguridad elaboradas por el ministro de Seguridad, emulando a la antigua figura de Jefe Policial. Luego de Verón, y hasta el 10 de diciembre del 2000, este cargo fue ocupado por el Comisario General Eduardo Martínez, quien renunció por una denuncia pública que lo acusaba de haber torturado a una persona privada de su libertad nacionalidad alemana en el año 1978 (Cecchi, 2000). En su lugar, asumió José María Gallina, quien fue reemplazado por Amadeo D’Angelo el 7 de mayo de 2001 (Decreto N°3962/2000; Decreto N°1075/2001). Si bien D’Angelo se mantuvo en el cargo hasta el 16 de abril de 2002, cabe destacar que a finales de 2001, cambió la designación del cargo de Superintendente de Coordinación General, al de Superintendente General de Policía.



el presidente Fernando de la Rúa (10 de diciembre de 1999 - 21 de diciembre de 2001) decretó el *corralito*³⁶ y el estado de sitio, se desató un estallido social de gran envergadura que incluyó huelgas, saqueos y manifestaciones (Ministerio de Cultura de la República Argentina, 2021). Ante esa situación, fuerzas policiales y agentes privados asesinaron a un total de 38 personas a lo largo del todo el país, 12 de las cuales se encontraban en la provincia de Buenos Aires (Rodríguez M., 2021). Esto desencadenó en la renuncia de De la Rúa y la sucesión de otros cuatro presidentes en un transcurso de tiempo menor a quince días.³⁷ En este contexto, el 23 de diciembre, Álvarez renunció para asumir como Secretario de Seguridad Interior a nivel nacional (Decreto N°2970/2001). Por ello, entre el 26 de 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°7B/2002).

En síntesis, durante la etapa de contramarcha de la reforma, se pretendió desandar los cambios en materia policial establecidos entre 1997 y 1999, intentando centralizar nuevamente la estructura policial y eliminar la especialización policial disminuyendo la diferencia entre la policía de seguridad y la policía de investigaciones. El poder ejecutivo pretendía, así, dejar de lado la existencia de las Policías de la provincia de Buenos Aires y volver al esquema de la vieja Policía Bonaerense. Durante esta etapa, tampoco se le otorgó un rol protagónico al poder legislativo en lo referido a la cuestión policial. En cuanto a las cifras, los años 2000 y 2001 fueron los más alarmantes en materia de violencia policial: en el Gran Buenos Aires hubo 142 civiles y 34 agentes policiales muertos; mientras que en 2001 fueron 154 civiles y 29 policías, alcanzando un pico histórico si se toma el período 1996-2023 (CELS,

³⁶ El corralito fue la medida gubernamental que restringía la extracción de dinero en efectivo de los bancos. Esta disposición fue diseñada por el ministro de Economía Domingo Cavallo.

³⁷ Los sucesores de De la Rúa fueron Federico Puerta (21 de diciembre de 2001-23 de diciembre de 2001), Adolfo Rodríguez Saá (23 de diciembre de 2001-30 de diciembre de 2001), Eduardo Camaño (30 de diciembre de 2001-1 de enero de 2002) y Eduardo Duhalde (2 de enero de 2002-25 de mayo de 2003) (Casa Rosada Presidencia, s/f).



s/f). Cabe recordar que, en 1999, los muertos civiles habían sido 134, y los policiales 33. En cuanto a la situación de inseguridad, la tasa de delitos cada 100.000 habitantes pasó de 363 en 1999 a 390 en el 2000 y 399 en el 2001 (Dirección Nacional de Política Criminal, 2002).

En síntesis, sobre finales de su gestión, Duhalde cambió su postura, apoyando los discursos del candidato a gobernador por el PJ Carlos Ruckauf. Este último, marcaba sus diferencias con el ministro Arslanian en materia de seguridad, cuyas políticas, desde su punto de vista, no habían resultado efectivas. Una vez que asumió como gobernador, llevó adelante una suerte de *contrarreforma policial* orientada a desandar los cambios implementados previamente. Principalmente, creó una figura similar a la de Jefe Policial y volvió a un viejo esquema educacional para la policía. Por otro lado, impulsó la creación de un Ministerio de Seguridad - separado del área de Justicia- en cuya estructura no se establecía una clara diferenciación entre la prevención y la investigación. Sin embargo, las legislaciones que habían sido sancionadas en el marco de la reforma policial no se modificaron sustancialmente, lo cual llevó a que el sistema de seguridad pública mantenga una impronta descentralizada, como resultado de la reforma, pero con algunos rasgos centralizadores impuestos por las nuevas autoridades. Todo esto invita a pensar en la reforma policial y, en un sentido más general, a la gestión política de los asuntos relacionados con la seguridad y la policía como una cuestión estrictamente vinculada con los contextos políticos y con un carácter reactivo. Ante el contexto de crisis, la respuesta fue la convocatoria a un grupo de expertos y la puesta en marcha de un conjunto de lineamientos de corte reformista. Sin embargo, una vez que cambió el escenario, el propio gobernador que había impulsado esas acciones modificó su posicionamiento apoyando a un candidato que aludía manifiestamente a la necesidad de introducir cambios en el sistema que se había reformado. Esta tendencia reactiva y coyuntural se ve reforzada con las salidas de los sucesivos ministros con motivo de hechos que adquirieron visibilidad pública o por declaraciones que generaron polémica. Vale decir, en este periodo de “contrarreforma” el eje estructurante fue la paulatina remoción de los asuntos vinculados con la seguridad y la policía del centro de la agenda política.



PARTE II: “EL NUEVO INTENTO POR DOMAR A LA MEJOR MALDITA POLICÍA DEL MUNDO”

“El nuevo intento por domar a la mejor maldita policía del mundo”. Así titulaba el periodista Sergio Moreno una nota en el periódico Página 12 en la que abordaba la estrategia política del gobernador Felipe Solá ante la Masacre de Avellaneda, ocurrida el 26 de junio de 2002 (Moreno, 2002). En aquella ocasión, Maximiliano Kosteki y Dario Santillán resultaron asesinados por policías en una manifestación en Puente Pueyrredón. Como respuesta a ello, Solá se dispuso a dividir la cartera de Justicia y Seguridad. Habría que esperar dos años más hasta que el gobierno decidiera emprender nuevamente la reforma integral de la policía, designando a Arslanian como ministro de Seguridad.

Esta segunda parte de la tesis aborda los años previos a la reanudación de la reforma policial y la segunda etapa de la misma, en la cual se profundizaron varios de los lineamientos políticos e institucionales establecidos en los años noventa.



CAPÍTULO IV: ANTECEDENTES: CAMBIOS EN EL MINISTERIO Y NUEVO CONTEXTO

Previo al reemprendimiento de la reforma policial, se dio una etapa de transición en la que, si bien no se intentaban desandar las medidas modernizadoras de los noventa, tampoco se buscaba retomarlas y mucho menos profundizarlas. En paralelo, continuaban los casos de violencia policial y el delito aumentaba. El presente capítulo se focaliza en los primeros años de la gestión gubernamental de Felipe Solá, abarcando desde su asunción como gobernador hasta el caso *Blumberg*, que consistió en el secuestro y asesinato de Axel Blumberg, un joven de 23 años. Este hecho ocurrió en marzo de 2004 y, dentro de sus repercusiones, motivó la designación de Arslanian como ministro de Seguridad y el prosecución de la reforma.

NUEVOS RUMBOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y POLICÍA

El 3 de enero de 2002 la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires aceptó la renuncia de Carlos Ruckauf y designó como gobernador a Felipe Solá (3 de enero de 2002-10 de diciembre de 2007) (La Nación, 2002). Este último había ejercido una responsabilidad institucional de relevancia durante el mandato de Ruckauf, ya que se había desempeñado como vicegobernador provincial (10 de diciembre de 1999-3 de enero de 2002). Pese a ello, el discurso de Solá fue contrapuesto al de su antecesor, sobre todo en materia de seguridad pública. Si bien cuando asumió no mencionó su postura respecto de la seguridad (Solá, 2002), en una entrevista realizada por el periodista Sergio Moreno para el diario Página 12, señaló que pretendía impulsar una política de seguridad integral, es decir, que tuviera en cuenta el vínculo entre la *inseguridad* y la situación social de la provincia de Buenos Aires (Solá en Moreno, 2002). Asimismo, se manifestó en contra de lo que se conoce como *mano dura*, lo cual había sido promovido durante la gobernación previa:



Pienso que las circunstancias de 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. (Solá en Moreno, 2002).

Solá tomaba distancia de su predecesor en una materia sensible y en un contexto considerablemente singular, dado por la seguidilla de acciones contrarias a la reforma que Ruckauf había impulsado. El posicionamiento del nuevo gobernador resultaría, posteriormente, un augurio en materia reformista.

El 7 de enero Luis Genoud asumió como ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Decreto N°17/2002). Asimismo, se lo designó como ministro interino de Justicia por la renuncia de Antonio Arcuri, quien ejercía ese cargo (Decreto N°8B/2002). Genoud se había desempeñado como titular del bloque de senadores del PJ, y había formado parte del grupo de legisladores que puso trabas a la gestión ministerial de Arslanian, tal como se abordó en la primera parte de la tesis.

En este contexto, se aprobó un nuevo organigrama para el Ministerio de Seguridad, que quedó conformado por la Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad, la Subsecretaría de Formación Profesional y de Relaciones con la Comunidad, la Subsecretaría Técnica-Administrativa, la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional, la Dirección General de Administración, la Dirección de Registro de Personas Desaparecidas y la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial (Decreto N°42/2002). En esta estructura, se agregó la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional, la cual se había incorporado al ex Ministerio de Justicia y Seguridad en octubre de 1998, pero luego fue eliminada durante la gestión de Ruckauf. Asimismo, se observa que la Subsecretaría de Formación Profesional se unió con la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad. Esta poseía entre sus dependencias a la Dirección General de Institutos Policiales de Formación y Capacitación, la cual estaba a cargo



de la Dirección de Ingreso y Formación básica, que gestionaba a las tres escuelas policiales y al Liceo Policial “Comisario General Jorge Vicente Schoo” y a la Dirección de Formación y Capacitación Profesional, que gestionaba los Institutos de Formación Policial en Análisis Delictual, en Criminalística, en Aeronáutica Policial, en la Lucha Contra el Narcotráfico, en Bomberos Policiales, en Comunicaciones Policiales y en Investigaciones Policiales ” (Superintendencia de Institutos de Formación Policial, s/f).

El 17 de enero de 2002, el poder ejecutivo envió a la Legislatura el Proyecto de Ley de modificación de la Ley de Ministerios, a partir del cual se proponía la conformación, nuevamente, de un Ministerio de Justicia y Seguridad. Dicho organismo absorbía las funciones de ambos exministerios y asumía 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” (Senado de Buenos Aires, 2002a, p. 2975). Ese mismo día se trató en el Senado, donde fue aprobado, y el 22 de enero se debatió y aprobó en Diputados (Senado de Buenos Aires, 2002a; Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2002a).³⁸ De esta forma, el 30 de enero de 2002 se sancionó la Ley de Ministerios N°12.856. La presentación y posterior aprobación de este proyecto de ley, puede ser entendido como una política de ajuste, ya que fue diseñado con el objetivo de reducir la cantidad de dependencias y cargos jerárquicos en el Estado provincial, en un contexto poscrisis 2001 (Vales, 2002).

³⁸ El proyecto no disparó exposiciones en el Senado, aunque sí en Diputados, pero en ellas no se hizo referencia al tema de la seguridad. Tanto los legisladores oficialistas como los opositores radicales y del FREPASO, coincidían en que el proyecto era una herramienta para iniciar un proceso de reasignación de recursos y de reforma del Estado, en un contexto de crisis nacional y provincial, aunque las fuerzas de izquierda no opinaban igual -ya que creían que habría paso a la reducción del gasto público y al despido de trabajadores.



A contramano de la actitud inicialmente exhibida en el plano discursivo por Solá, el accionar del gobierno a su cargo se orientaba a quitarle jerarquía y relevancia en la estructura orgánica de la administración provincial bonaerense al área de Seguridad.

Ahora bien, luego de que se unieran nuevamente el Ministerio de Seguridad y el Ministerio de Justicia, el 12 de abril de 2002, se aprobó una nueva orgánica, compuesta por la Subsecretaría de Justicia, la Subsecretaría de Política Penitenciaria y Readaptación Social, la Subsecretaría de Planificación y Logística de Seguridad, la Subsecretaría de Formación Profesional, Relaciones Institucionales y con la Comunidad, la Subsecretaría Técnica-Administrativa, la Dirección General de Administración, la Dirección de Prensa, Difusión y Ceremonial, la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional, las Policías (Ley 12155) y la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía, cada una con sus dependencias (Decreto N°837/2002). Es decir, se incluyeron las unidades del área de Justicia y nuevamente las policías y su respectiva caja, que no aparecían en las dos orgánicas previas (diciembre de 1999 y enero de 2002). El Ministerio de Justicia y Seguridad se mantuvo a cargo de Genoud hasta el 2 de julio de 2002, momento en que fue reemplazado por Juan Pablo Cafiero (Decreto N°274/2002; Decreto N°1564/2002; Decreto N°1565/2002).³⁹

LA RESPUESTA ANTE LA CRISIS: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA MINISTERIAL

A pesar del cambio -exhibido, al menos, en el plano narrativo- en la posición del gobierno respecto a la seguridad y al rol de la policía, continuaban los casos de violencia policial. Como consecuencia de la Masacre de Avellaneda, hecho en el que Maximiliano Kosteki y Darío

³⁹ Cabe destacar que la tendencia a fortalecer el control de la corrupción se profundizó durante la gestión ministerial de Cafiero, en cuyo marco se aprobó el procedimiento para la realización de Auditorías Preventivas para el Control de Corrupción y Abuso Funcional de los Miembros de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Resolución N°132/2002).



Santillán resultaron asesinados por policías en una manifestación en Puente Pueyrredón el 26 de junio de 2002; y el hallazgo del cuerpo de Diego Peralta, un adolescente de 17 años que había sido secuestrado el 5 de julio de ese mismo año en El Jagüel, partido de Esteban Echeverría; el gobernador envió para tratamiento legislativo un proyecto de ley que, entre otras cuestiones, proponía desdoblar nuevamente el Ministerio de Justicia y Seguridad y conformar el Ministerio de Seguridad.

La unificación y bifurcación de ambas carteras se convertía para el gobierno en un factor de cambio estrictamente atado al contexto social y político, y no a la consideración oficial respecto de la necesidad de abordar las cuestiones vinculadas con la seguridad y la policía desde una dependencia político-institucional estrictamente abocada a ello.

Ahora bien, la legislatura provincial había sufrido algunos cambios fruto de los resultados de las últimas dos elecciones (1999 y 2001), experimentando un proceso de fragmentación. En 1999 habían asumido 12 senadores y 24 diputados de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación; 11 senadores y 20 diputados de la Alianza Concertación Justicialista para el Cambio; y 2 diputados de Unidad Bonaerense (Dirección Nacional Electoral, s/f). En 2001, la agrupación compuesta por el Justicialismo, la Unión del Centro Democrático, el Frente Compromiso Social y Progreso Social, obtuvo 16 senadores y 27 diputados; la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, 7 senadores y 9 diputados; el Frente Polo Social, 4 diputados; el socialismo, 4 diputados; y la Alianza Izquierda Unida, 2 diputados (Dirección Nacional Electoral, s/f). De esta manera, la Legislatura quedó compuesta por 27 senadores y 31 diputados oficialistas; 19 senadores y 43 diputados opositores (en su mayoría de la Alianza) (Ibíd.). Pero esta oposición ya no estaba conformada solo por una alianza entre la UCR y el FREPASO, como en la primera etapa de la reforma, sino que se sumaron otras fuerzas políticas.

El proyecto para desdoblar nuevamente el ministerio ingresó el 15 de agosto de 2002, y ese mismo día se aprobó en la Cámara de Senadores y en la de Diputados, por lo que, el 21 de



agosto de 2002, se sancionó como Ley N°12.928 (Senado de Buenos Aires, 2002b; Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2002b; Ley N°12.928/2002).

Pese al resultado, en la Cámara de Diputados hubo varios legisladores que se manifestaron en contra de la constitución de un Ministerio de Seguridad, escindido del área de Justicia, principalmente porque creían que eso no iba a solucionar el problema de inseguridad que experimentaba la provincia. Alejandro Mosquera -UCR-, por ejemplo, explicó que su bloque iba a votar positivamente porque creían que los gobernadores tenían derecho a elegir su propia estructura ministerial. Pese a ello, consideraba que la seguridad dependía más de la voluntad política de cambio que de modificaciones en la orgánica. En palabras del diputado:

Queremos dejar sentado que no creemos que separando ministerios como el de Justicia y el de Seguridad y reorientando las cuestiones sin que quede clara una política, se puedan solucionar algunos de los graves problemas que tiene la provincia de Buenos Aires. Sobre todo, no creemos que el problema de la seguridad tenga que ver con una cuestión ligada a la faz administrativa en cuanto a cómo se organizan los equipos sino a cuál sea la voluntad política y la decisión de enfrentar un problema tan grave como son la inseguridad, el delito y, en nuestro pensamiento, cómo enfrentar a las mafias existentes en nuestra Provincia. (Mosquera en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2002b, p. 3528).

Un argumento similar expuso Daniel Campos, de la Izquierda Unida, quien dijo que su bloque iba a votar negativamente, en parte, porque la separación del Ministerio de Seguridad y del Ministerio de Justicia no iba a solucionar, a su entender, el problema de raíz. Este diputado cuestionaba que esta reestructuración ministerial propuesta por Solá apuntara a “resolver el gravísimo problema de seguridad que [tenían] en la Provincia y que [tenía] como centro a la Policía de la provincia de Buenos Aires” (Campos en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2002b, p. 3528). Por otro lado, se preguntaba si realmente ayudaba a solucionar problemas como la corrupción policial en vínculo con el poder ejecutivo:



Este desdoblamiento ministerial ¿apunta a resolver el grave problema de la corrupta cúpula de la Policía de la provincia de Buenos Aires, metida en negocios sucios, como el propio Poder Ejecutivo, que en la voz de uno de sus funcionarios se reconocieron: juegos clandestinos, prostitución, narcotráfico, tráfico de influencias, vínculos económicos con algunos de los intendentes del conurbano de la provincia de Buenos Aires, vínculos con algunas de las estructuras partidarias de la Provincia -estructura mafiosa nunca desmantelada por ninguno de los ministros-, Ramallo, Cabezas, la muerte de Diego Peralta, Kosteki, Santillán, los piqueteros y muchos casos más que podríamos mencionar y que podrían preguntarle a los organismos de Derechos Humanos, al compañero León Zimerman que ha trabajado muchísimo en los innumerables casos de gatillo fácil que ocurren en la provincia de Buenos Aires y los cientos de adolescentes que murieron en estos años en manos de la Bonaerense? Esta reestructuración ministerial ¿apunta a resolver alguno de estos problemas? (Campos en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2002b, p. 3529).

Según consideraba Campos, la reestructuración ministerial no buscaba resolver estos problemas, sino más bien consolidarlos. Desde su punto de vista, esto se debía a que la policía, así como estaba, resultaba funcional a los gobernantes para “reprimir al pueblo en los futuros enfrentamientos” que se iban a desatar por el “hambre” y la situación social (Campos en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2002b, p. 3529). Para este diputado, el contexto estaba “promoviendo una discusión sobre el tema de la seguridad”, pero el “desdoblamiento del ministerio” no era “ninguna respuesta efectiva” (Ibíd.). En cambio, para Campos y su bloque, debía democratizarse la policía provincial: “los comisarios [debían] ser electos en los barrios por los propios vecinos y además se [tenían] que formar comités de vecinos y policías que [trabajaran] para solucionar conjuntamente los problemas de inseguridad” (Ibíd.). Según León Zimerman, también de la Izquierda Unida, los índices delincuenciales mostraban que había “medidas políticas mal-tomadas, medidas de seguridad pésimamente tomadas y connivencia de sectores policiales y políticas para intentar cubrir los desmadres policiales, los



casos de gatillo fácil, los casos de torturas, etcétera” (Zimerman en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2002b, p. 3536).

Para Luis D’Elía, del Polo Social, el “Estado mafioso” estaba tratando “a través del asesinato deliberado de ciudadanos inocentes, de instalar el eje de la inseguridad” (D’Elía en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2002b, p. 3530). Esto, porque -desde su punto de vista-, “a través del miedo y el terror [querían] acorralar a la sociedad argentina y seguir manteniendo el modelo imperante que [significaba] la transferencia de recursos desde la sociedad a los grupos concentrados” (Ibíd.).

En síntesis, este debate demuestra que los legisladores opositores no estaban de acuerdo con el cambio en la estructura gubernamental, a pesar de que algunos lo hayan votado positivamente. Esto se debía, principalmente, a que, desde su visión, esta propuesta no iba a modificar la problemática de la inseguridad que atravesaba la provincia. Algunos bloques aprovecharon la ocasión para denunciar cuestiones vinculadas a la corrupción policial y política. Pese a ello, el gobierno obtuvo la aprobación de la bifurcación y se abrió un nuevo periodo signado por una nueva estructuración de la cartera de Seguridad.

LA TRANSICIÓN HACIA LA NUEVA ETAPA DE LA REFORMA

Luego de una nueva conformación del Ministerio de Seguridad y la posterior designación de Juan Pablo Cafiero como responsable de dicha dependencia, desde la Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad -un área que tuvo a su cargo, entre otras responsabilidades, la elaboración de documentos y estrategias institucionales-, se emitieron dos proyectos gubernamentales basados en los lineamientos de la reforma policial llevada adelante previamente: el Plan de Modernización Policial y la Estrategia de Seguridad Preventiva; ambos asentados en la idea de que el sistema de seguridad pública debía basarse



en el liderazgo gubernamental sobre la policía; la constitución de una policía *capacitada y honesta*; y la existencia de una ciudadanía *activa y comprometida*.

En cuanto al primero de los proyectos, su objetivo era “estructurar la organización y el funcionamiento policial sobre la base de la resolución de problemas delictivos”, para “planificar la actividad preventiva o investigativa estableciendo una relación equilibrada, proporcionada y razonable entre el tipo de delito a prevenir, conjurar o investigar, y la forma, metodología e intensidad de la actuación policial específica” (Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad, 2002a, p. 5). Para ello se proponía, por un lado, modernizar la seguridad preventiva racionalizando la estructura personal y operativa policial, llevando a cabo un mapeo delictivo y un policiamiento preventivo, estableciendo un sistema de inteligencia criminal para la prevención delictiva, conformando un circuito de policía comunitaria y creando un sistema integral de comunicaciones policiales. Por otro lado, proyectaba modernizar la investigación criminal creando un área de inteligencia criminal y conformando orgánicamente a la Policía Judicial. Finalmente, se proponía modernizar la profesión policial, es decir, los procedimientos y principios básicos de actuación policial, la estructura de personal y la carrera policial, la ética policial, la formación y la capacitación y la conducción político-institucional de las policías provinciales.

En este documento se observan elementos presentes en los proyectos de la primera etapa de la reforma bonaerense. Por ejemplo, se marcaba la necesidad de traspasar las personas detenidas en las dependencias policiales a establecimientos penitenciarios; se proponía crear un nuevo régimen escalafonario sobre la base de un agrupamiento policial y otro técnico-administrativo; se proponía suprimir la diferencia entre oficiales y suboficiales (si bien esto concretó en la segunda etapa reformista, ya se había propuesto en el Plan Trienal 1999-2001); establecer una estructura ministerial que favorezca la especialización policial, creando una Secretaría de Seguridad y otra de Investigación en Función Judicial; y la desarticulación de la Superintendencia General de Policía, para fortalecer el régimen descentralizado. Asimismo, aparecen ideas que luego estuvieron en los planes de la segunda etapa reformista, como el



caso de las policías comunitarias. En este proyecto, se proponía “conformar un circuito de policía comunitaria abocada a la atención preventiva y conjurativa de los desórdenes, las faltas y los delitos leves desarrollados en el ámbito vecinal”, lo cual se retomó en 2004, cuando se crearon las policías de seguridad comunales en municipios con menos de 70.000 habitantes (Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad, 2002a, pp. 6 y 7).

Paulatinamente, la idea de introducir modificaciones de fondo en el sistema de seguridad retornaba, y la retórica exhibida por Solá en el inicio de su gestión se volvía sustantiva. A contramano de lo planteado por algunos legisladores, la actitud del gobierno parecía orientarse, esta vez, a abordar la cuestión de la seguridad de un modo alternativo al vigente.

Por otro lado, la Estrategia de Seguridad Preventiva se enmarcaba en la propuesta de modernizar la seguridad preventiva descrita en el proyecto anterior (Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad, 2002b). Siguiendo esta línea, su objetivo era “direccionar y reforzar la labor policial destinada a la prevención o conjuración temprana de delitos, disponiendo del grueso de los recursos operacionales y humanos del sistema policial al cumplimiento de esta tarea” (Ibíd., p. 2). Para ello, se proponían dos líneas de trabajo, una orientada al establecimiento de un sistema de información y análisis delictivo que actualice de forma permanente el conocimiento sobre la dinámica del delito en la provincia de Buenos Aires; y la otra, al diseño e implementación de nuevas estrategias y formas de intervención policial preventiva y conjurativa.

Según se planteaba en el documento, se iban a establecer a las Jefaturas Departamentales de la Policía de Seguridad como las unidades básicas para la “coordinación del *sistema de recolección, procesamiento y análisis de la información delictiva* referida a todo tipo de incidente, falta o delito” que se cometiera “en jurisdicción de cada precinto policial” y para su “inmediata transmisión a un sistema informático conectado en red y centralmente administrado en cada Jefatura Departamental” (Ibíd., p. 6). Por otra parte, los analistas del área de seguridad e investigaciones de la jurisdicción iban a tener que llevar a cabo un análisis regular de la información obtenida; y, a partir de allí, se iba a tener que elaborar un mapa del



delito, identificando zonas y horarios de alto, mediano y bajo riesgo, sobre los cuales iba a tener que centrarse la labor policial preventiva. Finalmente, se iba a establecer un sistema de coordinación general de la información y análisis delictivo, en el ámbito de la Dirección General de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito del Ministerio de Seguridad. Ahora bien, sobre la base del análisis criminal, se proponía desarrollar estrategias y operativos preventivos, los cuales iban a ser coordinados por un Centro de Operaciones Policiales. En cada Jefatura Departamental se iba a crear una Mesa Operativa, cuya función iba a ser el diseño de los lineamientos y planes operativos y la formulación de las órdenes de servicios.

Como puede verse, el esquema preventivo planteado en el documento proponía una coordinación centralizada y una ejecución descentralizada, siguiendo los criterios de la reforma policial y la legislación sancionada en esa materia. Particularmente, se buscaba fortalecer la confianza comunitaria en la policía, desarrollar una política preventiva antes que represiva, y adaptar las estrategias a las problemáticas de cada territorio. De acuerdo con los lineamientos de estos planes, el 2 de agosto de 2002 se aprobó un “sistema de recolección, procesamiento y análisis de la información delictiva”, que se basaba en el traslado de la información sobre “incidentes y hechos delictivos cometidos y conocidos en jurisdicción de las Comisarias, Destacamentos y otras dependencias” a un Centro de Procesamiento y Análisis de la Información Delictiva (Cepaid) dependiente de cada Jefatura Departamental (Resolución N°1061/2002). Asimismo, se resolvió que la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito iba a estar a cargo de la capacitación del personal que integrara mencionados centros. De esta manera, el 2 de diciembre de 2002, se aprobaron los criterios de organización y funcionamiento de los Cepaid.

En su conjunto, las dos iniciativas daban cuenta de un nuevo posicionamiento gubernamental en materia de seguridad y, más específicamente, en torno a la policía. La propia noción de “modernizar” la policía evocaba, inequívocamente, la reforma policial previa; mientras que la estrategia de seguridad preventiva sentaba las bases para un esquema totalmente nuevo en



materia de actividad policial preventiva. Se trató de una iniciativa relevante, posiblemente dada por la nueva jerarquización del área de Seguridad y su conversión en ministerio, dado que con el diseño organizacional anterior, estas iniciativas quizás no hubieran formado parte de la agenda de trabajo del Ministerio de Justicia y Seguridad.

Por otro lado, cabe destacar que en el 2002, la Escuela de Policía Juan Vucetich fue reconocida como el Instituto Superior de Formación Técnica N°6.005 por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires. A partir de allí, los planes de estudio debían presentarse a dicha dependencia gubernamental para su estudio, análisis y posterior aprobación o desaprobación (Superintendencia de Institutos de Formación Policial, s/f). Esto le otorgó un carácter más profesional a la formación policial.

Finalmente, Cafiero presentó el Programa de Acción 2003 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, en el que establecía las líneas de acción de cada dependencia ministerial (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2003). La propuesta de la Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad recogía, básicamente, los dos proyectos descritos con anterioridad (el Plan de Modernización Policial y la Estrategia de Seguridad Preventiva). Así, se esperaba ampliar el Sistema de Información y Análisis a las Jefaturas Departamentales donde todavía no se había implementado -ya estaba funcionando en las Jefaturas Departamentales de San Isidro, San Martín, La Matanza, Lomas de Zamora, Morón, Quilmes y La Plata-. Por otro lado, se esperaba procesar la información recogida por el Programa de Relevamiento Integral de los Recursos Humanos, Materiales y Operacionales de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, el cual había surgido en el marco del Plan de Modernización Policial. Finalmente, se proponía la continuación y profundización de tareas que se estaban realizando desde 2002, como la realización de encuestas y estudios de victimización. En cuanto a la Auditoría de Asuntos Internos, ésta se proponía “desarrollar y consolidar una nueva orientación funcional y optimizar los recursos humanos y materiales asignados a la tareas inherentes a este organismo” (Ibíd., p. 18). Por otro lado, la Subsecretaría de Formación Profesional, Relaciones Institucionales y con la Comunidad tenía como objetivo



prioritario desarrollar “esquemas de formación y capacitación del personal policial orientados a consolidar la vigencia de los principios de razonabilidad y gradualidad”; así como también “promocionar activamente la participación comunitaria en la resolución de las cuestiones vinculadas a la seguridad pública” (Ibíd., p. 21). Esta última pretendía dictar jornadas de capacitación; promocionar gestiones para implementar las carreras de Tecnicatura Superior en Seguridad Pública y la Licenciatura en Seguridad Pública; promocionar encuentros interforos; y promover encuentros regionales sobre las experiencias exitosas en proyectos comunitarios sobre seguridad ciudadana; entre otras tareas. Finalmente, la Subsecretaría Técnica-Administrativa se proponía “orientar la labor de las distintas áreas” que la componían “hacia niveles crecientes de eficiencia en el uso de los recursos humanos y materiales existentes” (Ibíd., p. 26).

En síntesis, la gestión ministerial de Cafiero en el marco de la gobernación de Solá puede entenderse como una etapa de transición entre la contrarreforma y la segunda etapa de la reforma policial bonaerense. En la misma, se retomaron algunos elementos presentes en la primera etapa reformista y se diagramaron propuestas que luego aparecieron cuando se retomó la reforma.

CAMBIOS EN EL CONTEXTO POLÍTICO

En abril de 2003, se desarrollaron las elecciones presidenciales en la Argentina para reemplazar al presidente interino Eduardo Duhalde, quien había asumido el 2 de enero de 2002, luego de los hechos ocurridos en diciembre de 2001 y de la sucesión de otros tres presidentes interinos (Casa Rosada Presidencia, s/f). En la primera vuelta, resultó victorioso Carlos Saúl Menem, el candidato del Frente por la Lealtad, que era una corriente interna dentro del Partido Justicialista (Perfil, 2023). Como había obtenido una diferencia menor a 10 puntos con el principal opositor, se había programado una segunda vuelta o *balotaje* para el mes de mayo. En aquella ocasión, Menem debía competir con Néstor Kirchner, candidato por el Frente



para la Victoria, una coalición política cuyo partido mayoritario era el Partido Justicialista pero que también estaba integrada por el Partido Intransigente, el Frente Grande y el Partido Comunista, así como por fuerzas políticas pertenecientes al radicalismo y el socialismo, entre otras. Sin embargo, el candidato por el Frente por la Lealtad renunció a su candidatura y automáticamente Kirchner se convirtió en presidente (Ibíd.). Cabe destacar que, durante la campaña, Solá y el duhaldismo bonaerense se habían alineado con Kirchner, sobre todo a vistas de las elecciones provinciales programadas para ese año (Schurman, 2003).

El 14 de septiembre, Felipe Solá y su compañera de fórmula Graciela Giannettasio resultaron ganadores de dichas elecciones. En ese contexto, y debido a la decisión de establecer un nuevo esquema gubernamental, Cafiero dejó el ministerio para quedar a cargo del área de Desarrollo Humano y Trabajo (Decreto N°8B/2003). En su lugar asumió Juan José Álvarez, quien se mantuvo en el cargo entre el 29 de septiembre de 2003 y el 2 de diciembre de 2003, debido a que tenía intenciones de asumir como diputado nacional el 10 de diciembre de dicho año (Decreto N°1786/2003; Decreto N°2340/2003).

El 4 de diciembre de 2003 Solá designó a Raúl Alberto Rivara (Decreto N°2342/2003), decisión que fue apoyada por Arslanian ante la posibilidad de que el nuevo ministro retomara el plan de reformas (El Día, 2004). En el marco de su gestión, el 3 de febrero de 2004, se envió a la legislatura bonaerense un Proyecto de Ley de Adhesión a la Ley Nacional N°25.367/2000, estableciendo las pautas para la implementación del llamado *sistema 911*. Este último consistía en un sistema de emergencias coordinadas entre el Ministerio del Interior y las provincias, al que las personas se podían comunicar desde cualquier punto del país mediante la marcación telefónica del número 911. El proyecto recién fue tratado en el Senado el marco de la venidera gestión ministerial de Arslanian, el 10 de marzo de 2005, donde fue aprobado. Sin embargo, en Diputados fue archivado el 27 de diciembre de 2007.⁴⁰

⁴⁰ Esta información está disponible en la página oficial del Senado de Buenos Aires, en el siguiente enlace: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=79561>



Más allá de la iniciativa mencionada, Rivara no impulsó a lo largo de sus meses al frente del ministerio otras iniciativas vinculadas con procesos de cambio en el sistema de seguridad o en la policía provincial. Su gestión culminó el 31 de marzo de 2004, debido a las consecuencias del caso Blumberg, del cual se hará referencia en el próximo capítulo. Estas dieron lugar al comienzo de una nueva etapa de la reforma policial bonaerense. Cabe destacar que, si bien las cifras eran elevadas con relación a las de 1996, en los años 2002 y 2003 hubo un descenso de la cantidad de civiles muertos por violencia policial en el Gran Buenos Aires: se pasó de 154 en 2001 a 122 en 2002 y 105 en 2003 (CELS, s/f). Por su parte, la cantidad de policías muertos en dicha zona aumentó de 29 en 2001 a 37 en 2002, y en 2003 se redujo a 34 (Ibíd.).

REFLEXIONES DEL CAPÍTULO

Luego de la crisis de 2001 y en un marco de una desestabilización social y política tanto a nivel nacional como subnacional, la legislatura bonaerense designó a Felipe Solá como gobernador de la provincia de Buenos Aires. Si bien este último había ocupado un cargo institucional de relevancia durante la gestión anterior, marcó su diferencia con Ruckauf al mostrarse en desacuerdo con las políticas de mano dura. Durante su gobernación, el Ministerio de Seguridad se volvió a juntar con el de Justicia como parte de una política de ajuste del gasto público. Si bien en un primer momento no se desarrollaron medidas vinculadas con la reforma policial, cuando se designó a Cafiero como ministro se inició un proceso de transición hacia la reforma. Así, se emitieron proyectos gubernamentales asentados sobre los principios de descentralización policial y modernización, en los cuales, además, se buscaba reconstruir la imagen de la policía y emitir políticas preventivas antes que represivas, teniendo en cuenta la heterogeneidad del territorio bonaerense. Cabe mencionar que, en este marco, el Ministerio de Justicia y Seguridad se volvió a separar a raíz de dos hechos puntuales de inseguridad que cobraron una alta relevancia social y política.



Durante todo este período, hubo diversas estrategias en materia de seguridad, lo cual quedó manifestado en la cantidad de funcionarios que ocuparon el cargo de ministros de Seguridad o ministros de Justicia y Seguridad, según el caso. Además, no se desarrollaron políticas estatales en esta temática, ya que no se elaboraron proyectos de ley representativos, por lo que la Legislatura ocupó un rol marginal. En el siguiente capítulo, se analiza el reemprendimiento del proceso de reforma de la policía provincial bonaerense.



CAPÍTULO V: LA ETAPA DE PROFUNDIZACIÓN. DEL CASO BLUMBERG AL CAMBIO DE GOBIERNO

En el marco de los múltiples casos de violencia y abuso policial, los cuales habían alcanzado su pico máximo en 2001, el secuestro y asesinato de Axel Blumberg -ocurrido en marzo de 2004- generó una gran repercusión social. En la provincia de Buenos Aires, motivó la renuncia del ministro Rivara y la designación de León Arslanian como su reemplazo. Se abriría así una segunda etapa reformista; en la que el poder ejecutivo profundizaría aún más aquellos principios básicos que habían guiado el desarrollo de este proceso desde sus inicios, a saber, la descentralización territorial y operativa de la policía, la promoción gubernamental de la participación ciudadana en asuntos de seguridad pública, la desconcentración del poder de mando policial, entre otras. El presente capítulo se propone abordar esta etapa, que transcurre entre el caso Blumberg y el cambio de autoridades gubernamentales en el 2007, a partir del cual se volvería a desestimar la reforma policial. Dado que durante este periodo se llevó adelante un amplio conjunto de medidas, el capítulo tiene una extensión relativamente mayor al resto de los capítulos presentados en la tesis. En este sentido, para dinamizar su lectura planteamos una estrategia organizativa basada en el abordaje individual de los distintos ejes que se trabajaron en este periodo, y lo hacemos del siguiente modo: en primer lugar, detallamos el contenido de las iniciativas impulsadas por el gobierno -sea por medio de la vía ejecutiva o a través de proyectos presentados en la legislatura provincial-; seguidamente, damos cuenta del camino que siguieron esos lineamientos, en particular, en aquellas alternativas presentadas por la vía parlamentaria para observar los distintos posicionamientos manifestados por los legisladores; y, finalmente, introducimos un análisis de los hechos.



EL INICIO DE LA NUEVA ETAPA REFORMISTA

El 17 de marzo de 2004, Axel Blumberg -un joven bonaerense estudiante de ingeniería- fue secuestrado y, seis días más tarde, su cuerpo fue encontrado sin vida (Elbert, 2007). Luego de su entierro, su padre Juan Carlos Blumberg -empresario textil-, inició una serie de acciones en reclamo por mayor seguridad. Por un lado, emitió un petitorio a los titulares del Senado y la Cámara de Diputados de la Nación, Daniel Scioli y Eduardo Camaño, respectivamente, en el que les solicitaba que impulsaran en ambas cámaras una ley que promoviera un endurecimiento en materia penal (La Nación, 2004). Por otro lado, organizó cinco marchas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tres de ellas ocurrieron durante el 2004, una en 2005 y otra en 2006 (Elbert, 2007). La más convocante fue la primera, realizada el 1° de abril de 2004, a la que se estima que asistieron alrededor de 150.000 personas (Ibíd.). Blumberg habló a la concentración y fue recibido en el Congreso, donde entregó por escrito el petitorio, lo cual se replicó más tarde ese día, cuando presentó ese mismo documento en la Casa de la Provincia de Buenos Aires (Ibíd.).⁴¹

Todo esto tuvo diversas repercusiones. A nivel nacional, por ejemplo, el gobierno lanzó el Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007, orientado a implementar una reorganización de las fuerzas de seguridad y una reforma judicial (Kirchner, 2004). Por otro lado, el padre de Blumberg y el abogado Roberto Durrieu presentaron ante el Congreso tres proyectos de ley que, luego de ser tratados en sesión, conformaron las conocidas como “leyes Blumberg”. Dos de ellas establecieron modificaciones en el Código Penal -en la figura de armas con robos; en

⁴¹ Cabe mencionar que, desde el año 2002, venía creciendo la preocupación por los secuestros extorsivos, una modalidad delictiva con amplia presencia en los medios de comunicación (Calzado, 2015), a pesar de que el número de secuestros extorsivos no representara una cifra significativa con relación a otros tipos de delitos. Entre los años 2000 y 2005 se registraron un total de 1.331 secuestros en la Argentina, es decir, el 0,10% sobre el total de los delitos iniciados en causas ante la justicia nacional y federal. El 67% de esos secuestros habían tenido lugar en el conurbano bonaerense, 23% en CABA y un 10% en el interior del país (Procuración General de la Nación, 2006).



la suma, endurecimiento y aumento de las penas; la prohibición de salidas anticipadas de la prisión; y proponían la creación de un programa de promoción del empleo para prisioneros; entre otras- y la tercera instituyó un registro de usuarios de teléfonos móviles (Ley N°25.882/2004; Ley N°25.886/2004; Ley N°25.891/2004). En la provincia de Buenos Aires, el 31 de marzo de 2004 renunció el ministro de Seguridad Rivara, cuyo cargo fue ocupado momentáneamente por la vicegobernadora Gabriela Gienttasio (Decreto N°618/2004). 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, por medio del Decreto N°655/2004, el cual estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.

Una vez más, un hecho de inseguridad con alta repercusión social y política colocaba a la seguridad provincial en el centro del debate y provocaba la renuncia de la máxima autoridad del área. Se iniciaba nuevamente una etapa en la cual introducir modificaciones en el criterio gubernamental en la materia resultaba ineludible.

El 13 de abril de 2004, Arslanian fue designado ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, manteniéndose en el cargo hasta diciembre de 2007 (Decreto N°667/2004). En su discurso de asunción, sostuvo que el contexto en materia de seguridad era particularmente difícil debido a que “el incremento de la violencia criminal en sus formas más péfidas” había llevado a un “estado de crispación social expresado en una clamorosa demanda por parte de una sociedad cautiva de una ola de violencia” (Arslanian, 2004). Según consideraba, dicha demanda estaba destinada a los “poderes públicos”, es decir, a quienes correspondía “contener la violencia y reestablecer la tranquilidad pública mediante la defensa efectiva de bienes y personas” (Ibíd.). Para Arslanian, era “una obligación primaria del Estado asegurar la paz social” y “el recurso más valioso” para llevar a cabo esos fines era la policía, “de cuya eficaz actuación [dependía] que la actividad delictual [pudiera] ser prevenida y reprimida” (Ibíd.). Por este motivo, su gestión se orientó a mejorar las capacidades institucionales de la policía, constituyendo un “modelo organizacional” para desplegar estratégicamente los recursos humanos y tecnológicos “en función de la observación empírica y de los resultados



de la investigación de campo, con mandos funcional y territorialmente descentralizados y lo más próximos posible a los territorios del conflicto” (Ibíd.). Asimismo, consideraba que la corrupción era otro de los problemas que aquejaba a la policía, y lo vinculaba al “modelo de organización autoritario-burocrático-autonómico”, el cual, desde su punto de vista, se había agravado por el “desquiciamiento moral a que la dictadura militar condujo a la fuerza, por la ausencia de controles políticos y de todo otro tipo y por la connivencia política”, incluyendo dentro de este último grupo de responsabilidades a los intendentes de la provincia (Ibíd.). También atribuía el aumento de la corrupción a la convivencia de presos alojados en comisarías con los policías que debían cuidarlos y a la falta de control comunitario. En este sentido, mencionó que los objetivos de su gestión eran los siguientes:

- Profundizar la descentralización de las Policías Departamentales para culminar un proceso de autonomización plena y autogestionaria.
- Fortalecer el área de inteligencia criminal desde su rediseño y con la captura de información de fuente judicial que en ese momento estaba siendo desperdiciada.
- Conformar la División Antisecuestros y el área de Narcotráfico con aporte tecnológico, informático, comunicacional y logístico.
- Fortalecer las instancias de control policial internas y externas, con una participación comunitaria activa y reglada.
- Desarrollar las comunicaciones.
- Reestructurar la institución policial sobre la base de un reordenamiento funcional.
- Desarticular la corrupción policial sobre la base de una depuración policial; el retiro de los presos alojados en comisarías; la recomposición de Asuntos Internos; el control de inteligencia externa a la policía; y el control comunitario.



El ministro entrante afirmaba sin miramientos que la cuestión de la seguridad había calado hondo en la opinión pública y que la clase política debía dar una respuesta a la ciudadanía. Para ello, proponía una agenda de trabajo compleja y conformada por algunos de los ejes que habían orientado su anterior periodo de gestión, así como también por nuevos elementos.

Arslanian inició su gestión anunciando el Plan Trienal de Reordenamiento Funcional, 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 mismo se asentó, básicamente, en tres ejes de acción: el fortalecimiento del control policial, a través de la modificación de la estructura ministerial, la creación de organismos de control externo, el aumento del control disciplinario, y la reactivación de los foros de seguridad para ejercer el control social; el desarrollo de políticas de recursos humanos, vinculadas al fortalecimiento y descentralización de la formación y la capacitación policial, y el establecimiento de un escalafón único, entre otras medidas; y la reorganización institucional de la policía con mayor involucramiento de los Municipios, a través de la desconcentración del poder de mando, la descentralización territorial y la creación de nuevas policías (Ibíd.). Se trataba de un proyecto sistemático que pretendía profundizar los ejes que habían estado presentes desde el inicio de la reforma. Su principal expresión material fueron diversos proyectos de ley en los que se vieron reflejadas todas estas temáticas, los cuales son abordados a lo largo del presente capítulo. Al iniciar su gestión, Arslanian elaboró diversas propuestas que fueron enviadas al gobernador para que éste los presentara en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Esto mostraba una intención de incluir nuevamente al poder legislativo en la gestión política de la seguridad y de continuar institucionalizando la reforma, acudiendo al cambio del marco normativo-legal. La mayor parte de los proyectos de ley debatidos durante el período 2004-2007 se presentaron en 2004. Algunos de ellos retomaban cuestiones que habían quedado pendientes en la primera etapa reformista (como el proyecto de ley de personal policial); mientras que otros respondían a nuevas problemáticas que experimentaba la policía o bien a nuevas cuestiones



que el gobierno identificaba como problemáticas (como el proyecto de creación de la Policía Buenos Aires 2 o el de conformación de las Policías Comunes).

En cuanto a la postura de los diputados y senadores, hubo sectores que apoyaron la reforma y otros que no. A diferencia de lo que sucedió en los noventa -cuando los dos principales partidos de la oposición se habían unido conformando la Alianza para la Educación, el Trabajo y la Justicia⁴²-, ahora el poder legislativo estaba diversificado, sobre todo en la Cámara de Diputados. Esto quedó en evidencia el 27 de mayo de 2004, cuando se debatieron varios de los proyectos de ley elaborados por Arslanian y presentados por el gobernador (ese día se debatieron el proyecto sobre personal policial; la creación de la Policía Buenos Aires 2; la modificación de la Ley de Organización de las Policías; y la creación del registro de personas detenidas a disposición del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires).⁴³

El bloque del Partido Justicialista, por ejemplo, consideraba que el nombramiento de Arslanian como ministro de seguridad demostraba un interés por parte del gobernador en mejorar la situación de inseguridad (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b). En este sentido, estos legisladores sostenían que debían aprobarse los proyectos que presentara

⁴² Como se mencionó en el capítulo anterior, en el año 2001, se habían renovado bancas en la legislatura bonaerense. La agrupación compuesta por el Justicialismo, la Unión del Centro Democrático, el Frente Compromiso Social y Progreso Social, había obtenido 16 senadores y 27 diputados; la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, 7 senadores y 9 diputados; el Frente Polo Social, 4 diputados; el socialismo, 4 diputados; y la Alianza Izquierda Unida, 2 diputados (Dirección Nacional Electoral, s/f). En el año 2003, se había renovado la otra mitad de las bancas. El Frente Justicialista había obtenido 19 senadores y 28 diputados; la Unión Cívica Radical, 4 senadores y 11 diputados; el Frente Popular Bonaerense 3 diputados; la Alianza Acción Federalista por Buenos Aires, 2 diputados y la Afirmación para una República Igualitaria (ARI), 2 diputados (Ibíd.).

⁴³ El 27 de mayo de 2004, estos cuatro proyectos se trataron de forma conjunta en el Senado y en Diputados, donde fueron aprobados. Como fueron las primeras iniciativas que se trataron del paquete elaborado por Arslanian y presentado por Solá, despertaron diversos comentarios por parte de los legisladores, además de los meramente vinculados con el contenido de los proyectos.



dicho funcionario para brindarle a éste los recursos necesarios para llevar adelante la reforma. Según el diputado Luis Obarrio, el poder legislativo estaba cumpliendo un papel central en este proceso al tomar la iniciativa de tratar los proyectos, lo cual iba a resolver el problema de la inseguridad. En palabras de Obarrio:

Todos conocemos muy bien la gravedad del problema [de la inseguridad] y sabemos que, en la medida en que, a través de nuestra labor vayamos resolviendo problemas parciales que afectan a nuestra gente, nos iremos acercando a la solución final que los ciudadanos esperan. (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2142).

Quienes apoyaban a Arslanian y sus proyectos, consideraban que estos últimos formaban parte de un esquema más grande, el cual iba a permitir conformar una policía democrática. Luis D'Elía, del Frente Polo Social, estaba convencido de que estas propuestas contribuían a responder la demanda del pueblo bonaerense, que era “acabar con la mafia” (D'Elía en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2154). Además, consideraba que había dos caminos, uno era el de la “policía corporativa”, que dejó una “catástrofe de seguridad”, mientras que el otro camino era el de la “democratización del sistema de seguridad y el control ciudadano”, el cual era, según él, el más apto (Ibíd., pp. 2154 y 2155).

Sin embargo, para aquellos partidos que no estaban de acuerdo, las iniciativas del ejecutivo demostraban una falta de consenso, con lo cual no podían ser consideradas políticas de Estado. Para el diputado Sebastián Chiquerruí -del ARI-, no se había buscado ningún tipo de “diálogo frontal, abierto y generoso con las diferentes fuerzas políticas, sociales, sindicales, organismos no gubernamentales que [trabajaran] en materia de seguridad o con muchos intelectuales que [sabían] en profundidad sobre este tema” (Chiquerruí en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2147).

Por otro lado, para algunos opositores Arslanian había fallado durante su primera gestión y no había cumplido con los consensos establecidos. Para el diputado Zimerman de la Izquierda



Unida, el ministro era un improvisado: “improvisó en su anterior ministerio, el resultado fue fatal y está improvisando en este momento otra vez” (Zimerman Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2151). Sobre esto, el senador radical Martínez sostuvo lo siguiente:

A través del acompañamiento que hemos realizado en el año 98 de las reformas que llevó a cabo el mismo ministro que hoy tenemos en la actualidad, la mitad de las cosas que se plantearon en esos consensos no se llevaron a cabo y fueron, precisamente, algunas de las leyes que estamos tratando hoy, que tienen que ver con la policía, el traslado de detenidos y otros temas más. (Martínez en Senado de Buenos Aires, 2004b, p. 742).

Otros criticaban a Arslanian porque, desde su punto de vista, estaba llevando a cabo una reforma de carácter estrictamente mediático. Respecto de esto, el diputado Chinguerruí -del ARI- sostuvo lo siguiente:

No hubo un diagnóstico serio y profundo de cómo se encuentra la institución policial. Todos sabemos cómo está la Policía, pero el único diagnóstico es un título explosivo que tiró a los medios de comunicación el ministro: la connivencia de la Policía con los intendentes. Dijo: hay que terminar con este fenómeno de corrupción, hay que terminar con los intendentes que corrompen a las fuerzas policiales. Y de esta forma se englobó a todos los intendentes y parecería ser que la reforma profunda que trae Arslanian es una reforma mediática, porque tira flashes y spots, pero no hay consistencia en lo que está proponiendo. (Chinguerruí en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2147).

El bloque del ARI, por su parte, culpaba al PJ en general de la situación de inseguridad, ya que este partido había estado en el gobierno desde hacía 17 años. El diputado Chinguerruí creía que esto era una “falta grave por parte del Estado provincial” (Chinguerruí en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2146).



Además, sectores de la oposición consideraban que la seguridad no podía tratarse a través de leyes que se enfocaran en temas particulares, “individuales, puntuales” como sostenía Alfredo Irigon, senador por la UCR (Irigon en Senado de Buenos Aires, 2004b, p. 738). Asimismo, creían que las leyes de seguridad no podían estar orientadas solamente a la policía y que había que desarrollar un plan integral. Para el senador radical Jorge Martínez, “un plan integral de seguridad [tenía] que ver con la prevención, con lo predelictual y con el Sistema de Patronato de Liberados”, es decir que, “solamente el problema de la seguridad” no pasaba “por la policía” (Martínez en Senado de Buenos Aires, 2004b, p. 742). El diputado de la izquierda unida, León Zimmerman, sostuvo que la filosofía que estaba detrás de los proyectos era que “la inseguridad” era “un problema que se [resolvía] con más policías” (Zimmerman Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2152).

Ante estos comentarios, el bloque Encuentro Progresista consideraba que había actores que se estaban resistiendo a la reforma y a otorgarle poder al ministro, lo cual en realidad era necesario porque Arslanian ya tenía experiencia en haber impulsado un proceso de reforma (Casals en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b). Casals creía que, quienes se oponían a la reforma, poseían una visión de que la policía debía estar centralizada, “con un mando único en el peor de los sentidos y no con una doctrina única o una acción descentralizada y un fuerte contacto y control de la comunidad” (Casals en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2150).

Como puede verse, en esta ocasión la reforma policial coincidía con una gestión ministerial, a diferencia de la primera etapa de la reforma que inició con una intervención civil de la Policía Bonaerense impulsada por el gobernador y convalidada por la Legislatura, en la que el ministro cobró protagonismo unos meses más tarde. En cuanto a los objetivos de gestión de Arslanian, estos giraron en torno, principalmente, a profundizar aquello que se había iniciado en los noventa y recomponer las políticas que habían sido desestimadas durante la contramarcha de la reforma policial. Este proceso fue apoyado por Solá, quien expuso su postura en los discursos por Apertura de Sesiones Ordinarias. En el 2005, por ejemplo, sostuvo que si bien la



clave era “contar con mejores policías y mayor coparticipación comunal”, se estaba llevando adelante un “plan moderno y profesional de corto, mediano y largo plazo” que abarcaba “todos los temas de Seguridad” (Solá, 2005, p. 11). Desde su punto de vista, de ello resultaba la disminución del delito y la mejora de la operatividad policial, lo cual también había sido afirmado por el presidente de la Nación, Néstor Kirchner. Cabe aclarar que, durante esta gestión ministerial, disminuyó la tasa de delitos cada 100.000 habitantes. Sin embargo, por los alcances de esta investigación no es posible atribuir dichas cifras a los resultados de la reforma policial, ya que pudieron haber intervenido diversos factores. En cuanto al poder legislativo, había bloques que apoyaron la reforma y otros que no, valiéndose de los resultados de la primera etapa de la reforma. Varios legisladores, sobre todo los radicales, seguían manteniendo los argumentos que utilizaron en los noventa, sobre que la reforma no iba a solucionar el problema de la inseguridad de un modo integral. Sin embargo, es preciso tener en cuenta, como se indicó precedentemente, que la composición de la legislatura provincial había cambiado considerablemente en esos años, motivo por el cual la dinámica de los debates legislativos en torno a este proceso resultaba totalmente diferente: no se trataba ya de oficialismo y oposición, sino que los distintos sectores buscaban establecer sus propios posicionamientos en ese escenario caracterizado por la presencia de matices en torno al objeto de los debates.

UNA NUEVA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA EN LA POLICÍA

Así como la intervención civil de la Policía Bonaerense se realizó en el marco de la Ley de Emergencia Policial y su prórroga, esta nueva etapa también requirió de una declaración de emergencia para facilitar los procedimientos burocráticos y así reestructurar y continuar depurando a la policía.

El 29 de abril de 2004, el poder ejecutivo presentó ante la legislatura bonaerense, entonces, el proyecto para declarar el estado de emergencia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires



por el término de seis meses, facultando al poder ejecutivo a extender su vigencia por seis meses más (Senado de Buenos Aires, s/f d). Esto, con el objetivo de transformar la estructura de las policías y optimizar sus recursos humanos, materiales y los servicios que prestaba. En este sentido, la emergencia autorizaba a crear, suprimir o modificar funciones de las policías y a reasignar funciones o destinos de todo el personal policial. Asimismo, se establecía que la emergencia era causal suficiente para poner en disponibilidad simple o preventiva a los policías o bien declarar su prescindibilidad, retiro o jubilación.

El 5 de mayo de ese mismo año, el proyecto se debatió y aprobó en el Senado, y al día siguiente ocurrió lo mismo en diputados -donde el debate fue más arduo por la composición de la Cámara- (Senado de Buenos Aires, 2004a; Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004a). Este fue aprobado como Ley N°13.188 el 7 de mayo de 2004. Se trató de una ley similar a la aprobada en 1996 que también establecía la emergencia, en aquel caso de la Policía Bonaerense y en este caso de las policías de la provincia de Buenos Aires.

En cuanto a los debates, los legisladores del PJ sostenían que el contexto ameritaba la aprobación del proyecto. Según consideraban, en los últimos años habían surgido nuevas modalidades delictivas como el crimen organizado, se habían hecho conocidos diversos casos de corrupción policial y había aumentado la violencia y la sensación de inseguridad en la población. Desde su punto de vista, esto llevaba a que se apliquen medidas excepcionales como las que se planteaban en el proyecto de ley. Según afirmaban, el objetivo no era “perseguir a nadie”, sino buscar a aquellos que no cumplieran “con la ciudadanía” y que avergonzaran “a la institución policial” (Román en Senado de Buenos Aires, 2004a, p. 589). Finalmente, el bloque justicialista consideraba que estaban “llevando adelante una política de seguridad” con el “nuevo ministro”, que era la “política del gobernador” y que estaban “dispuestos a darle todos los instrumentos necesarios para implementarla” (Amondarain en Senado de Buenos Aires, 2004a, p. 594). Vale decir, consideraban que el proyecto de ley podía ser útil para la etapa que estaba comenzando en la provincia de Buenos Aires.



En cuanto a la oposición, parte de ella acompañó este proyecto -aunque en casi todos los casos votaron negativamente en particular el artículo 8 (que le otorgaba al Ministerio de Seguridad la facultad para realizar gastos extraordinarios, contrataciones y tomar las decisiones necesarias en el marco de la emergencia)-. Según creían, si bien no iba a solucionar el problema de la inseguridad en su totalidad, era un comienzo. El diputado Osvaldo Deza -del partido socialista- sostuvo que su bloque iba a “votar absolutamente en contra el artículo 8º”, pero sí iba a “acompañar en forma particular al ministro Arslanian en su intención de reestructurar la Policía de la provincia de Buenos Aires y dotar a ésta de los medios necesarios para poder llegar en profundidad a sus objetivos” (Deza en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004a, p. 1581). Luis D’Elía, por su parte, marcó el apoyo del Frente Polo Social al proyecto de Arslanian, debido a que significaba “volver a la reforma de 1998” la cual implicaba “la democratización de la estructura de seguridad y control ciudadano”, y por eso querían ofrecer “herramientas e instrumentos para que [la misma se pudiera] aplicar”, aunque “de ninguna manera [iban] a apoyar el artículo 8º” (D’Elía en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004a, p. 1581). En una línea similar, Claudio Masson -de Encuentro Social-, afirmó que iban a acompañar el proyecto a excepción del artículo 8º. Para el diputado Rubén Luces -del Frente Para la Victoria-, el proyecto era “oportuno y necesario” porque retomaba “la reforma que abandonó en su momento el doctor Arslanian”, y a su vez la profundizaba (Luces en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004a, p. 1583). Sin embargo, también consideraba que cubría un “aspecto parcial y reducido de la problemática”, y que debían ser “complementadas y profundizadas con la recuperación de la red social, en lo que tiene que ver con la seguridad social” (Ibíd.).

Por otro lado, otra parte de la oposición consideraba que el proyecto no era viable, fundamentalmente porque no se trataba de una política de Estado basada en el consenso. El senador Jorge Martínez, del bloque radical, sostuvo que desde hacía “casi 17 años la provincia de Buenos Aires [padecía] las consecuencias de una falta de una política de seguridad coherente y consensuada con las fuerzas políticas que [componían esas] Cámaras” (Martínez en Senado de Buenos Aires, 2004a, p. 590). La diputada Mirta Atrip, del ARI, mencionó que “las



distintas administraciones del gobierno de la Provincia de los últimos años, en los intentos que se realizaron, no lograron establecer políticas de Estado concretas que dieran buen resultado” (Atrip en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004a, pp. 1582 y 1583).

Según creían, el gobernador hacía grandes anuncios pero implementaba pocas medidas y, a su vez, esas medidas no eran políticas de seguridad. Para Martínez, el gobernador Solá esgrimía “como única herramienta” en lo referente a la inseguridad un “doble discurso” que, por un lado, hacía “anuncios grandilocuentes sin resultado alguno” y, por otro lado, nombraba “funcionarios mesiánicos no siempre idóneos para la difícil tarea que [aceptaban] asumir” (Martínez en Senado de Buenos Aires, 2004a, p. 590). El diputado Osvaldo Fernández -del Partido Unión Federalista- apuntaba que “el área de seguridad de la provincia de Buenos Aires” destruía “un ministro cada seis meses”, de modo que, “desde diciembre del ‘99, pasaron por la misma ocho funcionarios” (Fernández en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004a, pp. 1587 y 1588). Asimismo, algunos legisladores consideraban que, hasta ese momento, el justicialismo había gobernado pendularmente, oscilando entre la mano dura y el progresismo.

Hablando de León Arslanian, algunos legisladores opositores recordaban que el mismo había sido expulsado de su cargo en 1999, y que eso daba cuenta de la ineficacia de su gobierno. Respecto de esto, Martínez afirmó lo siguiente:

Si analizamos los fundamentos del proyecto de ley que propicia la declaración del estado de emergencia de la policía de la provincia de Buenos Aires, enviado a esta Cámara por el Ejecutivo provincial, vemos que se enuncian las bondades del plan de seguridad que otrora fuera interrumpido en 1999. Dicha reforma suponía reorganizar el personal policial a partir de un nuevo escalafón.... En el proyecto también se afirma que la gravedad de los hechos vuelven a dar vigencia al citado plan. Yo me pregunto, señora presidenta, ¿si el plan del año 1996 era tan pero tan bueno, por qué se tomó la decisión política de interrumpirlo? Y con todo el respeto que me merece el proyecto del Ejecutivo, afirmo que la inconsistencia de su política, basada en la improvisación,



ha llevado a que los hechos sean de una gravedad mucho mayor que la que se intenta describir. Si era tan bueno, ¿por qué se dejó de lado? (Martínez en Senado de Buenos Aires, 2004a, p. 592).

Por su parte, el diputado Fernández sostuvo que ya existían “suficientes antecedentes sobre lo que Arslanian hizo anteriormente como ministro de Seguridad y cuyos resultados [estaban] a la vista”, y que “gran parte de lo que [estaba sucediendo era] su responsabilidad” (Fernández en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004a, p. 1589). Otros diputados consideraban que su gobierno era improvisado, y que no seguía con un plan integral de seguridad. Para Ernesto Elías -del bloque radical-, estaban “protagonizando un debate parcial”, “discutiendo una serie de alternativas del Poder Ejecutivo que, lejos de conformar una política o un plan de seguridad para los bonaerenses, [seguían] jaloneando [el] camino permanente de improvisaciones, de contradicciones, de acciones erráticas” a los que el gobierno provincial sometía a los bonaerenses desde hacía años (Elías en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004a, p. 1589). El bloque de la Izquierda Unida, por su parte, consideraba que, si bien el proyecto planteaba reestructuraciones en el marco del plan de seguridad, esto no resolvía el problema de seguridad de la provincia de Buenos Aires. Además, abría el debate sobre el tipo de reestructuración pero no decía “absolutamente nada sobre eso” (Campos en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004a, p. 1582).

En síntesis, la visión de la oposición estaba dividida, ya que algunos apoyaban el proyecto y otros no. Sin embargo, todos ellos lo veían como una respuesta parcial al problema de la inseguridad. Como pudo verse en sus exposiciones, el debate se centró, en gran medida, en torno a la figura de Arslanian, quien nuevamente se convertía en la cara visible de la reforma. La propuesta debatida era similar a la Ley de Emergencia Policial sancionada en 1996, previo al inicio de la intervención civil de la policía. De esta forma, se buscaba facilitar la



implementación de los cambios que incluía la reforma policial. Este proyecto se fue prorrogando durante toda la gestión Solá/Arslanian, ya sea por decreto o por ley.⁴⁴

SOBRE EL PERSONAL POLICIAL

El Proyecto de Ley de Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires fue uno de los primeros en ser presentado y debatido, ya que era una de las propuestas más relevantes. Según afirmó Arslanian en su discurso de asunción, consistía en adecuar el régimen escalafonario a un sistema que recompensara a los policías “por la responsabilidad del cargo o tarea”, así como también “por las habilidades adquiridas, por la dedicación y calidad de su desempeño”, y al mismo tiempo proveyera “los medios necesarios para incentivar el progreso y crecimiento del personal en la carrera policial, promoviendo también el cambio hacia una cultura organizacional diferente” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004a; Arslanian, 2004). Dicho proyecto establecía las bases sobre el ámbito de actuación; el ingreso; el reingreso; la estabilidad; los derechos, los deberes y las prohibiciones; la situación de revista; las carreras; los cargos; los grados; los niveles; la superioridad; las promociones; la formación, la evaluación y la calificación; las licencias y los permisos; las retribuciones,

⁴⁴ El 13 de mayo, se aprobó que la autoridad de aplicación de la ley de Emergencia Policial fuera el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Decreto N°876/2004). En noviembre, se extendió por seis meses más la vigencia de la Ley N°13.188, mediante el decreto N°2668/2004. Ahora bien, el 18 de mayo de 2005 el poder ejecutivo envió un nuevo proyecto de ley para decretar la emergencia de las policías de la provincia de Buenos Aires por el término de seis meses y, mientras tanto, el 21 de julio aprobó el Decreto N°1647/2005, en el que se autorizaba al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas en la Ley N°13.188/2004. El proyecto de ley recién fue promulgado como Ley N°13.409 el 2 de enero de 2006 y, cuando expiró, se autorizó al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas por dicha legislación hasta que el poder legislativo aprobara el nuevo proyecto de ley de emergencia policial que había enviado el ejecutivo el 27 de septiembre de 2006 (Decreto N°2555/2006); (Senado de Buenos Aires, s/f). El 13 de julio de 2007 se promulgó la Ley N°13.704, en la que se volvía a declarar el estado de emergencia de la policía.



compensaciones e indemnizaciones; el régimen disciplinario; el retiro; y la baja. Según se sostenía en el documento, el personal podía desarrollar su carrera en cualquiera de las policías previstas por la Ley N°12.155 “sobre la base de los principios de capacitación permanente, aptitud para el grado a cubrir y evaluación previa a cada ascenso” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004a, p. 6). Por otro lado, se establecía que debía haber 9 (nueve) grados compuestos por niveles, a los que se podía acceder mediante la acreditación de competencias. Los grados 8 y 9 constituían el cuadro de dirección; 6 y 7, el cuadro de supervisión; 4 y 5, el cuadro de coordinación operativa; y los restantes, de ejecución. En cuanto a los ascensos, se podía promover a un grado superior dependiendo de la disponibilidad de vacantes, acreditación de conocimientos y actitudes requeridos, por haber aprobado los cursos determinados, contar con la calificación mínima y con un informe favorable por parte del comité evaluador. La prioridad iba a ser para quien tuviera mayor puntaje por acreditación de conocimientos, por prueba de evaluación y por antigüedad en el grado. Todo esto bajo el principio de formación y capacitación permanente. Este proyecto ingresó a la legislatura el 20 de mayo de 2004, y fue aprobado como Ley N°13.201 el 7 de junio de 2004. La versión debatida en sesión parlamentaria mantenía -mayormente- el texto del proyecto original pero introducía algunas modificaciones, entre ellas: la ley solo aplicaba al personal con estado policial; se establecía un período de tiempo más corto para adquirir estabilidad (de 24 meses a 12); los grados 6 y 7 comprendían el cuadro de conducción (en lugar del de supervisión), mientras que los grados 1, 2, 3, 4 y 5, el cuadro de supervisión y policiales (en lugar del cuadro de coordinación operativa para el 4 y 5 y del cuadro de ejecución para el 1, 2 y 3); entre otras (Ley N°13.201/2004).

En los debates, el PJ consideró a este proyecto como un pilar fundamental de la reforma. Según el diputado Obarrio, era “parte” de un “plan de reordenamiento funcional de la fuerza”, y contemplaba “una serie de modificaciones acordes a la reforma de fondo que se [encontraba] en etapa de ejecución” (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2143). Para el senador Román, establecía diversas cuestiones “importantes” (Román en Senado de Buenos Aires, 2004b, p. 737). En una línea similar, Ricardo Vallarino del



bloque Encuentro Popular, sostuvo que “nunca” se iba a arrepentir “de votar un sistema que trate de plantear un salto cualitativo”, que incluía “mayor idoneidad en la ley de personal”, exigiendo “una cantidad de requisitos que antes no se exigían” (Vallarino en Senado de Buenos Aires, 2004b, p. 739).

Esta ley resultó especialmente significativa, ya que -entre otras medidas- se disminuyeron la cantidad de grados y se removió el escalafón de suboficiales, fusionándolo con el de oficiales y creando un escalafón único para todo el personal policial. Su reglamentación se aprobó el 30 de diciembre de 2004, mediante el Decreto N°3326/2004. Allí, se establecieron las especialidades dentro de cada policía; las condiciones de ingreso; cuestiones referidas a la situación de revista; desarrollo del personal; superioridad; licencias y permisos; retribuciones; faltas disciplinarias; procedimiento disciplinario; retiro; baja; y participación ciudadana.⁴⁵ En la Policía de Seguridad, estaban las especialidades de Policía Siniestral, Policía de Intervención, Inteligencia, Comunicaciones, Custodia y traslado de detenidos y Aérea; en la Policía de Investigaciones, Investigaciones en función judicial, Investigaciones complejas y narcocriminalidad e Investigaciones del crimen organizado; y en la Policía Científica, Escena del crimen y Pericias. De este modo, ya no solo se propiciaba la diferenciación entre seguridad preventiva e investigación, sino también hacia el interior de esas ramas, dando un paso más en materia de especialización policial. Por otro lado, en la reglamentación se constituyeron nueve grados del escalafón que se agruparon en orden a un marco de organización jerárquica:

- Oficiales de Dirección: Grados 9 (Superintendente) y 8 (Comisionado);
- Oficiales de Conducción: Grados 7 (Inspector), 6 (Capitán) y 5 (Teniente 1°);
- Oficiales de Supervisión: Grados 4 (Teniente) y 3 (Subteniente);

⁴⁵ En la reglamentación, se establecían mecanismos de participación ciudadana en la evaluación del desempeño policial. Además se promovía la transparencia y el acceso de la comunidad a información sobre los nuevos agentes policiales.



- Oficial Policial Operativo: Grado 2 (Sargento) y 1 (Oficial de Policía).

LA CREACIÓN DE LA POLICÍA BUENOS AIRES 2

Otro de los proyectos de ley elaborados por el ministro fue el de la creación de la Policía Buenos Aires 2 (PBA2), la cual era “concebida como fuerza de seguridad de respuesta rápida, apta para la actuación de comando conjunto o unificado” en la zona del conurbano bonaerense (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004b, p. 1). De esta forma, y siguiendo con el principio de descentralización y reconocimiento de las heterogeneidades del territorio bonaerense, se proponía crear una policía para prevenir el delito en la zona más crítica de la provincia. En los fundamentos del proyecto, el Ministerio de Seguridad presentó un diagnóstico respecto de esta situación, lo cual justificaba el surgimiento de la PBA2:

[El conurbano bonaerense acumula] el 62,84% de la población total de la Provincia, en un área que representa tan sólo, el 1,18% de su superficie. El primer cordón registra 5.094.567 habitantes, en una superficie de 957 Km², lo que determina una densidad demográfica de 5.323,5 habitantes/Km². La cantidad de policías cada mil habitantes es de 2,40, un promedio que está por debajo de la media internacional. A tal cuadro debe añadirse la existencia en la zona de gran cantidad de asentamientos precarios en los que viven miles de personas en condiciones de hacinamiento y de absoluta exclusión social. [...]. Por ser el primer cordón una zona contigua a la ciudad autónoma de Buenos Aires, muchas de las bandas que delinquen allí tienen su asiento en el conurbano, en donde reducen los bienes provenientes del delito, sus miembros se refugian, esconden sus armas, vehículos y utilizan viviendas para mantener cautivas a víctimas provenientes de secuestro. Lejos de constituir compartimentos estancos, el conurbano bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforman una unidad que demuestra la conveniencia de una planificación estratégica de conjunto y el



acopio de información en modo centralizado. (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004b, pp. 2 y 3).

Según se afirmaba, este cuadro de situación, unido “al proceso de reestructuración, reordenamiento y depuración de las Policías de la Provincia de Buenos Aires”, demandaba “la creación de una fuerza de seguridad absolutamente nueva, apta para su articulación con la Policía Federal y, en particular, con las Fuerzas de Seguridad, a la vez que con las Policías Departamentales con actuación en el primer cordón” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004b, p. 3). Se pretendía que esto fuera así en una primera etapa, y que luego se extendiera al segundo cordón del conurbano. De esta manera, la PBA2 iba a formar parte del sistema de seguridad pública y depender del Ministerio de Seguridad, pero a su vez se iba a constituir como un cuerpo independiente respecto de las otras policías de la provincia. Por ello, y aunque quedara sometida a los principios comunes de la Ley de Seguridad Pública y de la Ley de Organización de las Policías, debía contar con su propia ley orgánica, su sistema de reclutamiento, su academia, su escalafón y sus jefaturas y comandos.

La idea era conformar una policía que actuara de manera ágil, con un despliegue rápido, que tuviera plena presencia en el territorio y que estuviera orientada a la prevención, disuasión y eventual represión, ya que -en principio- iba a estar liberada de tareas administrativas y no iba a poder alojar detenidos en sus dependencias, recibir denuncias por escrito ni custodiar bienes ni personas. Para ello, se iba a conformar una estructura desburocratizada y descentralizada en términos operativos. De esta forma, la PBA2 se iba a agrupar en seis estaciones, cada una con su propia jefatura, subjefatura y unidades, a la vez que iban a estar coordinadas por un Jefe de Policía con asiento en una Estación Central. Por otra parte, y “dado su carácter diferenciado y su visualización como fuerza funcional al comando conjunto”, el proyecto preveía designar en los cargos de mando a oficiales retirados de la Gendarmería Nacional y de la Prefectura Naval Argentina “para facilitar su mejor ensamble con las fuerzas de seguridad”, mientras que también contemplaba “la posibilidad de que un civil [ejerciera] la jefatura de esa nueva policía” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004b,



pp. 3 y 4). Finalmente, el documento regulaba “las hipótesis de actuación conjunta de los efectivos de la Policía Buenos Aires 2, con los de las demás Policías de la Provincia y con fuerzas federales para [que decidieran], en cada caso, quien [comandaba]” (Ibíd., p. 4).

Este proyecto de ley ingresó a la Legislatura el 20 de mayo de 2004, y fue aprobado como Ley N°13.202 el 5 de junio de dicho año. La versión debatida en sesión presentaba algunos cambios respecto del proyecto de ley original. En lugar del ministro de Seguridad, como decía en el proyecto, se estableció que la conducción orgánica de la Policía Buenos Aires 2 debía ser ejercida por el Poder Ejecutivo. Por otro lado, se agregó un artículo en el que se aclaraba que dicha institución estaba orientada a la realización de tareas de prevención, de oficio o a requerimiento, quedando prohibida la realización de otras actividades, como por ejemplo, la custodia de objetivos fijos o detenidos. En cuanto al ámbito de actuación, se establecía que, en lugar de desarrollar sus tareas en el primer cordón del conurbano como proponía el proyecto, las mismas debían llevarse adelante en todo el Gran Buenos Aires. Por otro lado, se eliminó el artículo sobre Principios y Procedimientos Básicos de Actuación, ya que se establecía que debían seguirse los estipulados por la Ley 12.155. En la ley se eliminó la función que había estipulado el proyecto que estaba orientada a recibir sugerencias y propuestas por parte de los Foros de Seguridad, y se suprimió, como función de los Jefes de Estaciones, la de “proyectar y elevar anualmente el Presupuesto de Gastos y Recursos de su jurisdicción” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004b, p. 9). Finalmente, se agregó un capítulo sobre formación y capacitación policial, donde se aclaraba que la misma debía llevarse adelante en lugares diferenciados de los destinados a las demás policías, aunque debían seguirse los lineamientos generales establecidos por la Ley 12.155.

En los debates, el justicialismo sostuvo que esta nueva policía estaba destinada a derrotar al delito en la comunidad y avanzar con la descentralización, lo cual conllevaba una mayor eficiencia en el accionar policial. Para el diputado Obarrio, con esa nueva institución se pretendía “un cuadro policial de actuación ágil, con presencia en un territorio determinado y con la posibilidad de una doble articulación, previendo y regulando la actuación conjunta con



las demás policías provinciales y con las fuerzas federales” (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2142). Este fue el proyecto más criticado por la oposición. Osvaldo Deza del bloque socialista consideraba que no quedaba explicitado cuál iba a ser el ámbito de actuación de la PBA2, ya que se hablaba del Gran Buenos Aires, “pero a su vez, de una implementación progresiva” (Deza en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2148). También criticaba que dicha institución solo pudiera realizar tareas de patrullaje y prevención, lo cual la volvía una especie de “comando de patrullas” y no una policía (Ibíd.). Para León Zimerman -de la Izquierda Unida-, el proyecto de la PBA2 no establecía el ámbito geográfico, pero tampoco cuál iba a ser la función de esta institución. Además, decía que el poder ejecutivo se estaba manejando con el método del “cheque en blanco”, ya que el mismo iba a resolver “en qué momento, de qué manera y en qué grado” se iba a ir estableciendo esta policía del Gran Buenos Aires (Zimerman en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2152).

El 6 de diciembre de 2004, se aprobó la reglamentación de la Ley N°13.202 que daba lugar a la creación de esta policía. Allí, se estableció la composición y la finalidad de la PBA2; sus funciones esenciales; las bases para la descentralización operativa; las funciones esenciales del Jefe de la institución y de los Jefes de las Estaciones; las bases para la actuación interjurisdiccional; cuestiones vinculadas a la formación y capacitación; y las bases para la adecuación presupuestaria (Decreto N°2988/2004). Asimismo, se crearon seis estaciones descentralizadas, que integraban 15 de los 24 partidos del conurbano bonaerense del primer y segundo cordón industrial:

- Estación 1: Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre.
- Estación 2: San Martín, Hurlingham y Tres de Febrero.
- Estación 3: Morón, Ituzaingó y Merlo.
- Estación 4: La Matanza.



- Estación 5: Lomas de Zamora y Lanús.
- Estación 6: Avellaneda y Quilmes.

Cada una de estas estaciones contaba con una jefatura y subjefatura policial propia, que a su vez debían ser coordinadas y comandadas por el jefe de la institución, un funcionario designado por el poder ejecutivo.

Siguiendo el criterio de independencia de la policía BA2 respecto de otras, el 18 de noviembre de 2004 ingresó a la legislatura bonaerense el Proyecto de Ley del Personal para la Policía Buenos Aires 2, enviado por el Poder Ejecutivo. Esta iniciativa fue aprobada en la Cámara de Senadores el 16 de diciembre de 2004, sin debate -con la abstención de la UCR-, pero no fue tratada en Diputados (Senado de Buenos Aires, s/f g). Finalmente, fue archivada el 22 de febrero de 2006 (Ibíd).

Ante la falta de tratamiento de este proyecto de ley, el gobierno aprobó un Estatuto de Personal de la Policía Buenos Aires 2 el 30 de diciembre de 2004, mediante el Decreto N°3291. En dicho documento, se estableció el ámbito de aplicación; las condiciones de ingreso; cuestiones relativas a la superioridad; bases de la formación, capacitación y evaluación; sobre el desarrollo profesional; retribuciones, compensaciones e indemnizaciones. En este caso, se creó un solo escalafón compuesto por seis grados jerárquicos, correspondientes con el siguiente esquema de organización:

- Personal de Dirección Estratégicas: Grado A (Superintendente);
- Personal de Supervisión: Grado B (Comisionado);
- Personal con responsabilidades de conducción operativa: Grado C (Capitán);
- Personal con responsabilidad operativa: Grado D (Teniente), E (Sargento), y F) Teniente (Oficial de policía).



La PBA2 surgió, de este modo, como una respuesta a la evolución del fenómeno criminal en el conurbano bonaerense, principalmente en los partidos que conformaban su primer y segundo cordón. Según señaló Arslanian (2008), “dicha región [poseía] ciertos rasgos distintivos que [ameritaban] un tratamiento específico en materia de seguridad” (p. 85). No sólo por la mayor concentración poblacional de estos distritos, sino también porque existía “un flujo constante de personas desde y hacia la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; muchos de quienes [habitaban] en el conurbano trabajaban en la Capital Federal y viceversa, y por distintas razones [era] continuo el flujo de vehículos y personas de una jurisdicción a otra” (Arslanian, 2008, p.85). De esta manera, también había un flujo de delitos, muchos de los cuales comenzaban en CABA y se resolvían en el conurbano, o a la inversa. Por este motivo, surgió la necesidad de crear una policía desburocratizada y efectiva, capaz de actuar de manera rápida. Resulta interesante advertir, también, la tendencia legislativa a tratar superficialmente algunos de los proyectos presentados por el gobierno. A la hora de abordar la emergencia policial, los debates giraron en torno a la figura de Arslanián y al cuestionamiento de su arribo al gabinete provincial en la medida en que ya había desempeñado ese rol y había renunciado. En cuanto a la Policía Buenos Aires 2, el tratamiento fue aún más superficial y circunscripto, únicamente, al apoyo oficialista y al cuestionamiento opositor, sin entrar en discusiones en torno al contenido de la propuesta o en cómo se podría accionar por fuera de esta iniciativa, lo que condujo a que, en algunos casos, el gobierno avanzará por medio de otras herramientas normativas, como en el caso de los asuntos vinculados con el personal de la PBA2.

POLICÍAS COMUNALES Y DISTRITALES

Otro de los proyectos de ley elaborados por el Ministerio de Seguridad fue el de las Policías Comunes de Seguridad, que integraba al Sistema de Seguridad Provincial a los intendentes y a dichas policías (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004e). Según se detalló en los fundamentos del proyecto, “la evaluación de la realidad” exigía efectivizar el



sistema que se estaba proponiendo “realizando -previamente- una división entre: Municipios del Interior, Municipios del conurbano y Municipios del Gran La Plata” (Ibíd., p. 11). En este sentido, la primera etapa de la reforma iba a comenzar su instrumentación en los municipios del Interior que tuvieran menos de 70.000 habitantes, donde se iban a crear estas policías. En el proyecto se proponía que estuvieran integradas por el personal de las Policías Departamentales y que poseyeran una doble dependencia: funcional del intendente involucrado y orgánica del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Por otro lado, en cada Jefatura Departamental iba a existir una Unidad de Coordinación de las Policías Comunes de Seguridad -a excepción de que “la totalidad de los municipios, de la jurisdicción de una Departamental de Seguridad”, fueran abarcados por la ley, “las funciones de la Unidad de Coordinación de las Policías Comunes de Seguridad, [corresponderían] al Jefe de la Departamental” (Ibíd., p. 13). Finalmente, se proponía que, a partir de 2007, el Jefe de la Policía Comunal de Seguridad fuera elegido por el Foro Municipal (Ibíd.). De esta manera, se procuraba “avanzar en el proceso de descentralización policial, [así como también] restituir al municipio facultades o poderes para la preservación de la tranquilidad y seguridad públicas” (Ibíd., p. 11). Este proyecto, en conjunto con el referido a la Policía Buenos Aires 2, mostró una profundización del principio descentralizador por parte del Ministerio, a partir del cual se estaba procediendo a crear policías específicas para cada tipo de territorio en la provincia.

La iniciativa del ejecutivo ingresó a la legislatura bonaerense el 20 de mayo y se aprobó como Ley N°13.210 el 22 de junio de 2004. La versión debatida en sesión parlamentaria establecía que las Policías Comunes debían crearse en aquellos municipios con menos de 70.000 habitantes que adhirieran a la ley por convenio, y en aquellos que superaran dicha cantidad pero que solicitaran crearlas. También se sumó, como función del intendente, la de diseñar políticas preventivas y acciones estratégicas de la Policía Comunal; y como funciones del Jefe de Policía Comunal, las de “cumplir las directivas e informar a requerimiento del intendente sobre las acciones realizadas”, emitir órdenes de “servicio generales y/o particulares, y órdenes verbales” a sus subordinados (Ley N°13.210/2004). Por otro lado, se establecía que,



a partir de 2007, el Jefe Policial debía ser elegido mediante voto popular, y no mediante el Foro Municipal como proponía el proyecto originalmente (Ibíd.).

Según se expuso en los debates parlamentarios, el oficialismo consideraba que la iniciativa planteaba la creación de un nuevo “cuerpo”, a partir del cual se buscaba constituir “una policía de carácter local”, orientada a anticipar y prevenir las dificultades, es decir, “una policía que [conociera] el territorio”, así como también “a la gente”, quienes a su vez también conocerían “a sus policías” (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, pp. 2498 y 2499). Asimismo, se esperaba implementar una forma de trabajo más sistematizada, “conforme a los planes diseñados por los intendentes en base a su profundo conocimiento de la problemática de cada área o sector del distrito, así como la compenetración de las características sociales y culturales de su pueblo” (Ibíd., p. 2499). El diputado Obarrio, consideraba que la cercanía y el conocimiento entre policías y ciudadanos iba a permitir un intercambio fluido entre ellos y, en consecuencia, un aumento de la participación ciudadana en materia de seguridad, sobre todo en la confección de los programas municipales, pero también en la participación de las “potenciales unidades de asesoramiento” (Ibíd.).

Sin embargo, la oposición afirmaba que no se trataba de una nueva policía, sino más bien de una fragmentación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, lo cual no solucionaba el problema policial sino que lo agravaba. El diputado radical Morán sostuvo que se estaba generando “más que una cuestión de autonomía municipal y de creación de una Policía Comunal, la atomización de una institución que [estaba] sospechada, descreída y deteriorada” (Morán en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2500). Por su parte, el diputado Fabris -del ARI- también creía que no era un nuevo “cuerpo”, como afirmaban los oficialistas, sino que quedaba “taxativa y claramente establecido que se [trataba] de la misma policía” (Fabris en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2503). Zimerman, de la Izquierda Unida, se sumó argumentando lo siguiente:

Debemos analizar que estamos hablando de una policía desprestigiada, de problemas serios, de la necesidad de contar con nuevas formas de policía, de crear separaciones,



de una Policía 2 y resulta que estamos creando una Policía comunal en la que [...] solamente un diez por ciento del número que le corresponde a cada municipio puede ser proporcionado por la comuna, el noventa por ciento restante es de la misma policía que tenemos ahora. De modo que no hemos cambiado nada, es exactamente la misma policía sin control de la población del municipio, con controles hechos de tal manera que no vamos a resolver esto de ninguna manera. (Zimmerman en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2509).

En los debates por este proyecto, también se presentó una dicotomía entre quienes creían que descentralizaba a la policía -lo cual contribuía en la desarticulación de su vieja estructura vertical y autoritaria- y quienes consideraban que municipalizaba a la policía -lo que iba a dificultar su control-. Los bloques del PJ y Encuentro Popular consideraban que la propuesta se inscribía en la propuesta del gobernador de descentralizar las competencias provinciales hacia los municipios. Román, senador por el PJ, afirmó que, con esta propuesta, el gobierno estaba “dando cumplimiento” a la “descentralización de los organismos provinciales a los municipios” (Román en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 796). Para el diputado Obarrio, la propuesta complementaba y profundizaba “la descentralización policial” que se iba a integrar “a los plexos normativos” que recientemente se habían “convertido en ley” (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2497). Desde el punto de vista de este diputado, resultaba “necesario descentralizar la actividad policial, adecuándola a la realidad y haciéndola eficiente” (ibíd., p. 2499). El senador de Encuentro Popular, Vallarino, sostuvo que este proyecto tenía “el espíritu de la reforma de 1997”, ya que iba por el camino de la descentralización (Vallarino en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 796). Para Vallarino, dicho camino era “un instrumento-materia central de las preocupaciones y de la agenda política de la provincia de Buenos Aires”, sin embargo, reconocía que podía traer dificultades vinculadas a la histórica tendencia a centralizar el Estado (ibíd.). Para este senador, la estructura de la Policía de la Provincia de Buenos Aires no podía “resolverse desde La Plata”, ya que el “poder central” tenía cada vez “menos capacidad para desarrollarse” (ibíd., p. 810). Por su parte, la oposición consideraba que, en realidad, el proyecto no descentralizaba, sino que



municipalizaba. Para el senador radical Eseverri, se estaba “municipalizando a la Policía de la Provincia de Buenos Aires” porque ya se había dejado previsto “que los convenios [iban] a contener una transferencia de recursos a los municipios” (Eseverri en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 806).

En cuanto a los municipios, el peronismo y el bloque Encuentro Popular consideraban que el proyecto les otorgaba un rol protagónico en materia de seguridad. De hecho, afirmaban que, en los hechos, éstos ya se venían haciendo cargo del problema, pero sin el sustento ni el reconocimiento legal detrás. Según el diputado Obarrio, la creación de las Policías Comunes era una “forma de capitalizar y potenciar los aportes y esfuerzos que los municipios [venían] haciendo desde siempre” (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2498). Para el senador Vallarino (Encuentro Popular), jerarquizar al municipio era una forma de “recuperar al Estado”, ya que, en un mundo globalizado, surgía de la “doctrina” y de la “experiencia” que los “gobiernos locales” empezaran “a tener entidad” y que “el desarrollo local” era “el instrumento idóneo para salir de situaciones de pobreza” (Vallarino en Senado Buenos Aires, 2004c, pp. 808 y 809).

Asimismo, desde su punto de vista, este proyecto no solo les daba un lugar protagónico a las autoridades municipales sino también a los miembros de la comunidad. Para Amondarain, senador por el PJ, el proyecto iba “en el sentido de dar respuesta a las características de [la] provincia-interior” y, así, según Obarrio, iba a cumplir “funciones específicas” en aquel territorio (Amondarain en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 811; Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2497). En este reconocimiento de las particularidades iba a jugar un papel relevante el conocimiento del intendente y de los propios vecinos, quienes conocían y padecían “mejor que nadie su propia realidad en materia de seguridad” (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2499). Para Obarrio, había que “impulsar la solidaridad, la participación y la cooperación ciudadana en la prevención del delito, así como la asunción de un rol preponderante de los intendentes municipales” (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2499). Según este diputado, el hecho de que a partir de



2007 los ciudadanos iban a poder elegir al Jefe de la Policía Comunal de su municipio a través de elecciones populares, llevaba a que se fomente la participación comunitaria y el involucramiento de los vecinos.

En cambio, la oposición consideraba que el gobernador quería desligarse del problema de la inseguridad, delegando la responsabilidad a los intendentes. Para el senador por la UCR Martínez, el gobernador quizás pretendía “trasladar la responsabilidad” de la policía de seguridad “de forma confusa, desordenada e inorgánica a los intendentes” o bien “hacer copartícipe a los intendentes del problema de la inseguridad” (Martínez en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 799). Eseverri, senador del mismo bloque, el “avance en la descentralización” tenía que ver “con no empezar a hacerse cargo de la policía de seguridad” (Eseverri en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 807). El diputado Morán, de la UCR, afirmó que se iban a oponer como bloque por la responsabilidad que podía generar el proyecto de ley en los municipios, lo cual también podía afectar sus finanzas (Morán en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2500). Según Fabris, del ARI, el proyecto era un proyecto de “desentendimiento” por parte del poder ejecutivo “de algunas cuestiones que [hacían] a su obligación y a su responsabilidad” (Fabris en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2503). Asimismo, creían que la doble dependencia no iba a funcionar. Para Martínez (UCR), no quedaba claro “qué [significaba] la dependencia funcional” y además existía “una contradicción entre la dependencia orgánica y la funcional”; para Eseverri (UCR) se iba a generar un “monstruo de dos cabezas” entre “un intendente” que iba a ordenar y “un ministro” que seguía siendo “dueño de [esa] policía”; finalmente, para el bloque PAUFE, la doble dependencia iba a “provocar posturas esquizoides” (Martínez en Senado Buenos Aires, 2004c, pp. 797 y 798; Eseverri en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 805; Fundamentos del voto negativo del FAUDE en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2115).

A estos argumentos en contra se sumaron otros. Por ejemplo, algunos legisladores consideraban que el proyecto discriminaba a los municipios del Gran Buenos Aires, los cuales



contaban con la Policía Buenos Aires 2 y por ello no iban a poder adherir a la futura legislación. El senador Martínez -de la UCR-, sostuvo lo siguiente:

Si bien, la semana próxima pasada, hemos votado el proyecto de ley de la Policía, en este proyecto de ley, los municipios del Conurbano no podrán adherirse aunque quieran. Esto es grave, pues, de hecho, hay municipios del Conurbano que tienen infraestructura y medios económicos y culturales para incorporarse al sistema. Sin embargo, por ley, se los discrimina sin ningún tipo de explicación, más allá de que se instrumentó la creación de la Policía 2, destinada al primer y segundo cordón del Gran Buenos Aires. (Martínez en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 797).

Asimismo, el bloque radical consideraba que el plan de seguridad del ejecutivo no parecía un plan, sino una serie de políticas inconexas entre sí. Respecto de esto, el senador Martínez mencionó lo siguiente:

La ley de policías comunales de seguridad da un paso más en el supuesto plan de seguridad del nuevo ministro, que en los hechos no es tal, porque es un conjunto de medidas inarmónicas, sacadas de apuro, sin un verdadero estudio previo y sin solicitar ni proponer consensos, porque sí es fundamental el consenso de los propios actores. (Martínez en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 799).

Por estos motivos, la UCR presentó ese mismo día un proyecto alternativo ante la legislatura, en el que se proponía crear policías municipales, que dependieran únicamente de los gobiernos locales y que estuvieran conformados por recursos humanos y materiales propios. La propuesta se basaba en la idea de que el municipio debía tener un rol central, pero no había que delegarle el problema que ya poseía la Policía de Buenos Aires en su interior. Sin embargo, fue rechazada luego de la aprobación en el Senado del Proyecto sobre Policías Comunales (Senado Buenos Aires, 2004c).

Finalmente, se emitieron otros argumentos en favor del proyecto. Por ejemplo, Casals, diputado por Encuentro Progresista, mencionó que la voluntariedad de adhesión porque



fomentaba “el compromiso” (Casals en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004c, p. 2507). Por otro lado, Vallarino, de Encuentro Popular, consideraba que, quienes se oponían a la reforma, en realidad estaban defendiendo el orden conservador y, con ello, sus propios intereses (Vallarino en Senado Buenos Aires, 2004c, p. 802).

El debate por la creación de las policías comunales suscitó una amplia atención en la Legislatura. En primer lugar, el proyecto fue debatido de manera exclusiva, es decir, no se lo juntó con los otros proyectos a pesar de haber sido presentado el mismo día que otros -20 de mayo-. Por este motivo, permitió que, tanto el oficialismo como la oposición, pudieran explayarse en cuestiones vinculadas al contenido de la propuesta. Los argumentos a favor giraron en torno a la necesidad de descentralizar, no sólo a la policía sino al Estado en general. Cabe destacar que esto era una tendencia a nivel global que tenía su correlato en la provincia de Buenos Aires. Asimismo, se consideraba que establecer una policía de proximidad podía ser beneficioso en la medida que esos policías conocían bien el territorio y sus conflictos. Los habitantes de cada distrito también iban a conocer a sus policías y esto podía generar una mayor confianza. Por otra parte, los legisladores que estaban en contra creían que esta política era una forma que el gobernador había encontrado para desligarse del problema de la inseguridad y responsabilizar a los intendentes. A su vez, criticaban la doble dependencia, ya que consideraban que iba a generar confusión y conflictos. Ahora bien, la propuesta de las policías comunales, así como también su prolífica discusión legislativa, resulta destacable dado que constituyó uno de los dos grandes pilares que sostendrían la participación comunitaria en el conjunto de medidas propuestas por Arslanián en esta nueva etapa, junto con los foros de seguridad, los cuales serán descriptos en el siguiente capítulo. Se trató de un hecho no menor, ya que involucraba a los intendentes, actores de peso en el entramado político provincial, en la gestión de la seguridad y, particularmente, de la policía.

El 5 de octubre de 2004, se aprobó la reglamentación de la ley 13.210, creando las bases jurídicas y de organización de estas policías (Decreto N°2419/2004). Allí se establecieron los procedimientos de adhesión municipal a la Ley N°13.210; las misiones y otras cuestiones



relativas al intendente y al Jefe de Policía Comunal; las bases de la dependencia funcional y orgánica; las bases de la Unidad de Coordinación; incorporación y reclutamiento de policías; sobre el asentamiento; y sobre el vínculo entre municipios y Ministerio de Seguridad. En paralelo, y como contracara de estas policías, el 27 de octubre de 2004, se crearon las Policías de Seguridad de Distrito en aquellos partidos de la provincia de Buenos Aires que poseyeran más de 70.000 habitantes o que no adhirieran a la Ley N°13.210/2004 de creación de las Policías de Seguridad Comunes (Resolución N°1625/2004).

Según sostuvo Arslanian en el año 2008, se crearon estos dos tipos de policías debido a 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 esta manera, se constituyeron dos tipos de policías de seguridad que pretendían adaptarse a las características territoriales de la provincia de Buenos Aires, aunque tomaran como único criterio diferenciador a la cantidad poblacional, lo cual no siempre es indicador de que un territorio posea características rurales o urbanas. 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 y prevención, principalmente a través de los foros de seguridad aunque también con otras agencias estatales.

Cada una de estas policías, debía articular con la Jefatura del Departamento del que formaba parte su distrito. A inicios de esta segunda etapa, todavía estaban funcionando las 18 Jefaturas



Departamentales (JD) que se habían conformado en 1998, pero el 1° de marzo de 2006, mediante la Disposición N°195/2006, pasaron a ser 32. Con ello, las JD dejaron de imitar en cantidad, nomenclatura y extensión a los Departamentos Judiciales de la Provincia de Buenos Aires. Según sostuvo el gobernador en la Apertura de Sesiones Ordinarias de 2006, se siguió “un criterio de región” que consultaba “no ya el mapa judicial solamente -es decir la coincidencia entre Departamentos Judiciales y jefaturas departamentales-”, sino también “criterios de zonificación, conformados a partir de acuerdos” generados con los propios intendentes, “como los corredores productivos, como consorcios de redes viales comunes y también según otras identidades, afinidades socioculturales y económicas [...] entre las localidades” (Solá, 2006, p. 27).

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

En lo referido a la promoción gubernamental de la participación comunitaria en los asuntos de seguridad, entre finales de 1999 y abril de 2004 la provincia había experimentado un estancamiento vinculado al cambio de gestión y su impronta. Si bien durante este período los foros no se cerraron, dejaron de contar con apoyo del Ministerio. De hecho, para 2004 había un total de 403 foros creados pero tan solo 163 estaban en efectivo funcionamiento (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Sus integrantes afirmaban que “nadie [los] escuchó”, que “el Municipio [...] ayudó pero de palabra” y que los “abandonaron” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004, p. 15). Según el diagnóstico oficial, en dicha etapa hubo una nula asistencia del Ministerio de Seguridad a los foros; muchos de ellos experimentaron manipulación externa (policial o político-partidaria); una escasa o nula oferta de capacitación; y a su vez surgieron nuevas modalidades de actuación que distaban de las establecidas por la legislación (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004f). Por otro lado, el ministro y su equipo consideraban que había un nuevo escenario en el que diversos actores sociales estaban reclamando mayor seguridad, y en el



que se constataba la continua “intervención de policías en la comisión de delitos graves” (Ibíd., p. 3).

En este contexto, el ministro presentó un proyecto que buscaba implementar una modificación de la Ley N°12.154 de Seguridad Pública, cuyo objetivo era “garantizar un proceso de auténtica y plural participación ciudadana a través de lineamientos claros y precisos” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004f, p.3). Dicho documento, eliminaba a los Foros Departamentales de Seguridad y a los Defensores Municipales de la Seguridad Pública del sistema provincial de Seguridad Pública, e incorporaba en su lugar al intendente, a la Policía Comunal de Seguridad y a la Policía Buenos Aires 2, adaptando el sistema a las modificaciones que buscaba la reforma. También se sumaba, al Consejo Provincial de Seguridad Pública, a los intendentes, y se proponía que dicho consejo pudiera invitar a participar a los titulares de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y a los titulares de los Foros Vecinales o Municipales de Seguridad.

Por otra parte, se les otorgaba a los Foros de Seguridad la Personería Jurídica Pública no Estatal para el ejercicio de sus cometidos, esto “con el objeto de darle certeza jurídica al accionar de los mismos, de manera que su intervención no [estuviera] solo mediada por otros poderes del Estado” (Ibíd., p. 3). Por otro lado, se establecían las funciones de los presidentes de los foros, así como también las condiciones que debían reunir los integrantes de los foros, entre las que se encontraba participar activamente de la capacitación suministrada por la Subsecretaría de Participación Comunitaria. Según se anunciaba en los fundamentos del proyecto, la capacitación iba a constar de tres ejes: el control externo del funcionamiento policial para “generar un dispositivo de trabajo que [concluyera] en la calificación de la policía por parte de la comunidad”; la “prevención situacional en cada jurisdicción territorial de cada comisaría y sub-comisaría”; y la “implementación de programas sociales [dirigidos] a prevenir todo tipo de violencia” (Ibíd., p. 3). Ahora bien, en el proyecto, se añadía que “los ciudadanos que [manifestaran] interés en integrar dicho ámbito y que hayan participado comunitariamente en actividades afines” también podían formar parte de los foros (Ibíd., p. 7).



Esto, con el objetivo de “garantizar espacios más amplios y de participación directa”, fortaleciendo, así, la participación ciudadana (Ibíd., p. 3). Asimismo, se incorporaban dos funciones a los Foros Vecinales de Seguridad, a saber: “participar en la calificación del Comisario responsable de la Jurisdicción, como así también en los ascensos del personal policial, a través de los procedimientos [establecidos por] la Autoridad de Aplicación” y “facilitar la comunicación, el entendimiento y la cooperación entre los distintos Actores Comunitarios y las Policías de su jurisdicción” (Ibíd., p. 7). Por otra parte, con el fin de garantizar la efectividad y producción de los espacios de participación comunitaria, se cambió el artículo que proponía que cada foro vecinal estableciera su organización, normas de funcionamiento y reglamento; y se proponía que cada Foro Vecinal funcionara de acuerdo a un reglamento establecido. Finalmente, se reconocía como “base del sistema de participación comunitaria a los Foros Vecinales de Seguridad”, mientras que los “Foros Municipales de Seguridad se [concebían] como ámbitos de coordinación operativa de los Foros Vecinales” (Ibíd., p. 4). Así, se establecía que los Foros Municipales debían estar constituidos por representantes de los Foros Vecinales que funcionaran en el ámbito del distrito.

Este proyecto ingresó en la legislatura bonaerense el 18 de mayo (Senado de Buenos Aires, s/f e). Posteriormente, se realizaron algunos cambios en la comisión de seguridad del Senado. Mientras el enviado por el ejecutivo no exigía un tiempo mínimo de reconocimiento municipal a las entidades interesadas en formar parte de los foros y permitían participar a ciudadanos individuales; el proyecto con las modificaciones de comisión exigía una antigüedad no menor de dos (2) años de reconocimiento municipal a dichas entidades, y establecían que los ciudadanos interesados debían ser invitados por los foros para poder participar (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004f; Senado de Buenos Aires, 2004d). Lo mismo corría para los representantes de las instituciones, a los que se les exigía una residencia no menor a dos años en la jurisdicción del foro; cuando el proyecto del ejecutivo solo pedía un año. Asimismo, la segunda versión del proyecto eliminaba la función de los foros vecinales de “participar en la calificación del Comisario responsable de la Jurisdicción, como así también



en los ascensos del personal policial, a través de los procedimientos que establezca la Autoridad de Aplicación” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004f, p. 7). Por otra parte, establecía que el intendente debía ejercer la presidencia del Foro Municipal de Seguridad, lo cual no era así en la versión del ejecutivo. Finalmente, el proyecto con los cambios del Senado no le otorgaba personería jurídica a los foros ni tampoco establecía las funciones de los presidentes de cada Foro Vecinal. Esta versión se aprobó el 16 de junio de 2004 en el Senado, pero cuando se trató en Diputados el 7 de julio, se aprobó con modificaciones (Ibíd.). Entre otros cambios, se permitía que, en las comunidades donde no había comisarías o subcomisarías, la autoridad de aplicación podía determinar la conveniencia de incorporar un representante de las mismas en el Foro Vecinal más cercano. Se los obligaba a realizar denuncias colectivas o individuales ante el conocimiento de hechos delictivos (que en la versión del Senado se les permitía pero no aparecía como una obligación). Por otro lado, se sumaban como integrantes de los foros vecinales dos concejales, uno por el oficialismo y otro por la oposición y se permitía que las entidades involucradas fueran aquellas reconocidas no solo por el municipio, sino también por la provincia y la nación (permitiendo, por ejemplo, la participación de ONGs). El documento volvió al Senado y, cuando se trató el día 29 de julio de ese año, se rechazaron dichos cambios (Ibíd.). No se tramitó en Diputados y, finalmente, el 20 de febrero de 2006 fue rechazado (Ibíd.).

Una de las principales críticas que recibió la versión del proyecto tratada en sesión parlamentaria -es decir, el presentado por el ejecutivo pero con las modificaciones introducidas por la comisión de Seguridad del Senado- era que se habían perdido sus principios básicos, lo cual denotaba una falta de consenso entre el gobernador, el ministro y los legisladores del PJ. En esta línea, el bloque del senado Encuentro Popular y el bloque de diputados Encuentro Progresista, consideraban que se había modificado por demás el proyecto enviado por el ejecutivo. El senador Vallarino le reclamó al bloque del PJ que definieran una “política que [fuera] sincera”, es decir, no “ambivalente”, y que si no estaban de acuerdo con la política de Arslanian, que reclamaran “para que haya otro ministro” (Vallarino en Senado de Buenos Aires, 2004d, p. 906). El bloque del ARI -de diputados- también



creía que la segunda versión era menos atinada que la primera. Según Chinguerruí, “peor que la propuesta limitada que emitió el poder ejecutivo era [...] la resolución que [había] tomado la Cámara de Senadores” (Chinguerruí en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004d, p. 3098). A esta crítica se sumó el diputado Deza, del bloque socialista, quien afirmó que “las modificaciones introducidas por el honorable Senado [habían] empeorado el proyecto” (Deza en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004d, p. 3101).

En respuesta a críticas de la oposición, los legisladores peronistas afirmaron que tenían derecho a discernir con el gobernador y establecer cambios en los proyectos. Tal como sostuvo García:

No es que estamos haciendo algo que no tenga un correlato directo con el pensamiento del gobierno provincial, sino, por el contrario, entendiendo que como Cámara legislativa, como representación de parte de la sociedad bonaerense, tenemos todo el derecho de opinar, de debatir y de discutir en función de esas cuestiones. Del debate, de la discusión y de aquello que muy sesudamente planteaba la compañera Mónica, la senadora Mónica Litza, se hacía mención en ese aspecto. (García en Senado de Buenos Aires, 2004d, p. 907).

Además, consideraban que la nueva versión del proyecto era producto del consenso, como sostuvo la senadora Litza, “respecto a cuáles [debían] ser las pautas básicas y mínimas de la participación ciudadana en un tema tan complejo como [era] el de la seguridad” (Litza en Senado de Buenos Aires, 2004d, p. 903). Para el senador peronista García, habían “logrado la ley que, de alguna manera [conformaba] y [atendía] la posición de todos los sectores involucrados” (García en Senado de Buenos Aires, 2004d, p. 908).

En lo referido al rol de la participación comunitaria, los peronistas remarcaban cómo este proyecto iba a contribuir a fomentarla, sobre todo con la creación de un foro vecinal en cada jurisdicción de comisarías y subcomisarías. Sobre esto, Litza sostuvo lo siguiente:



Creemos que con este sistema estamos avanzando un poco más en ese escalón que tiene que ver con la participación de todos, y esperamos que realmente pueda darse en la práctica lo que venimos conversando con muchos integrantes de distintas organizaciones de la sociedad civil, que quieren participar cada vez más, y que encuentran posiblemente en estos canales un medio para poder expresar sus inquietudes, sin desvirtuar la autoridad legítima constituida en los municipios y en las policías, como un canal auténtico de participación y de expresión. Estas son las ideas y el espíritu del proyecto de ley en consideración. (Litza en Senado de Buenos Aires, 2004d, pp. 903 y 904).

En cambio, sectores de la oposición criticaron el nuevo lugar que se le otorgaba a la participación comunitaria, ya que, desde su punto de vista, la limitaba. Para Vallarino, de Encuentro Popular, la propuesta era incluso más restrictiva que la ley que estaba vigente, “donde [podían] participar instituciones que no sólo [tenían] reconocimiento municipal” (Vallarino en Senado de Buenos Aires, 2004d, p. 905). Para Cinquerrui (ARI), el proyecto cerraba “definitivamente la posibilidad de participación de los ciudadanos a título personal como así también de todos aquellos interesados en las cuestiones de la seguridad pública” (Cinquerrui en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004d, p. 3098). Asimismo, consideraba que había “derechos adquiridos por parte de la ciudadanía” que estaban siendo “involucionados” por la nueva propuesta (Ibíd., p. 3100).

Por otro lado, se criticó que se incorporara a los intendentes como parte de los foros municipales, ya que, según consideraban, podía prestarse a la manipulación. En palabras de Vallarino: “la ley no preveía la integración de los intendentes en los foros, por [...] la clara manipulación entre la policía y la política partidaria” (Vallarino en Senado de Buenos Aires, 2004d, p. 905).

Finalmente, para el peronismo, este proyecto era una política de seguridad que iba más allá de lo meramente policial, ya que tenía que ver con “la capacitación, participación, propuestas y, básicamente, con la prevención” (Litza en Senado de Buenos Aires, 2004d, p. 903). Sin



embargo, la oposición radical consideraba que este proyecto -que no formaba parte de ningún plan-, no iba a resolver el problema de la inseguridad. Según Irigon, para su partido, “estos proyectos aislados no [resolvían el problema de la inseguridad]” (Irigon en Senado de Buenos Aires, 2004d, p. 904). Asimismo, creían que era innecesario porque ya había foros en funcionamiento y, en aquellos lugares donde no había, bastaba con una ordenanza municipal para crearlo (Ibíd.). Finalmente, tenían la visión de que el proyecto representaba “una invasión a la autonomía municipal”, ya que se trataba de la provincia avasallando la gestión local (Elías en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004d, p. 3104).

El hecho de que este proyecto no se haya convertido en ley, muestra las divergencias entre el gobernador - ministro y el PJ; así como también entre el PJ y otras fuerzas políticas en la legislatura bonaerense. La modificación de la Ley de Seguridad Pública resultaba central en la reforma debido a que abarcaba un eje que iba más allá de la cuestión policial, al que se le quería dar una nueva impronta en esta segunda etapa de la reforma, extendiendo la participación ciudadana. El proyecto debatido en sesión parlamentaria fue el modificado por la comisión del Senado, donde el bloque del PJ había introducido cambios sustanciales, a partir de los cuales se restringía el rol de la comunidad en los foros de seguridad. Esta versión no contó con el apoyo necesario por diversos motivos. Por un lado, se criticaron las diferencias con el proyecto del ejecutivo debido a que mostraban ambivalencias dentro del oficialismo; que se incorporara a los intendentes como parte de los foros municipales; e incluso algunos creían que era innecesario porque con la ley vigente era suficiente.

A pesar de esto, el Ministerio de Seguridad se propuso reactivar los Foros de Seguridad desde la Subsecretaría de Participación Comunitaria. De este modo, para 2007, la cantidad de foros creados ascendió de 403 a 413, y el número de foros activos, de 163 a 372 (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

Un estudio sobre el funcionamiento de estos espacios en La Plata indicó que cada foro presentaba una manera particular de convocar a sus integrantes y de conformarse (Sarmiento, Tello, & Segura, 2007). De esta forma, algunos surgieron como una iniciativa de los vecinos



que no necesariamente estaban nucleados en organizaciones comunitarias y que “preocupados por la situación de inseguridad en sus barrios y en búsqueda de soluciones” se encontraron con esa “institucionalidad” y “decidieron movilizar a las organizaciones comunitarias para la conformación de los foros” (s/p). En otras ocasiones los vecinos ya venían trabajando en temas vinculados con la seguridad, como por ejemplo, en la violencia familiar, y al conocer la ley decidieron impulsar los foros en sus barrios (Ibíd.). Hubo un caso en el que el foro fue iniciativa de un dirigente político barrial alineado con el gobierno local, el cual, una vez constituido el foro, fue desplazado por las organizaciones comunitarias que lo conformaron (Ibíd.). Finalmente, en aquellas jurisdicciones de comisarías que no contaban con foros, el Ministerio de Seguridad intervino realizando la convocatoria a las asociaciones (Ibíd.). Ahora bien, en cuanto a su funcionamiento, también presentaban diferencias, ya que algunos eran liderados por una sola persona (o que eran casi unipersonales), otros eran conducidos de forma colegiada o que poseían una conducción compartida entre dos personas (Ibíd.). Asimismo, había foros que funcionaban de forma centralizada, es decir, siempre en un lugar determinado, y otros que lo hacían de forma descentralizada, modificando el lugar de encuentro (Ibíd.). Un rasgo común es que los mismos buscaban desprenderse de la política partidaria, por ejemplo evitando reunirse en aquellos lugares identificados con partidos políticos, lo cual generaba una mayor participación por parte de los vecinos y las organizaciones (Ibíd.).

Asimismo, se crearon nuevas líneas de acción en el marco de los foros. Por ejemplo, desde la Dirección de Evaluación Comunitaria del Servicio Policial, dependiente de la Subsecretaría de Participación Comunitaria, se lanzó el Programa CERCA -Control y Evaluación de Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio de Policía Local-, que buscaba “controlar, evaluar y planificar” el desempeño de los efectivos policiales en el ámbito de actuación de cada Foro de Seguridad (Ibíd., p. 210). En este contexto, mediante la construcción de Mapas Vecinales de Prevención del Delito y cuestionarios de evaluación del servicio policial, se promovió la participación de los vecinos, que se constituyeron como protagonistas en la elaboración e implementación de planes de seguridad de sus barrios (Ibíd.). Para el año 2006, se registraron un total de 197



mapas vecinales y evaluaciones comunitarias, y se creía que, para 2007, el número iba a ascender a 316 (Ibíd.). Sobre los mapas del delito, el gobernador Solá consideraba que permitían “conocer en detalle los lugares en donde estos se [cometían] y, a la vez, elaborar una estadística criminal sobre bases ciertas” (Solá, 2005, p. 10). Asimismo, consideraba que permitían evaluar “la eficacia del accionar policial en cada jurisdicción y, a su vez, [diagramar] en forma más eficaz el despliegue de la fuerza y los planes operativos para prevenir el delito” (Ibíd.).

Por otro lado, se llevó adelante el Programa de Respuesta Múltiple para la Prevención Comunitaria de la Violencia, orientado a prevenir la violencia y la inseguridad, y así reducir la cantidad de jóvenes en comisarías (Arslanian, 2008). En este marco, se conformaban Mesas de Trabajo en distintos lugares de la provincia, priorizando aquellos que contaban con un mayor ingreso de menores a comisarías. Estas Mesas debían trabajar en conjunto con los Foros de Seguridad y otras organizaciones vinculadas con la temática, en la elaboración e implementación de proyectos locales de prevención de la violencia, los cuales se ocupaban de diversos temas, como la recuperación de espacios públicos; la integración social a través del arte, el deporte o la formación en oficios; la atención psicológica para éstos jóvenes; entre otras líneas de acción (Ibíd.). Para 2006, había un total de 120 proyectos presentados en el marco de este programa y casi 3.000 jóvenes involucrados; y se esperaba que en 2007 las cifras ascendieran a 1.200 y 18.000, respectivamente (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

En este contexto, también se promovió la formación de aquellos que estaban involucrados en los Foros de Seguridad. En esta línea, se crearon un total de doce Escuelas Departamentales de Participación Comunitaria en Seguridad distribuidas en todo el territorio bonaerense, en convenio con universidades y municipios, las cuales contaban con la certificación oficial del Instituto Provincial de Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (IPAP) (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Según sostuvo Arslanian (2008), estas escuelas promovían la formación permanente para “recrear un proceso



sostenido de formación de los distintos actores sociales (vecinos comprometidos, militantes sociales y políticos, voluntarios, dirigentes, educadores)” y, de esta manera, “fortalecer su visión estratégica, capacidad política, pedagógica y metodológica para la transformación de las realidades en las que está inserto cada uno” (p. 223).

OTRAS INICIATIVAS QUE PASARON POR LA LEGISLATURA

Otro de los proyectos de ley proponía una modificación de la Ley N°12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. En primer lugar, establecía la creación de la Base de Datos Unificada sobre el Crimen Organizado, en el marco de la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito. Debido a los problemas de la estructura policial bonaerense y a la envergadura del fenómeno criminal -lo cual condujo a un “debilitamiento en la inteligencia y en las investigaciones en función judicial realizadas respecto del accionar de las bandas delictivas de mayor entidad”, evidenciado en la “escasa utilización de información útil a dichos fines” y en la “escasa cantidad de equipos de investigadores aptos para desarrollar tan delicada misión”- la creación de esta base de datos buscaba “fortalecer la lucha coordinada contra el crimen organizado en todas sus manifestaciones” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004d, p. 2). Por otro lado, se creaba el Servicio de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos. Esta iniciativa surgió ante la necesidad de “concentrar la totalidad del personal y recursos afectados a tareas de custodia y traslado de detenidos en el ámbito provincial”, con el objetivo de “obtener un inmediato ordenamiento y la coordinación, racionalización y optimización de los recursos” (Ibíd., p. 2). Finalmente, en materia de ética policial, se reemplazaba la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional por la Auditoría General de Asuntos Internos. Según el diagnóstico oficial, la Oficina no funcionaba correctamente debido a diferencias de criterio entre las dos dependencias que la integraban: el Auditor de Asuntos Internos -encargado de la investigación e instrucción del proceso administrativo- y el



Tribunal de Ética Policial -orientado al “juzgamiento administrativo de los responsables de las faltas éticas o abusos funcionales graves” (Ibíd.). En los fundamentos del proyecto de ley, se citaba un ejemplo respecto de esto:

Atenta contra la celeridad del sistema la existencia en el Tribunal de Ética de alrededor de 350 casos de administrados (personal policial) que están esperando se resuelva su situación disciplinaria. Y si tomamos en cuenta que, debido a la disposición de audiencias del Tribunal, serían tratados recién a mediados o fines del año 2005. Situación inadecuada para una fuerza de seguridad policial la que deberá, aún en los casos más aberrantes y de profunda trascendencia pública, contar entre sus filas a elementos indeseables. A la vez resulta perjudicial para el personal afectado sometido a una situación de dilatada incertidumbre. Ello es inconcebible para una cuestión en la que en definitiva está en juego la aplicación de una sanción disciplinaria en el marco de la ley. (Ibíd., pp. 3 y 4).

Como respuesta a esto, la Auditoría iba a funcionar como un organismo único que conglomerara ambas tareas, sobre la base de mecanismos eficaces y eficientes de procedimiento y sanción, con el objetivo de “resguardar el correcto e integral funcionamiento del Servicio de Seguridad Pública y el mantenimiento de la disciplina, garantizando el pleno respeto al imperativo Constitucional de debida defensa, en beneficio de la Comunidad” (Ibíd., p. 5). El proyecto ingresó a la Legislatura el 20 de mayo de 2004 y fue aprobado como Ley N°13.204 el 15 de junio de ese mismo año sin modificaciones.

En los debates, el PJ argumentó que estaba orientado a frenar la corrupción policial a través de la figura del auditor general de Asuntos Internos, a generar mecanismos de evaluación para la prevención del delito creando la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito, y a concentrar a todo el personal y recursos abocados a tareas de custodia y traslado de detenidos del ámbito provincial “para obtener un inmediato ordenamiento y la coordinación u optimización de dichos recursos” creando el Servicio de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos (Obarrio en Cámara de



Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2145). Vallarino, de Encuentro Popular, también apoyó esta propuesta porque planteaba una auditoría que “al menos en los postulados” iba “en serio”, y porque planteaba “principios éticos” que, según él, no estaba “de más repetirlos permanentemente”, ya que consideraba que la ética era “la fuente de la Justicia y de la verdad” (Vallarino en Senado de Buenos Aires, 2004b, p. 739).

Otro de los proyectos elaborados desde el Ministerio de Seguridad proponía la creación de un registro de personas detenidas a disposición del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires, en el ámbito de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004c). Según se afirmaba en los fundamentos del proyecto, el mismo se basaba en la “necesidad y conveniencia de generar y mantener actualizada la información relativa a las personas que se [encontraban] privadas de su libertad o cuya detención se [procuraba] por orden de organismos del Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires” (Ibíd., p. 1). Asimismo, y en una segunda instancia, perseguía el fin de proveer al Poder Judicial de un “instrumento de control del cumplimiento de las disposiciones relativas al mismo” y de garantizar el “cumplimiento de la ley en términos de respeto de los plazos” de extensión de los encierros (Ibíd.). El proyecto fue ingresado en la Legislatura el 20 de mayo de 2004, y fue aprobado como Ley N°13.203 el 7 de junio de 2004, sin modificaciones, a excepción de la eliminación del artículo en el que se permitía a la Suprema Corte de Justicia disponer el acceso a la “información del Registro a otras instituciones y/u organismos por razones que lo justifiquen” (Ibíd., p. 10). De esta forma, puede verse como, desde el gobierno, se mantenía una visión amplia de la seguridad que incluía a la justicia, a pesar de que esto ya no quedaba reflejado en la estructura gubernamental (recordemos que, previamente, el Ministerio de Seguridad estaba unido al de Justicia).

En los debates ocurridos el 27 de mayo, el peronismo destacó el proyecto de creación del Registro de Personas Detenidas, el cual estaba orientado, desde su punto de vista, a evaluar el movimiento y accionar de los distintos Departamentos Judiciales y a “la necesidad y conveniencia de generar y mantener actualizada la información relativa a las personas que se



[encontraban] privadas de su libertad” (Obarrio en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004b, p. 2143).

El 20 de mayo de 2004 el ejecutivo presentó un proyecto de ley referido a la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Allí se establecían las bases institucionales y funcionales del organismo y para su gobierno y administración, las funciones de las autoridades y todo lo relativo a los fondos y pago de jubilaciones y pensiones. A partir del trabajo en comisión, se agregó que el gobierno de la entidad debía estar conformado por policías retirados, a excepción de un vocal que debía ser un representante del poder ejecutivo especialista en materia previsional. El 7 de julio de 2004, el proyecto se trató en el Senado, donde fue aprobado en general por unanimidad -a excepción de los artículos 28 y 61, que se aprobaron por más de dos tercios. El 15 de septiembre de 2004, se trató y aprobó por mayoría en Diputados. Finalmente, el 28 de septiembre de ese año fue aprobado como Ley N°13.236.⁴⁶

Según los legisladores del PJ, este proyecto estaba orientado a realizar los fines del Estado en materia de previsión social. No se emitieron argumentos a favor, sino que algunos senadores y diputados de este partido expusieron de qué trataba el proyecto (Senado de Buenos Aires, 2004e; Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004e).

En cuanto a los argumentos en contra, los senadores de la UCR (quienes votaron positivamente en general) consideraban que no era necesario extender la cantidad de años de servicio para jubilarse de 30 a 35 (arts. 28 y 61). Según Irigon, como la Organización

⁴⁶ El 22 de octubre de 2004, se creó una comisión especial en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, destinada a reglamentar la Ley N°13.236, Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la policía (Decreto N°2566/2004). El 2 de diciembre de 2004, el poder ejecutivo envió un nuevo proyecto a la legislatura bonaerense, en el que se proponía modificar la Ley N°13.236 en lo atinente a las condiciones para el otorgamiento del retiro o la jubilación móvil extraordinarios por exceso de edad. Éste fue aprobado como Ley N°13.381 recién el 21 de octubre de 2005.



Internacional del Trabajo consideraba al trabajo policial como “el más riesgoso y estresante”, era justa “la conquista de los servidores públicos incluidos en la institución policial” de poder “jubilarse con 30 años de servicio [en la] provincia” (Irigón en Senado de Buenos Aires, 2004e, pp. 997 y 998).

Por otro lado, en Diputados, el bloque de la UCR (que votó en contra) y el bloque de la Izquierda Unida, coincidían en que el proyecto promovía la discriminación en la medida en que la dirección de la Caja sólo podía ser ejercida por un oficial retirado. Para Zimmerman (Izquierda Unida), “no [era] posible que si [estaban] hablando de jubilaciones, de una Caja de retiros” establezcan que el gobierno de esa caja debía ser ejercido “por distintas personas, pero elegidas según el grado” (Zimmerman en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004e, p. 4482). Por su parte, Elías (UCR) coincidía con Zimmerman “en que se [establecía] un criterio discriminatorio cuando se [observaban] los requisitos para integrar la caja” (Elías en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2004e, p. 4483). Este diputado, a su vez, creía que no era posible diferenciar entre quienes ejercían funciones en la Policía y quienes en el Servicio Penitenciario.

Como puede verse, los debates por este proyecto no fueron muy extensos. De hecho, no se expusieron argumentos a favor, solo aquellos en contra, los cuales giraron en torno a la cantidad de años de servicio para jubilarse, el gobierno de la caja y los requisitos para ingresar.

Por otro lado, hubo algunos proyectos de ley que ni siquiera llegaron a la instancia de debate parlamentario. Uno de ellos fue el de creación del Instituto de Servicios Sociales Policiales y Penitenciarios, con el objetivo de “contribuir al bienestar integral del personal de las policías de la Provincia de Buenos Aires y del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires y de sus familiares afiliados” (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2004g, p. 1). Se trataba de un organismo autárquico, orientado a complementar la atención médica y la cobertura de salud, otorgar préstamos personales y créditos y brindar servicios de turismo a sus afiliados, así como también brindar asistencia social a sus afiliados y grupos familiares. En el documento se establecían los mecanismos de recaudación, administración, afiliación y



prestaciones. Además, iba a absorber el Fondo de Ayuda Financiera creado por el decreto-ley 9801/82 (Ibíd.). Este proyecto fue presentado ante la Legislatura el 19 de mayo, y transferido a la Comisión de Seguridad del Senado ese mismo día. Sin embargo, el mismo no fue debatido, quedó “en estudio” (Senado de Buenos Aires, s/f f).

Finalmente, el 10 de junio de 2005 el poder ejecutivo envió para su tratamiento legislativo el Proyecto de Ley Estatuto del Personal de Apoyo de las Policías, de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía y del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (Senado de Buenos Aires, s/f h). El mismo recién fue tratado en el Senado el 23 de noviembre de dicho año y, a pesar de haber sido aprobado por unanimidad, no contó con trámite en la Cámara de Diputados.

Debido a que no se le dio curso en Diputados, el gobierno aprobó el Estatuto del Personal de Apoyo de las Policías, de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía y del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires el 8 de agosto de 2005, mediante el Decreto N°1766/2005. Allí se establecieron el ámbito de aplicación de la ley; la estabilidad del personal; sus derechos, deberes y prohibiciones; las condiciones de ingreso y de reingreso; y detalles sobre la situación de revista; detalles sobre el escalafón del personal de apoyo a las policías y sobre el escalafón del sistema de atención telefónica de emergencias;⁴⁷ información sobre el plantel docente; cuestiones sobre la superioridad, la formación y la capacitación policial; cuestiones sobre la evaluación de desempeño y promoción; licencias y permisos; retribuciones, compensaciones e indemnizaciones; el régimen disciplinario; retiro; baja; e

⁴⁷ El 1° de junio de 2005 se había aprobado el Sistema de Atención Telefónica de Emergencia 911, cuya Central de Atención Telefónica de Emergencias funcionaba en el ámbito de la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito (Decreto N°747/2005). Esta herramienta tecnológica permitía brindar una respuesta inmediata ante circunstancias de seguridad de emergencia, y 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 (ya sean de las Policías de la Provincia de Buenos Aires o de la Policía de Buenos Aires 2, sobre las cuales repararemos más adelante).



información para el reencasillamiento del personal de las policías con lesiones o enfermedad incapacitante. En el decreto se estableció que el escalafón del personal de apoyo de la policía iba a contar con cuatro agrupamientos (profesional; técnico; administrativo; y servicios generales) y con once grados jerárquicos, a saber:

- 11. Comisionado;
- 10. Inspector;
- 9. Capitán;
- 8. Teniente primero;
- 7. Teniente;
- 6. Subteniente;
- 5. Sargento;
- 4. Oficial;
- 3. Auxiliar 1;
- 2. Auxiliar 2;
- 1. Auxiliar 3.

En cuanto al escalafón del personal del Sistema de Atención Telefónica de Emergencias, éste iba a contar de tres grados:

- 3. Jefe de Sala;
- 2. Supervisor;
- 1. Operador Telefónico.



De esta forma, y tal como se planteó en el Plan Trienal de Reordenamiento Funcional, durante la segunda etapa de la reforma se le prestó especial atención a la cuestión del personal, no sólo policial, sino también de apoyo. Si bien se intentó que todo esto contara un marco de referencia legal, el poder ejecutivo aprobó decretos orientados a cubrir la falta de apoyo en la Legislatura.

CAMBIOS EN EL MINISTERIO

El titular de la cartera de Seguridad fue adoptando diversas medidas para continuar con la reforma policial, incluyendo la modificación de la orgánica del ministerio. En un principio, quedó conformada 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 (Decreto N°712/2002). Como se advierte, se volvió a un esquema similar al que estaba vigente durante la primera etapa de la reforma policial, en el que se fomentaba la división entre seguridad preventiva e investigación (en este caso, por medio de las subsecretarías de Seguridad y de Investigación en Función Judicial, respectivamente); el control del abuso y la corrupción policial; y la participación comunitaria.

Durante el transcurso de esta gestión, se fueron sumando nuevas dependencias al ministerio: la Unidad de Inspección Operativa, la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género, el Comité Provincial de Seguridad Deportiva (CO.PRO.SE.DE.), la Unidad de Asistencia Técnica Integral y la Subsecretaría de Certificación Profesional (Decreto N°1160/2004; Decreto N°3435/2004; Decreto N°3028/2006; Decreto N°3788/2006; Decreto



N°2876/2006). Esto demuestra cuáles fueron las nuevas problemáticas que le preocupaban al gobierno, como la desigualdad de género y la seguridad deportiva. Por otro lado, la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional fue reemplazada por la Auditoría General de Asuntos Internos; la Dirección General de Asistencia y Coordinación Técnica, por la Dirección General Legal y Técnica; y, finalmente, las subsecretarías de Información para la Prevención del Delito y de Investigaciones en Función Judicial, por la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal (Ley N°13.204/2004; Decreto N°1550/2004; Decreto N°1212/2006; Decreto N°2876/2006).

Finalmente, el cambio de la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional por la Auditoría de Asuntos Internos se llevó a cabo debido a que el primero poseía, según el diagnóstico oficial, un funcionamiento ineficaz por falta de celeridad (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Esto se diagramó en el proyecto de ley de modificación de la Ley N°12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, presentado por el poder ejecutivo ante la Legislatura Provincial. Según se detalló en la Ley N°13.204 que dio lugar a su surgimiento, el objetivo de la Auditoría 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” (Ley N°13.204/2004). Vale decir, era un órgano abocado al control disciplinario. Según un informe presentado por el CELS (2007), el hecho de que la Auditoría contemplara acciones de prevención reflejaba “una concepción más amplia de los controles internos, superando en el texto legal la idea de que este órgano tiene exclusivamente funciones sancionatorias” (p. 203). Asimismo, para este organismo constituyó un avance que la Auditoría estableciera un plazo máximo para la conclusión de los sumarios, lo cual tendía a achicar los márgenes de discrecionalidad y “desidia deliberada” que habían caracterizado al control interno (Ibíd., p. 203).



Este conjunto de modificaciones exhibía, al igual que había ocurrido en la primera etapa de reforma iniciada a partir de 1997, la necesidad de introducir cambios en la estructura organizativa del gobierno provincial para adecuar la institucionalidad política a los nuevos lineamientos. Fueron más que meras conformaciones de dependencias políticas de distinto rango gubernamental, ya que las mismas apuntaron a poner en diálogo las áreas de conducción política con las áreas policiales, así como también con las referidas a la participación comunitaria y el control policial. Pese a que, en sí mismo, el hecho no basta para dar cuenta del compromiso del gobierno en asumir la efectiva conducción política de esos asuntos, los elementos abordados previamente parecían ir en esa dirección.

LA FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN POLICIAL

La formación y capacitación policial también fue un eje relevante durante esta nueva etapa de la reforma. En cuanto a la formación inicial, la estrategia se basó en la apertura de la formación, su profesionalización y la elaboración de diseños curriculares específicos para los perfiles profesionales que requería la policía. En cuanto al primer objetivo, se buscó ampliar el número de ingresos anuales, “construyendo una red de articulaciones con instituciones formadoras de nivel superior instaladas en todo el territorio de la provincia” (Arslanian, 2008, p. 134). Mientras para el período 2001-2003 había tan sólo dos (2) Escuelas de Formación Inicial -la Escuela de Policía Juan Vucetich y la Escuela de Suboficiales y Agentes Agente Rosendo Matías-, con un promedio de 1.300 egresos anuales; para el período 2004-2007 se crearon ocho (8) Escuelas de Formación Inicial en todo el territorio bonaerense, llegando a un total de diez y a un promedio anual de 3.740 efectivos policiales egresados (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007). Cabe destacar que, por la eliminación del escalafón de suboficiales, la Escuela de Suboficiales y Agentes Agente Rosendo Matías pasó a llamarse Escuela de Policía Agente Rosendo Matías. Como puede verse, la apertura en la formación llegó de la mano de la descentralización policial, con el objetivo de garantizar una



“igualdad de oportunidades”, una “cercanía al territorio de desempeño policial” y una “equidad de oferta” (Ibíd., p. 220).

En cuanto a los diseños curriculares, éstos se adaptaron al nuevo esquema organizacional de las policías de la provincia de Buenos Aires. Se incluyeron materias teóricas, de formación en derechos humanos y legislación, lo cual no fue del todo bien recibido por parte de los efectivos policiales. Según algunos estudios etnográficos, estos últimos veían a las asignaturas áulicas como “poco policiales”, vinculando a las “policiales” con aquellas de carácter físico, es decir, las materias “de campo” (Bóver & Calandrón, 2007). Sabina Frederic (2009), por su parte, destaca como la eliminación de la formación disciplinaria fue criticada por los policías que no se habían formado en el marco de la reforma. Según creían, las escuelas de la reforma eran demasiado laxas, causando que los aspirantes no supieran obedecer órdenes y sufrieran en las comisarías.

Con relación a la profesionalización de la formación básica, en 2005, la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires aprobó cuatro orientaciones como tecnicaturas superiores en Seguridad Pública: Distrital; en Intervención en el Conurbano Bonaerense; Comunal; o en Intervención Operativa (Infantería y Caballería) (Arslanian, 2008). Por otro lado, se promovió la implementación de ingresos diferenciados (por especialidades y asignaturas específicas). En este marco, en el 2007 se creó la Escuela de Investigaciones a través del desarrollo de una tecnicatura superior en Investigaciones, lo cual, según Arslanian (2008) era “una consecuencia necesaria del principio de especialización y eje de la reforma” (p. 135).

Por otro lado, se llevó a cabo un plan de capacitación permanente del personal policial, para mejorar la formación profesional. Esto fue pensado, según el ministro, “como un proceso gradual que abarcara toda la carrera policial mediante instancias de capacitación alternativas o simultáneas” (Arslanian, 2008, p. 151). Como pudo verse en este capítulo, en esta etapa se establecieron diversas especialidades policiales, y cada una constituyó una carrera policial desde el ingreso hasta la más alta jerarquía. Estas especialidades eran Seguridad, Vial,



Siniestral, Investigaciones en Función Judicial, Prevención del Delito, Narcotráfico, Formación y Capacitación, y de Intervención en el Conurbano Bonaerense (PBA2). Previamente, la oferta de capacitación estaba reglamentada en torno a los cursos de ascenso, es decir, no consideraba la especialidad. Durante este período, se fue a un esquema de formación profesional por competencias, para lo cual se creó el Centro de Altos Estudios en Especialidades Policiales con una sede central en La Plata y con sedes descentralizadas en Bahía Blanca, Lincoln, Tandil y Pilar. Este Centro, contaba con las siguientes tecnicaturas superiores: en Criminalística; en Investigaciones con Orientación en Análisis Delictual; en Investigaciones de la Narcocriminalidad; en Investigaciones en Función Judicial; en Seguridad Pública con Orientación Distrital; en Seguridad Pública con Especialización en Tránsito y Transporte; en Seguridad Pública con Especialización en Tecnologías de las Comunicaciones. Por otro lado, se promovió la articulación con universidades nacionales, para que, aquellos policías que finalizaran alguna de estas tecnicaturas, pudieran completar su trayecto obteniendo títulos universitarios de grado y posgrado, y así acceder a los niveles de conducción y dirección, respectivamente.

Cabe destacar que, durante esta etapa, se reactivaron los Centros de Entrenamiento, que eran instancias de práctica y formación profesional distribuidos a lo largo del territorio de la provincia de Buenos Aires. En este marco, se evaluaron las competencias de los instructores policiales que se desempeñaban en estos centros y se llevaron adelante capacitaciones; también se elevó el número de instructores; a la vez que se crearon dos centros nuevos (Arslanian, 2008). Finalmente, el 19 de marzo de 2007, se cerró el Liceo Policial Comisario General Jorge Vicente Schoo (Superintendencia de Institutos de Formación Policial, s/f).

LA PERPETUACIÓN DE LA EMERGENCIA POLICIAL

El 18 de mayo de 2005 el poder ejecutivo envió un proyecto de ley a la legislatura bonaerense para establecer la emergencia de las policías de la provincia de Buenos Aires por el término de



seis meses. El 1º de junio fue tratado y aprobado en el Senado, pero en Diputados recién fue tratado el 15 de diciembre de ese año.

Cabe destacar que, el 10 de diciembre de 2005, como resultado de las elecciones de medio término, asumieron 15 senadores y 26 diputados de la Alianza Frente Para la Victoria; 4 senadores y 5 diputados de la UCR; 4 senadores y 9 diputados del justicialismo; 2 diputados de Afirmación para una República Igualitaria; 2 diputados de Alianza Propuesta Republicana; y 2 diputados del Frente Bonaerense Autonomista Auténtico. El oficialismo comenzó a ser el Frente Para la Victoria -alianza peronista-, mientras que el PJ quedó separado de dicha alianza, lo cual pone en evidencia las divergencias entre el tradicional justicialismo provincial con el gobernador y su ministro, apoyados por el presidente Néstor Kirchner (FpV).

En aquella ocasión se modificó el proyecto de manera que no fuera una prórroga, sino una nueva declaración de emergencia. Era un proyecto similar al de mayo de 2004, exceptuando los artículos vinculados a la delegación de facultades de compra directa a la Autoridad de Aplicación (Ministerio de Seguridad). El tratamiento en Diputados y la aceptación de las modificaciones en el Senado se realizaron luego de que se renovaran las bancas por las elecciones legislativas de 2005.⁴⁸ El proyecto fue finalmente promulgado como Ley N°13.409 el 2 de enero de 2006.

En las exposiciones de los legisladores, no hubo argumentos a favor, sólo en contra. Principalmente, se criticaba que la emergencia llevaba demasiado tiempo, ya que había salido por ley el 7 de mayo de 2004, y luego se había extendido por medio de decretos (en noviembre, se había extendido por seis meses más la vigencia de la Ley de Emergencia mediante el decreto N°2668/2004; y, el 21 de julio, mientras se esperaba que la Legislatura tratara el

⁴⁸ Como se mencionó previamente, el 10 de diciembre habían asumido 15 senadores y 26 diputados de la Alianza Frente Para la Victoria; 4 senadores y 5 diputados de la UCR; 4 senadores y 9 diputados del justicialismo; 2 diputados de Afirmación para una República Igualitaria; 2 diputados de Alianza Propuesta Republicana; y 2 diputados del Frente Bonaerense Autonomista Auténtico.



proyecto de ley, se aprobó el decreto N°1647/2005, en el que se autorizaba al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas en la Ley de Emergencia). Según el senador Martínez de la UCR, la emergencia ya llevaba un año y sus efectos habían sido negativos; el diputado Garivoto también sostuvo que se trataba de “una emergencia que se [venía] prorrogando y postergando mucho”, lo cual justificaba que el PJ votara en contra; y, para Macri, del bloque del PRO-Compromiso Para el Cambio, era un “exceso de tiempo de [la] emergencia o la cantidad de prórrogas” (Martínez en Senado de Buenos Aires, 2005a, p. 581; Garivoto en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2005, p. 3330; Macri en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2005, p. 3332).

Por otro lado, el senador Martínez manifestó que la emergencia había sido utilizada como una herramienta de persecución al personal policial, una especie de “sistema represivo contra el personal policial”, lo cual promovió un “uso abusivo de las prerrogativas” surgidas de esa ley (Martínez en Senado de Buenos Aires, 2005a, p. 581). Este senador radical también argumentaba que la declaración de emergencia no era necesaria para la reforma, como se exponía en los fundamentos del proyecto (Ibíd.).

Algunos legisladores coincidían en que, desde la aprobación de la Ley N°13.188, el Ministerio de Seguridad había hecho un uso discrecional de los fondos sin informar a la Legislatura. Respecto de esto, Martínez sostuvo lo siguiente:

No solamente que no nos informó bimestralmente, en una falta de respeto a las comisiones, a los legisladores y a las presidencias de las comisiones de Seguridad de ambas Cámaras Legislativas, sino que ahora viene a pedir una prórroga. (Martínez en Senado de Buenos Aires, 2005a, p. 582).

El diputado del ARI Chiquerrui, por su parte, sugirió que se habían cometido hechos de corrupción. En este sentido, sentenció que, apenas asumió el ministro Arslanian, la provincia de Buenos Aires realizó una contratación directa para la compra de mil vehículos para la



Policía Bonaerense, donde se había documentado un sobreprecio de un 15 por ciento (Chinquerruí en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2005, p. 3331).

El proyecto tardó en aprobarse como ley unos ocho meses, lo cual llevó a que continuara en vigencia el decreto del poder ejecutivo. A pesar de que la legislatura bonaerense apoyó relativamente los proyectos de ley presentados en el 2004, la declaración de emergencia era una cuestión que solamente apoyaban los oficialistas -que ahora era el Frente para la Victoria-. Sobre la misma, no se expusieron argumentos a favor, solo en contra, los cuales criticaban la “discrecionalidad” del Ministerio de Seguridad, y la exclusión del poder legislativo en el proceso de depuración, cuestiones similares a las presentadas en 1996 en la antesala de la reforma policial, cuando se debatió la Ley de Emergencia de ese año.

LA LEY DE UNIFICACIÓN DE LAS NORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LAS POLICÍAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

El 13 de octubre de 2005, el poder ejecutivo provincial envió a la legislatura el Proyecto de Ley estableciendo la composición, funciones, organización, dirección y coordinación de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Senado de Buenos Aires, s/f i). Con éste se pretendía establecer de forma didáctica, en una única pieza legislativa, las diversas normativas que se habían sancionado en el marco de la segunda etapa de la reforma policial, incluyendo medidas aprobadas por decreto, como la creación de las Policías Distritales de Seguridad. El mismo fue promulgado como Ley N°13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires el 20 de junio de 2006, constituyéndose como la síntesis de la reforma en términos legislativos.

El proyecto se debatió el 27 de diciembre en el Senado, donde fue aprobado en general y particular por unanimidad (Senado de Buenos Aires, 2005b). En Diputados, se trató el proyecto con modificaciones introducidas por la Comisión de Seguridad y Asuntos Penitenciarios, el 11



de mayo de 2006, donde fue aprobado (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006a). Entre otras, se establecía que las Jefaturas Departamentales de Seguridad no se ajustaran a los Departamentos Judiciales, sino a las divisiones territoriales que ya venían funcionando desde el 1º de marzo de 2006, es decir, desde que la Disposición N°195/2006 aumentó la cantidad de Jefaturas Departamentales de Seguridad de 18 a 32. Por otro lado, se agregaban las funciones de los Gabinetes de Evaluación; y se sumaban nuevas funciones de los jefes departamentales de seguridad, como por ejemplo, la de elaborar un plan anual para la prevención de delitos, faltas y/o contravenciones, sobre la base de las conclusiones obtenidas en el Gabinete de Evaluación; entre otros cambios (Ibíd.). Dichas modificaciones fueron aprobadas por unanimidad el 31 de mayo en el Senado y, el 20 de junio de 2006, se promulgó la Ley N°13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (Senado de Buenos Aires, 2006a).

Los argumentos a favor fueron expresados por legisladores del FpV y el PJ, a pesar de que los senadores por la UCR también hayan votado a favor. Según consideraban, este proyecto de ley le otorgaba un mayor nivel de institucionalización a las resoluciones del ministerio y a los decretos emitidos en materia de seguridad. Para la senadora del FpV, Arguissain, la unificación de “las distintas normas legales” le daba “carácter normativo a todas las resoluciones” que había dictado el Ministerio (Arguissain en Senado de Buenos Aires, 2005b, p. 2218). Para la senadora por el PJ, Litza, este cuerpo normativo era “un avance importante en el proceso de institucionalización de las normas en materia de seguridad” (Litza en Senado de Buenos Aires, 2005b, p. 2218). Vale decir, creían que se seguían profundizando los cimientos para la reforma policial. Para Arguissain, el proyecto debía servir como base “a las políticas de descentralización funcional, permitiendo así que se desconcentre la fuerza policial administrativa, operativa y territorialmente” (Arguissain en Senado de Buenos Aires, 2005b, p. 2218). De esta forma, pretendían terminar con la policía que funcionó durante la dictadura, la cual había sido militarizada y envuelta en prácticas corruptas. En palabras de la diputada por el FpV, Berardo:



En materia de seguridad, buscamos terminar con una policía bonaerense que fue instrumento de la represión ilegal durante el último gobierno de facto bajo las órdenes de Ramón Camps y de Miguel Etchecolatz. Con el advenimiento de la democracia vemos también que no se pudo desestructurar totalmente la militarización a la cual fue sometida durante el proceso esta policía y menos aún se logró romper una estructura vertical de corrupción. Esta lógica encontró eco en un accionar del Estado que «dejó hacer» y que estaba asociada a lo peor de la política que fue repudiada por las mayorías populares a partir de 2001. (Berardo en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006a, p. 2025).

Por otro lado, el FpV consideraba que había una responsabilidad política de los legisladores de acompañar la reforma policial y, a su vez, incorporar las modificaciones normativas necesarias para que la misma pueda implementarse. Para la diputada Berardo, su labor imponía “no solo el apoyo a las iniciativas del Ejecutivo que impulsan [las] reformas”, sino también el compromiso “para introducir, en la medida de lo necesario, los cambios normativos que [empujara] y [consolidaran] estas reformas” (Berardo en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006a, p. 2025).

Los que votaron en contra en Diputados, justificaron su decisión afirmando que ya se habían opuesto a varias de las leyes que estaban incluidas en este cuerpo normativo. Piemonte, del ARI, votó en contra porque “de todo [el] marco normativo del tema de la seguridad [...] el bloque del ARI se [había] opuesto a varias de ellas”; Ferrara, por su parte, sostuvo que “el bloque del PAUFE siempre se [había] opuesto a estos proyectos que [trataban] de hacer un compendio o un digesto”; Linares de la UCR dijo que su bloque iba a votar negativamente, “más allá de que [valoraban] el ordenamiento”, porque a varias de esas leyes ya se habían opuesto (Piemonte, Ferrara y Linares en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006a, pp. 2023 y 2025).

Este proyecto no despertó demasiados debates porque se trataba, más bien, de una sistematización de leyes que ya se habían debatido, incluyendo decretos gubernamentales y



resoluciones ministeriales. En los discursos a favor se habló de la reforma en general y de la necesidad de que la Legislatura apoye ese proceso, ya que se estaba intentando poner fin a la policía de la dictadura. Este argumento había estado presente en los debates de la primera etapa reformista y ahora reflataban. Por otro lado, quienes votaron en contra lo hicieron porque, previamente, tampoco habían apoyado las iniciativas incluidas en la ley de unificación.

ENTRE LA AGILIDAD Y LA DISCRECIONALIDAD

El 27 de septiembre de 2006, el poder ejecutivo envió un nuevo proyecto de ley, en el que se establecía la emergencia policial por el término de un año a partir de la fecha de finalización de la emergencia policial dispuesta por Ley N°13.409 (Senado de Buenos Aires, s/f j). Este fue aprobado con modificaciones por la Comisión de Labor Parlamentaria y fue tratado y aprobado en el Senado el 5 de octubre de 2006 (Ibíd.) En Diputados fue aprobado con modificaciones el 21 de diciembre de dicho año, las cuales fueron rechazadas por el Senado una semana más tarde (Ibíd.). Estos cambios consistían en establecer la emergencia por un año desde la sanción de la ley (es decir, no desde la fecha de finalización de la ley previa, la N°13.409) y en convalidar el Decreto N°2555/2006 (por el que se decretaba la emergencia hasta la sanción de una nueva ley) (Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b). El proyecto volvió a Diputados, donde, el 19 de junio de 2007, se insistió con las modificaciones (Ibíd.). La sanción definitiva en el Senado ocurrió el 11 de julio y, dos días más tarde, se promulgó la Ley N°13.704, en la que se volvía a declarar el estado de emergencia de la policía.

Sólo en la Cámara de Diputados se expusieron argumentos a favor por parte del FpV, donde Berardo remarcó que la emergencia había contribuido en el desarrollo de la reforma policial, facilitando algunas cuestiones y permitiendo que se pudieran sumar otros elementos. Según sostuvo, hubo “importantes políticas que se fueron desarrollando entre 2004 y 2006”, lo cual fue posible gracias a la “gran ayuda de las leyes de emergencia que se fueron aprobando”



(Berardo en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b, p. 8235). Además, consideraba que la emergencia era necesaria para profundizar la reforma y, así, cambiar la policía -que ya llevaba más de 30 años funcionando de esa manera y por eso llevaba tiempo desandarla. En palabras de la diputada, estaban pidiendo que se vote, por un año más, la ley “en función de que se [estaba] haciendo un trabajo de transformación muy importante de una de las partes de las políticas públicas, que [debía] abordar la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires” (Berardo en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b, p. 8234). Siguiendo esta línea, afirmó:

Si bien coincidimos en que el estado de emergencia debe ser un estado de excepción y una herramienta a utilizarse en un tiempo acotado, creemos que una policía de 30 años, que fue conformada no para defender a los ciudadanos, no puede ser transformada tan rápidamente, en dos años, para dar continuidad a una reforma. Esencialmente, ese punto es muy importante a la hora de poder debatir. (Berardo en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b, p. 8235).

Finalmente, sugirió que, aquellos que se oponían al proyecto, estaban molestos con “la separación de determinados policías de la fuerza”, pero explicó que ello iba a permitir que surgiera “una nueva policía” (Berardo en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b, p. 8235).

En cuanto a los argumentos en contra, se sostuvo que el proyecto solo beneficiaba a Arslanian y su equipo, otorgándole un amplio margen de discrecionalidad. Para el senador por la UCR Honores, “otra vez y otra vez [se estaban delegando] funciones, [asignando] competencias, [resignando] facultades a favor y en beneficio del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires” (Honores en Senado de Buenos Aires, 2006b, p. 1626). Además, consideraba que “el exceso de facultades, la concentración de facultades, [significaba] discrecionalidad” y que “la discrecionalidad sin controles” iba a permitir que ocurrieran “actos de corrupción” (Ibíd., p. 1628).



Asimismo, algunos legisladores remarcaron que el proyecto era inconstitucional, en la medida que se delegaban facultades legislativas en el poder ejecutivo. Respecto de esto, Honores señalaba lo siguiente:

Todos sabemos que el artículo 103, inciso 12) de la Constitución establece y le da la competencia a la legislatura bonaerense de organizar la carrera administrativa sobre las bases de acceso por idoneidad, escalafón y estabilidad, estableciendo además la uniformidad de los sueldos en cada categoría y las incompatibilidades. Obviamente, el señor ministro, con estas facultades que resignan las Cámaras, y superando y sustituyendo las leyes de la provincia de Buenos Aires, podrá nombrar, si se le ocurre, hasta el último policía de cada pueblo. Pero lo grave es que no se conocen las pautas objetivas, sobre cuál es la carrera administrativa o las pautas de acceso que deberán respetarse, sin que exista ninguna regulación que le dé al ciudadano la tranquilidad y la seguridad que le corresponde. (Honores en Senado de Buenos Aires, 2006b, p. 1627).

En una línea similar, el diputado Macri -del interbloque PRO- consideraba que una declaración de emergencia debía “ser dispuesta por ley emanada de [la] Legislatura, limitada en el tiempo, respetando el núcleo esencial de los derechos y principios del sistema constitucional” (Macri en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b, p. 8234). El diputado Cartolano -de la UCR- también consideraba que no se podía “vivir en emergencia permanente”, ya que esto demostraba una completa “falta de planificación seria y a largo plazo en materia de seguridad” (Cartolano en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b, p. 8231).

Por otro lado, algunos criticaban que Arslanian no había respondido a los pedidos de informes emitidos por la Legislatura provincial. Según el diputado Domínguez -PJ-, hubo 136 pedidos de informes entre diputados y senadores que no fueron respondidos, lo cual generaba “dudas respecto de lo que [había] pasado en materia de política de seguridad” (Domínguez en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b, p. 8238). Ferrara, diputada por el PAUFE, mencionó que, hasta ese momento, nunca se había podido conocer cuántos eran “los prescindibles que



podieron percibir la indemnización u optar por el retiro activo obligatorio, ni menos cuál fue la suma percibida por los indemnizados, y el destino del sobrante de la partida que asignada fuera para pagar estas indemnizaciones” (Ferrara en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b, p. 8231).

Finalmente, Chinguerruí, diputado del ARI, señaló que la depuración promovía que haya policías corruptos en la calle, y esto constituía un peligro porque no había “un control estatal fuerte e intenso sobre cuáles [eran] las tareas que [desarrollaban] a posteriori” (Chinguerruí en Cámara de Diputados de Buenos Aires, 2006b, p. 8232). De esta manera, accedían “a los fondos que el Estado [indemnizaba]” y armaban “redes vinculadas a diversos tipos de negocios ilícitos” gracias a los “contactos que [habían] sabido construir dentro de la fuerza y al amparo de la fuerza” (Ibíd.).

Así como sucedió con el anterior proyecto de declaración de emergencia, este último tardó varios meses desde su presentación en la Legislatura hasta su aprobación. Los argumentos a favor se basaban en que la reforma estaba resultando exitosa, en parte, gracias a la vigencia y la permanencia en el tiempo de la situación de emergencia policial. En cambio, hubo quienes no apoyaron esta iniciativa, basados en que una emergencia debía ser acotada en el tiempo y que el ministro y su equipo la estaban usando en su propio beneficio.

EL FIN DE LA REFORMA POLICIAL

Como pudo verse a lo largo de este capítulo, durante esta segunda gestión ministerial, Arslanian adoptó una postura reformista mucho más profunda, retomando los postulados de la primera etapa pero incluyendo el desarrollo de nuevas políticas. El apoyo del presidente Kirchner fue clave, así como también la construcción de un nuevo oficialismo que no estuviera en su contra en la Legislatura. A diferencia de lo que sucedió entre 1998 y 1999, cuando el bloque de senadores y diputados del PJ ponía algunas trabas en su gestión, el Frente para la



Victoria acompañó sus propuestas. Asimismo, la oposición estaba más fragmentada que en dicha etapa, en la que se había constituido un bloque monolítico con más peso en el parlamento.

Por un lado, y respecto del apoyo presidencial, cabe poner al mismo en contexto. Como indicamos, tras la severa crisis de representación que se había desatado a nivel nacional luego de la renuncia del presidente y la sucesión de mandatarios en 2001, las elecciones presidenciales se habían presentado, entre otras cosas, como una oportunidad para la construcción de nuevos liderazgos. En este sentido, el balotaje al que arribaron Menem y Kirchner sacudió al sistema político. Se trataba del retorno de un dirigente que había estado varios años al frente del gobierno nacional o, por lo contrario, del arribo de una nueva figura al escenario político nacional. Ante la renuncia de Menem, Kirchner asumió automáticamente la presidencia, abriendo un camino signado por la incertidumbre en torno a su legitimidad y los desafíos que la propia presidencia imponía. En ese marco, el secuestro y asesinato de Axel Blumberg y las multitudinarias marchas realizadas luego del hecho pusieron en tela de juicio el desempeño del gobierno nacional y provincial en materia de seguridad. Kirchner, ante el panorama político e institucional descripto anteriormente, optó por apoyar manifiestamente al gobierno provincial en la reforma del sistema de seguridad y policía. En cambio, en 1997, la iniciativa reformista había sido gestada, únicamente, por el gobierno provincial con Eduardo Duhalde al mando. Aquí reside una diferencia considerable.

Por otro lado, y en relación con la composición legislativa podemos señalar algo parecido. La crisis de representación que habían ocasionado en el mapa político nacional los hechos ocurridos en 2001 dio lugar al surgimiento de nuevos actores políticos. Todos ellos quisieron dejar asentadas sus posiciones respecto del problema de la seguridad y la policía. Situación que distaba de lo que había ocurrido a finales de los noventa, cuando existía cierto consenso, tanto en el oficialismo como en la oposición, respecto de la situación de inseguridad en la provincia y la necesidad de introducir cambios. Eso había motivado, en parte, el alcance de acuerdos en torno a la construcción de una política de Estado en esos asuntos. En cambio, en



el segundo periodo de reforma, los posicionamientos de los legisladores fueron contrapuestos, fragmentados y diferentes a la etapa anterior. Pese a ello, el gobierno logró establecer los acuerdos y consensos necesarios para aprobar distintos proyectos de ley.

Por otro lado, las cifras delictivas y los casos de violencia policial disminuyeron, acompañando esta gestión ministerial. Si bien no se puede establecer una relación directa entre el impacto de las políticas reformistas y estos números, es cierto que la nueva situación permitió que -tanto el ministro como el gobernador- pudieran valerse de ello para dar respuesta a las críticas opositoras y de los medios de comunicación. La tasa de delitos cada 100.000 habitantes en PBA pasó de 2276 en 2003 a 1612 en 2006, mientras que en 2007 aumentó relativamente llegando a 1614 (Dirección Nacional de Política Criminal, 2003; 2004; 2005; 2006; 2007). Por otro lado, las muertes de civiles por violencia policial en el Gran Buenos Aires pasaron de 105 en el 2003 a 64 en el 2004, 45 en el 2005 y 38 en el 2006, para en el 2007 subir a 44 (CELS, s/f). La cantidad de policías muertos por violencia institucional en esta zona también disminuyó, pasando de 34 en el 2003 a 19 en el 2004, 13 en el 2005, 13 en el 2006 y 12 en el 2007 (Ibíd.). Cabe destacar que, esta situación favorable, no evitó que haya resistencias a la reforma policial bonaerense, sobre todo por parte de los policías, especialmente de los policías exonerados que, conglomerados en el grupo de *Los sin gorra de Solá*, llevaron adelante diversas manifestaciones en contra de las depuraciones (La Nueva, 2006).

En el año 2007, se decidió que el candidato para gobernador provincial por el Frente para la Victoria fuera el hasta entonces vicepresidente nacional, Daniel Scioli, naturalmente apoyado por el presidente Néstor Kirchner, quien estaba culminando su mandato. Para Scioli, que asentó parte de su campaña en la discusión por la inseguridad, la gestión de Arslanian había sido positiva en diversos aspectos, pero hacía falta implementar algunas modificaciones, como por ejemplo, aumentar la presencia policial en las calles (Infobae, 2007). Según el CELS (CELS, 2008), Scioli mantuvo “una postura de relativa aceptación de las líneas generales de la política de seguridad implementada desde 2004”, aunque también se encargó de resaltar “la necesidad de introducir cambios” (p. 96). En este contexto, en los meses previos a las



elecciones, el candidato llevó a cabo reuniones con “la plana mayor” de la policía provincial, en las que también participó Arslanian, y con los Foros de Seguridad, lo cual da cuenta de cómo estos espacios se habían constituido como actores de relevancia política entre los años 2004 y 2007 (La Nación, 2007).

Como resultado de las elecciones celebradas el 28 de octubre, el 10 de diciembre Daniel Scioli asumió como gobernador, en reemplazo de Felipe Solá. Según afirmó su jefe de gabinete Alberto Pérez, todos los ministros iban a estar abocados a resolver el tema de la seguridad, ya que había que lograr que la población volviera a confiar en la policía (Infobae, 2007). En este marco, la nueva gestión gubernamental marcó un quiebre con respecto a los cambios introducidos durante la reforma policial, ya que se designó a un virtual jefe de policía, se anunció que se iba a mejorar “la potencia de fuego de los cuadros policiales” (CELS, 2008, p. 97) y “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). Estos aspectos merecen ser tratados en profundidad en futuras investigaciones, lo cual no es realizado en la presente tesis dado que no está estrictamente vinculado con el objeto de estudio de la misma que es, como se indicó en la introducción, el proceso de reforma de la institución policial bonaerense.

REFLEXIONES DEL CAPÍTULO

Este capítulo se propuso analizar la segunda etapa de la reforma policial bonaerense, transcurrida entre abril de 2004 y diciembre de 2007, cuando cambiaron las autoridades gubernamentales en la provincia. Como pudo verse, luego del caso Blumberg, Felipe Solá designó a Arslanian como ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, retomando el camino que se había abandonado en agosto de 1999. Este último inició su gestión presentando el Plan Trienal de Reordenamiento Funcional, el cual tenía por objetivo materializar una profunda transformación de la institución policial, abarcando sus aspectos



organizativos, y aquellos referidos al ordenamiento funcional, escalafonario, remunerativo, disciplinario, entre otros. En este marco, elaboró una serie de proyectos de ley que buscaban profundizar los lineamientos que habían estado presentes en la primera etapa reformista y saldar las deudas de aquel momento, es decir, aquello que había quedado pendiente pero que ya estaba en la agenda gubernamental. Estos proyectos fueron girados al gobernador, quien los presentó ante la legislatura provincial en mayo de 2004. Los mismos giraban en torno a cuestiones del personal policial, la descentralización policial, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la producción de información para el mejoramiento de la situación de inseguridad. Los aspectos más relevantes de estos proyectos, que fueron debatidos y aprobados casi en su totalidad, fueron el establecimiento de un escalafón único -eliminando la antigua división entre oficiales y suboficiales-, la creación de las Policías Comunes y de la Policía Buenos Aires 2, el reemplazo de la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional por la Auditoría de Asuntos Internos, entre otros. El poder legislativo aprobó estos proyectos, aunque la oposición -altamente fragmentada con relación a períodos anteriores- expuso diversos argumentos en contra. Principalmente, creían que los proyectos no formaban parte de ningún plan integral de seguridad, que estaban muy orientados a la cuestión policial, que el ministro había fracasado previamente y no valía la pena ayudarlo, entre otros argumentos. Pese a ello, el gobernador destacó el rol del legislativo. En la Asamblea de Sesiones Ordinarias del año 2005, Solá celebró la sanción del “paquete de leyes”, lo cual, desde su punto de vista, “mostró compromiso de [los] legisladores y permitió reorganizar la fuerza policial” (Solá, 2005, p. 10).

Además de aplicar estas leyes, desde el Ministerio de Seguridad se desarrollaron otras medidas, como la modificación de la estructura gubernamental para que la misma se adaptara a los fines de la reforma, la creación de las Policías Distritales, el aumento de la cantidad de Jefaturas Departamentales, las políticas en materia de descentralización y especialización de la formación y la capacitación policial, y la elaboración y ejecución de diversos programas en el marco de los Foros de Seguridad. Cabe destacar que, durante todo este período, estuvo vigente la emergencia policial, ya sea por ley o por decreto, lo cual



permitió al ejecutivo llevar a cabo la reforma de una manera más ágil, pero al mismo tiempo perdiendo apoyo de la oposición, que criticaba que no se incluyera a la Legislatura como un actor clave del proceso, como sí se lo hizo durante la intervención civil de la Policía Bonaerense.

En síntesis, esta segunda etapa reformista pretendió llevar a cabo un cambio institucional, partiendo del elemento normativo y extendiéndose a lo cultural, al llevar todos estos cambios a la estructura y contenido de la formación policial. De esta manera, se profundizó la reforma pero, a diferencia de lo que sucedió entre 1998 y 1999, en esta ocasión la Legislatura no formó parte del proceso modificando ampliamente las leyes rectoras de la reforma, sino más bien exponiendo sus argumentos en contra pero casi sin cambiar las propuestas del ejecutivo. Esto se debió, probablemente, a que el poder legislativo se fragmentó y ya no se constituía como un bloque de poder *uniforme* como sí lo había hecho en la época de la Alianza.



CONCLUSIONES

La presente tesis se propuso investigar la trama de interacciones políticas en torno a la reforma policial bonaerense construidas entre 1997 y 2007, prestando atención al desempeño del poder ejecutivo y al rol del poder legislativo en esta materia. El período de estudio permitió observar cómo se abordó la cuestión de la reforma policial desde el Estado provincial, entendiendo al mismo no como una entidad uniforme sino más bien como una compleja trama de relaciones en las que cada actor estatal puede tener una visión particular de los problemas, vinculada a sus propios intereses.

En este sentido, la tesis persiguió tres objetivos específicos. Primeramente, y con el fin de dar cuenta del desempeño del poder ejecutivo en la materia, identificar y describir el posicionamiento y los planes de acción formulados por éste. Por otro lado, para comprender el rol del poder legislativo provincial en la construcción de las políticas de reforma policial, la tesis buscó identificar y analizar las posturas de los distintos bloques de diputados y senadores de la provincia de Buenos Aires respecto de los proyectos de ley reformistas. Por último, la tesis pretendió interpretar la incidencia de la interacción política entre el poder ejecutivo y el poder legislativo en el desarrollo de las políticas de reforma.

La investigación se asentó en los conceptos de reformas policiales, entendidas como reestructuraciones doctrinarias, orgánicas y/o funcionales de las policías que implican cambios institucionales; políticas estatales, que hace referencia a las acciones y omisiones que lleva adelante el Estado en su conjunto en relación con un problema que es considerado relevante para la sociedad civil; y redes políticas, que remite a las redes o tramas de actores y relaciones multilaterales que se tejen en torno a las políticas y acciones gubernamentales. Estos tres conceptos claves estuvieron detrás de las interpretaciones desarrolladas a lo largo de la tesis, y permitieron construir una visión amplia del proceso político-institucional bajo estudio, a partir del cual se pudo ponderar el rol de los distintos actores estatales, yendo más allá de la tradicional tendencia a otorgarle protagonismo al poder ejecutivo, y, en ese marco,



a sus más altas cúpulas. Si bien los gobernadores y ministros cumplieron un rol central en este caso de estudio, no fueron los únicos que intercedieron en la reforma policial. El personal técnico, otros funcionarios políticos y la Legislatura -compuesta por el oficialismo, pero también por la oposición o las oposiciones al gobierno de turno, según el caso-, fueron signando el curso de este proceso, ya sea instalando nuevas dimensiones del problema en los debates legislativos, elaborando proyectos de ley o bien apoyando o quitando apoyo al poder ejecutivo.

Para cumplir con los objetivos planteados, la tesis aplicó una metodología de índole cualitativa, por medio de un estudio de caso. Este método -que está orientado a investigar en profundidad un caso particular y cuyos resultados pueden ser utilizados para pensar en otros casos de estudio-, permitió consultar diversas fuentes y centrarse en cuestiones que, con un trabajo más general, hubiesen pasado desapercibidas. De esta forma, la tesis no sólo observó los trazos generales de la reforma policial sino también sus pormenores, como las características de cada plan gubernamental, las medidas puntuales que se pudieron llevar adelante, los objetivos de los proyectos de ley, los debates sobre cada proyecto presentado, entre otros. A partir de ello, se pudieron observar las idas y vueltas del proceso y el rol de cada actor. Para ello fue sumamente útil la técnica de análisis documental, a partir de la cual se pudieron extraer los puntos principales de cada fuente estudiada. Se consultaron documentos oficiales, como planes de gobierno e informes de gestión, que posibilitaron extraer la visión del poder ejecutivo, sus objetivos y políticas implementadas. Las normativas aportaron información respecto de aquellas medidas que resultaron institucionalizadas en decretos, resoluciones o leyes. Por otro lado, a partir del análisis de las versiones taquigráficas de los debates legislativos, se pudieron observar los argumentos a favor y en contra de cada proyecto de ley, identificando las diversas posturas que poseían tanto el oficialismo como la oposición respecto de las distintas dimensiones de la reforma. Estas últimas también aportaron respecto de los cambios experimentados por los proyectos hasta convertirse en leyes o resultar desestimados. Finalmente, los periódicos, la bibliografía especializada y los informes



de organismos no gubernamentales, contribuyeron en la construcción de la cronología de todo el proceso de reforma policial.

La tesis se organizó en dos partes, correspondientes a las dos etapas que tuvo la reforma policial bonaerense. La primera de ellas se compuso de tres capítulos y un excursu: “Capítulo I: Antecedentes: la declaración de emergencia policial”; “Capítulo II. La intervención civil de la Policía Bonaerense”; “Capítulo III: La ‘mitad’ de la reforma. Conflictos y confluencias en la sanción de leyes en materia de seguridad y gestión de la policía”; y “Excursu: la marcha atrás del proceso reformista”.

En el capítulo uno se presentaron los antecedentes de la reforma policial, abarcando las principales medidas en materia de seguridad del gobierno de Eduardo Duhalde iniciado en 1991 y los debates por la Ley de Emergencia de la Policía Bonaerense de 1996 y por su prórroga al año siguiente. Como pudo verse, durante los primeros años de esta gestión gubernamental, el poder ejecutivo se hizo cargo del problema de la inseguridad creando la Secretaría de Seguridad, que había sido pensada como una instancia de apoyo de la Policía Bonaerense, y el otorgamiento de recursos materiales y humanos a esta última. Vale decir, se había tomado una postura que veía a la seguridad como una responsabilidad de la policía y que, para mejorar la situación, lo que podía hacer el poder político era apelar al aumento de recursos. Sin embargo, por la repercusión social y mediática de casos de corrupción y violencia policial y por la visión del Secretario de Seguridad Eduardo De Lázzari, el gobierno a cargo de Duhalde impulsó nuevas medidas. La presentación del proyecto de Ley de Emergencia de la Policía Bonaerense fue una muestra de ello. En este documento, el poder ejecutivo proponía sancionar una ley que permitiera depurar a dicha institución de aquellos efectivos policiales que habían estado involucrados en algún delito. De esta manera, la Secretaría de Seguridad - que era la Autoridad de Aplicación-, podía decidir sobre el destino de estos, poniéndolos en disponibilidad, jubilándolos o pasándolos a retiro, o bien determinando su prescindibilidad. Además, el proyecto tenía como objetivo reestructurar la institución policial, a los fines de volverla más eficiente. Si bien este se aprobó sin modificaciones en ambas cámaras, suscitó



arduos debates en la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Mientras el oficialismo - compuesto por el bloque del PJ- consideraba que el gobierno ya había realizado grandes esfuerzos en materia de seguridad y que ello no había resultado por culpa de algunos efectivos de la policía, la oposición -conformada por la UCR y el FREPASO- creía que el proyecto avalaba una visión restrictiva de la seguridad, a partir de la cual el poder ejecutivo se desprendía de su responsabilidad política y las consecuencias las terminaban pagando los *buenos policías*. Como se sostuvo, es posible que detrás de estos argumentos pro-derechos policiales, se escondiera el objetivo de mantener el *statu-quo* en materia policial (al menos por parte de un sector de la oposición). Por otra parte, en los debates por esta ley apareció la idea de que era necesario implementar una reforma estructural y no medidas paliativas como la declaración de emergencia. Sin embargo, gran parte de los legisladores -sin importar su partido de pertenencia- consideraban que el problema no era institucional, sino particular de algunos policías, a quienes tildaban de *manzanas podridas*.

Los resultados negativos para el partido de Duhalde en las elecciones de medio término del año 1997, impulsaron un cambio de rumbo en materia de gestión de la crisis policial. Cabe destacar que para esas elecciones se había conformado una alianza entre la UCR y el FREPASO, llamada Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, que le ganó al partido justicialista. En este contexto, el poder ejecutivo solicitó la prórroga de la Ley de Emergencia para profundizar en la reestructuración de la policía, ya que hasta el momento solo se había implementado la parte de la depuración. Asimismo, se anunció que se iba a llevar a cabo una reforma policial. Cabe recordar que la hipótesis de la investigación era que la reforma policial surgió, en verdad, para atravesar la crisis y no porque existiera una vocación reformista por parte de las autoridades. Aunque esto último no quita que haya habido políticos, funcionarios u otros actores involucrados que consideraran que modernizar la policía era una materia pendiente en la provincia de Buenos Aires.

En el capítulo dos se analizó la intervención civil de la policía, un proceso que formó parte de la primera etapa de la reforma policial bonaerense. Como pudo verse, el 19 de diciembre de



1997 Duhalde dispuso por un plazo de 90 días la intervención civil de la Policía Bonaerense a cargo de Luis Lugones, quien fue designado secretario de Seguridad. En paralelo, el poder ejecutivo presentó ante la Legislatura un proyecto de ley en el que se convalidaba la intervención y además se creaba una Comisión Bicameral de seguimiento y fiscalización de las políticas de seguridad que se desarrollaran en la provincia. Este proyecto fue debatido junto al que daba lugar a la creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad (IPCS), orientado al seguimiento de la reestructuración policial. Ambos fueron aprobados en el Senado y en Diputados por unanimidad, lo que evidenció el apoyo de la oposición al proceso de reforma policial que impulsaba el ejecutivo. Los legisladores de la Alianza mostraron su conformidad con estos proyectos, principalmente, porque el oficialismo había escuchado sus reclamos y había hecho partícipe a la legislatura bonaerense del proceso, no solo al presentar un proyecto para convalidar un decreto, sino también porque se le otorgaba un lugar relevante de fiscalización y control a este actor estatal en el desarrollo de la intervención -con la creación de la Comisión Bicameral-. A lo largo del trabajo, se sostuvo que el apoyo opositor se debió, en parte, a que estos sectores debían mostrar que participaban de una política que parecía querer solucionar el problema de raíz. De lo contrario, se arriesgaban a que se los juzgue de desinteresados. De esta forma, pudo verse como la reforma policial comenzó como una política estatal, en la que no solo tuvo un rol protagónico el gobernador y el interventor, sino también el poder legislativo y otros actores incluidos en el IPCS, organismo que fue presidido por León Arslanian y dirigido operativamente por Alberto Binder. Cabe recordar que el presidente del instituto debía elegir a sus integrantes procurando la representación de diversos sectores de la comunidad: la Iglesia, organismos de los Derechos Humanos, el agro, la industria, especialistas en la materia, juristas, entre otros. En este sentido, dicha entidad ocupó un rol clave en el proceso que se estaba iniciando, formando parte de la red política orientada al diseño de las políticas reformistas y su ejecución.

En este contexto, el IPCS elaboró el Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires, el cual estableció los lineamientos de la intervención, pero también de la reforma en un sentido general, ya que



varios de sus postulados estuvieron vigentes durante todo el período de estudio -por ejemplo, el principio de descentralización-. Este plan se proponía fortalecer la conducción de la policía, depurar la cúpula de la institución y reestructurarla promoviendo la especialización funcional y la descentralización territorial y operativa. De esta manera, se buscaba desandar la estructura centralizada y vertical que poseía por ese entonces la Policía Bonaerense.

Durante la intervención, se llevaron a cabo diversas medidas, como la disolución de la Policía Bonaerense, el pase a retiro de todos los comisarios generales, comisarios mayores y comisarios inspectores, la eliminación de las Unidades Regionales, la creación de 18 jefaturas departamentales de seguridad siguiendo el criterio de los 18 departamentos judiciales, la creación de una Policía de Investigaciones con sede en cada departamento judicial (las Delegaciones Departamentales de Investigaciones), y el fomento de la participación ciudadana. Además, el poder ejecutivo presentó un proyecto de ley orientado a modificar la Ley Orgánica de Ministerios, a partir del cual se proponía crear el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Esto marcó un quiebre en la postura gubernamental, ya que puso en evidencia que se buscaba fortalecer la conducción política de la seguridad y, en ese marco, de la policía, creando una entidad más compleja a cargo de esta tarea. En los debates por este proyecto, que igualmente fue aprobado por unanimidad, se observó la disconformidad por parte de la oposición en la forma en que Lugones llevó adelante la intervención, ya que -según afirmaron- no respondió a los pedidos de informes y la depuración se llevó a cabo con un alto nivel de discrecionalidad.

La creación del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el 8 de abril de 1998, marcó la finalización de la intervención civil de la Policía Bonaerense, abriendo paso al comienzo de la gestión ministerial a cargo de León Arslanian.

El capítulo III se enfocó en la etapa que coincidió con la gestión ministerial de Arslanian como ministro de Justicia y Seguridad, transcurrida entre abril de 1998 y agosto de 1999. En este momento, la cara visible de la reforma dejó de ser el gobernador en conjunto con el interventor y cobró mayor protagonismo el ministro. Durante este período se establecieron contrapuntos



entre peronismo y oposición -a pesar de que tan sólo unos meses atrás la Alianza había apoyado la intervención- y dentro del propio peronismo, en el que se constituyó un ala reformista -encabezada por Arslanian y en un principio por Duhalde- y un ala conservadora -compuesta por el bloque de senadores y diputados del PJ y algunos intendentes, luego también por Duhalde-. Esto trajo conflictos que quedaron en evidencia, por ejemplo, en la evolución de los proyectos de ley reformistas. Tal como se analizó, es posible que estos cambios de posición se vinculen con el contexto -los delitos continuaban en aumento, así como la violencia policial-; y con la cercanía con las elecciones provinciales de 1999. La oposición buscaba “despegarse” de -desde su punto de vista- la no tan exitosa reforma policial. Por su parte, el peronismo buscaba construir un nuevo paradigma, responsabilizando de esa “no tan exitosa reforma” a Arslanian, un funcionario fácilmente reemplazable, prescindible. De este modo, evitaban que Duhalde (candidato a presidente en 1999) quede asociado con ese proceso y a su vez se aseguraban competitividad en la provincia, ya que no era seguro que mantener la posición reformista fuera redituable en términos electorales.

En cuanto a la dimensión legislativa, se dio un proceso complejo en el que intervinieron diversos actores, el cual culminó en la sanción de dos importantes leyes en materia de seguridad y policía: la Ley de Seguridad Pública y la Ley de Organización de las Policías.

En el contexto de la intervención, el IPCS había sentado las bases de un proyecto que, el 7 de abril de 1998, presentó el ejecutivo, titulado Proyecto de Ley de Seguridad Pública y Orgánica de las Policías de la Provincia. Cabe destacar que la versión presentada contaba con algunos cambios con relación a la versión original. Este proyecto proponía la creación del sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires y de los Foros de Seguridad como espacios de debates vecinal y municipal; asimismo establecía las características del nuevo sistema policial -retomando los cambios introducidos durante la intervención-, entre otras cuestiones.

Luego del debate en comisión de esta propuesta, el senador Román (PJ) -en representación del ala conservadora del peronismo- presentó un nuevo proyecto de ley de Seguridad Pública de la Provincia de Buenos Aires, basado en la parte sobre creación del sistema de seguridad



pública del proyecto del ejecutivo. Por otra parte, el proyecto del ejecutivo sólo conservó la sección referida a la Orgánica de las Policías de la Provincia, para no resultar reiterativo. En cuanto al contenido, el proyecto de Román establecía las bases jurídicas e institucionales del sistema provincial de seguridad pública en lo referido a su composición, misiones, funciones, organización dirección y funcionamiento, así como también las bases para la elaboración, gestión y control de las políticas y directivas de seguridad pública en la provincia. Además, incluía la figura del Defensor Municipal de la Seguridad; y creaba distintos Foros de Seguridad. Por su parte, el otro proyecto establecía la composición, funciones, organización, dirección y coordinación de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, es decir, de la Policía de Seguridad Departamental, la Policía de Investigaciones en Función Judicial y la Policía de Seguridad Vial. En el mismo quedaban asentados sus principios básicos de actuación conforme a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, dejando de lado la violencia policial y la violación de los derechos humanos. Cabe destacar que el documento seguía el principio de la descentralización operativa, respetando la extensión territorial y la denominación de los Departamentos Judiciales existentes.

De esta manera, estos dos proyectos -que son los que pasaron a sesión parlamentaria- condensaban discusiones en las que habían intervenido diversos actores: el Programa Legislación y Política del IPCS, al redactar la versión original; la dirección del IPCS -posiblemente en acuerdo con el gobernador-, al modificarlo; los partidos con representación parlamentaria, al establecer cambios en comisión; y el bloque de senadores del PJ, al presentar una nueva versión del proyecto. En los debates, tanto el oficialismo como la oposición remarcaron el carácter consensual de los documentos, ya que eran el resultado del debate y la puesta en común; además eran entendidos como una deuda pendiente de la democracia, modificando las normativas que estaban vigentes desde la dictadura. Esto, a pesar de que durante este período se hicieron visibles conflictos tanto dentro del peronismo como entre el peronismo y la oposición. Por otra parte, en los debates se remarcaba que quedaban cuestiones pendientes relativas al personal policial. La oposición, puntualmente, criticó que el proyecto referido a la seguridad pública no incluía el control parlamentario; y el



que era sobre la organización de las policías permitía la detención sin orden judicial, lo cual implicaba un retroceso en materia de derechos de la población civil. Finalmente, ambos proyectos fueron aprobados como Ley N°12.154 de Seguridad Pública y Ley N°12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires el 5 de agosto de 1998, constituyéndose como la base legal de la reforma e incluyendo los cambios establecidos durante la intervención.

En cuanto al desempeño del ejecutivo, el ministro estableció una estructura orgánica que respondía a lo que se había trabajado durante la intervención: se remarcó la diferencia entre seguridad preventiva e investigación; se fortaleció el control político sobre la policía; y se ponderó la participación comunitaria. De esta manera, el Ministerio ya no era una instancia de apoyo de la policía como en su momento lo fue la Secretaría de Seguridad, sino una estructura destinada a su conducción pero también a la elaboración y ejecución de políticas de seguridad que no estaban únicamente centradas en la labor policial.

En este marco, el equipo ministerial lanzó el Plan Trienal de Gestión para los años 1999-2001, el cual buscaba profundizar las políticas de reforma en lo atinente a la especialización de la policía, su profesionalización y educación. Asimismo, se fueron implementando medidas que seguían estos criterios. La estructura del Ministerio se adaptó a los cambios propuestos por la Ley N°12.155, se descentralizó la formación y capacitación policial, se fueron creando Foros Vecinales y Foros Municipales de Seguridad y se emitieron decretos referidos al personal policial y su carrera, para cubrir las faltas de las leyes recientemente sancionadas. De esta forma, se privilegió el perfeccionamiento de recursos humanos y se establecieron nuevos criterios para el ascenso, los cuales estaban basados en el mérito y ya no sólo en la antigüedad. El Plan Trienal no se pudo implementar en su totalidad debido a que, en agosto de 1999, Arslanian renunció a su cargo. Esto se debió a que el candidato a gobernador por el PJ, Carlos Ruckauf, mostró una postura contraria a la que venía desarrollando el ministro, y se enunció en desacuerdo con la reforma policial.



Finalmente, el excurso presentó algunos comentarios respecto del período de contramarcha de las medidas reformistas. La primera etapa del proceso político bajo estudio finalizó con la renuncia de Arslanian y el cambio de rumbo en el discurso de Duhalde, quien apoyaba a Ruckauf. Una vez que asumió este último, en diciembre de 1999, el mismo intentó dar marcha atrás con el proceso iniciado en 1997. Una de sus primeras medidas fue la de crear la figura de Superintendente de Coordinación General de la Policía, que emulaba la figura del antiguo jefe policial. Asimismo, se creó el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, dejando de lado las competencias correspondientes al área de Justicia -absorbidas por el Ministerio de Justicia de la Provincia de Buenos Aires-. Esta entidad contó con una estructura en la que ya no se establecía una clara diferenciación entre prevención e investigación, ni una tendencia a la conducción política de las policías ni al control policial -se eliminó la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional-. Pese a todas estas medidas, las leyes reformistas que regían desde la etapa anterior no fueron modificadas en lo sustantivo, manteniendo la estructura descentralizada que se había propuesto previamente, y manteniendo los mecanismos de participación comunitaria -aunque los mismos ya no eran promovidos desde el gobierno provincial-.

De esta forma, la primera parte de la tesis abarca los antecedentes y los primeros pasos en materia de reforma policial en la provincia de Buenos Aires, dando cuenta del rol de los diversos actores involucrados. Si bien el poder ejecutivo fue el principal impulsor, en parte debido al contexto sociopolítico y a la falta de apoyo poblacional demostrada en las urnas, el poder legislativo ocupó un lugar clave. Las políticas reformistas se constituyeron como políticas estatales y la mirada de la oposición también quedó cristalizada en las distintas legislaciones de la intervención. Por otro lado, al interior del poder ejecutivo también hubo diversas posturas e intereses. Principalmente, el IPCS se constituyó como un organismo clave en este proceso, ya que emitió documentos sobre los cuales luego se fueron elaborando proyectos de ley o planes gubernamentales, como el caso del Plan Trienal, que profundizaba los principios del Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires. El gobernador fue el impulsor de



la reforma, pero también su moderador, atento a los intereses políticos que despertaba el cargo que ocupaba y a las presiones de un sector del justicialismo. Arslanian, por su parte, ocupó un rol protagónico ya desde el IPCS pero sobre todo cuando asumió como ministro, momento en que se volvió la cara visible de la reforma y buscó profundizarla a pesar de que el contexto no siempre lo ayudó.

La parte II de la tesis se compuso de dos capítulos: “Capítulo IV: Antecedentes: cambios en el ministerio y nuevo contexto”; y “Capítulo IV: La etapa de profundización. Del caso Blumberg al cambio de gobierno”.

El capítulo cuatro se enfocó en el período previo al reemprendimiento y profundización de la reforma policial, en el marco de la gobernación de Felipe Solá. Luego de la crisis de 2001, cuando asumió este último, se comenzaron a vislumbrar algunos intentos por retomar el camino que había tomado el gobierno durante la reforma, principalmente, por parte de la Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad en el marco de la gestión ministerial de Cafiero. Desde esta dependencia, se elaboró el Plan de Modernización Policial, el cual retomaba elementos que habían estado presentes en los proyectos de la primera etapa de la reforma bonaerense. En esta línea, se planteaba: traspasar las personas detenidas en las dependencias policiales a establecimientos penitenciarios; crear un agrupamiento policial y otro técnico-administrativo; suprimir el escalafón de suboficiales creando un escalafón único; establecer una estructura ministerial que fortaleciera la especialización policial; y desarticular la Superintendencia General de Policía, para fortalecer el régimen descentralizado. Asimismo, aparecen ideas que luego estuvieron en los planes de la segunda etapa reformista, como la propuesta de conformar un circuito de policía comunitaria abocada a la atención preventiva y conjurativa de los desórdenes, las faltas y los delitos leves desarrollados en el ámbito vecinal, lo cual se retomó en 2004, cuando se crearon las policías de seguridad comunales en municipios con menos de 70.000 habitantes. Si bien estas medidas no se implementaron, mostraron un cambio en la visión del poder ejecutivo, o al menos en un sector del mismo. Por su parte, la Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad también presentó la



Estrategia de Seguridad Preventiva, cuyo objetivo era direccionar y reforzar el trabajo policial destinado a la prevención o conjuración temprana de delitos. Para ello, se proponía establecer un sistema de información y análisis delictivo que actualizara de forma permanente el conocimiento sobre la dinámica del delito en la provincia de Buenos Aires; y la otra, al diseño e implementación de nuevas estrategias y formas de intervención policial preventiva y conjurativa. Esta estrategia fue exitosamente desarrollada.

Cabe destacar que durante el período agosto 1999 – abril 2004, el Ministerio cambió su denominación y áreas de competencia tres veces (primero a pasó a ser Ministerio de Seguridad, luego Ministerio de Justicia y Seguridad y, finalmente, Ministerio de Seguridad). A su vez, se sucedieron un total de once (11) ministros de Seguridad o de Justicia y Seguridad -según el caso-. Finalmente, primó una tendencia a no promover la participación comunitaria durante esta etapa. El período finalizó con el “caso Blumberg”, el cual motivó la renuncia del por entonces ministro Rivara y la decisión -en conjunto con el presidente de la Nación Néstor Kirchner- de nombrar a Arslanian en ese cargo, quien se sabía que iba a retomar la reforma policial.

Finalmente, el capítulo cinco ahondó en la segunda etapa de la reforma bonaerense, coincidente con la gestión de León Arslanian al frente del Ministerio de Seguridad, transcurrida entre abril de 2004 y diciembre de 2007. Durante este período, el principal referente en materia de reforma fue el propio ministro, aunque contó con el apoyo del gobernador. Cabe destacar que, en la designación y en el “éxito” de esta segunda etapa reformista jugó un rol clave el presidente de la nación, Néstor Kirchner, quien apoyó al ministro. Como se mencionó a lo largo del trabajo, Kirchner había asumido luego de una importante crisis de representación y, ante las repercusiones del caso Blumberg, debía tomar cartas en el asunto, guiando un cambio en la provincia de Buenos Aires.

En abril de 2004, el Ministerio de Seguridad presentó el Plan Trienal de Reordenamiento Funcional, con el objetivo de materializar la transformación de la policía en sus aspectos organizativos, funcionales, escalafonarios, remunerativos, disciplinarios, entre otros. Este



plan se organizó en tres ejes de acción que estuvieron presentes durante todo el período en estudio: el fortalecimiento del control policial; el desarrollo de políticas de recursos humanos; y la reorganización institucional de la policía con mayor involucramiento de los Municipios.

En este marco, los primeros meses de gestión de Arslanian se abocaron a la elaboración de proyectos de ley que el poder ejecutivo presentó ante la legislatura bonaerense, los cuales buscaban cubrir los aspectos que habían quedado pendientes en la primera etapa de la reforma y profundizar sus postulados. Durante el 2004, se debatieron ocho (8) proyectos, de los cuales siete resultaron aprobados a pesar de la postura de varios bloques de la oposición (otros dos proyectos presentados por el ejecutivo no fueron debatidos). Cabe destacar que, para ese entonces, la legislatura bonaerense estaba completamente fragmentada y que el oficialismo ya no era el PJ sino el Frente para la Victoria, una alianza peronista que había surgido en 2003 pero que no incluía al tradicional justicialismo bonaerense. Esto también contribuyó a que las propuestas del oficialismo se aprobaran ya que, había muchas oposiciones y, por lo tanto, posturas. El gobernador y el ministro ya no tenían que negociar con una oposición con mayoría en el parlamento.

De esta manera, se aprobó la declaración de emergencia policial, la cual permitió llevar a cabo la reestructuración institucional y la “depuración” de un modo mucho más ágil y sencillo. Sin embargo, y como se fue prorrogando mediante decretos o legislaciones, la oposición criticó su larga extensión en el tiempo, ya que -desde su modo de ver- la emergencia debía ser una situación excepcional y no la norma. De esta forma, se recurrió a la misma medida que se había tomado un año antes y durante la intervención civil de la Policía Bonaerense. Por otro lado, se aprobó un nuevo régimen policial en el que se constituyó un solo escalafón - eliminando la antigua división entre oficiales y suboficiales-, y se priorizó el ascenso mediante la capacitación permanente y el mérito; se creó la Policía Buenos Aires 2 para los distritos del Gran Buenos Aires; se creó el Registro de Personas Detenidas a disposición del poder judicial; se modificó la Ley N°12.155 creando el Servicio de Custodia de Objetivos Fijos y Traslado de Detenidos y reemplazando la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional por la



Auditoría de Asuntos Internos; se crearon las Policías Comunes para los municipios de menos de 70.000 habitantes; y se sentaron las bases de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías. En los debates, el oficialismo y quienes apoyaban a Arslanian -el PJ mayormente apoyó al ministro a pesar de que no formaba parte de la Alianza FpV-, dejaron en evidencia que veían en su designación una intención gubernamental de mejorar la situación de inseguridad. Además, retomaron viejos justificativos de la reforma vinculados a que la misma buscaba modificar la policía que había dejado la dictadura. En cuanto a los legisladores opositores, ellos no apoyaban a Arslanian porque, desde su punto de vista, había fracasado durante su anterior gestión y en esta ocasión no estaba impulsando consensos ni políticas de Estado. Además, consideraban que los proyectos de ley no formaban parte de ningún plan integral, sino que eran políticas inconexas entre sí y que además estaban enfocadas en la policía.

Por otra parte, y por fuera de los proyectos de ley, el Ministerio de Seguridad implementó otras medidas reformistas. Por un lado, adaptó la estructura ministerial a este proceso de profundización de la reforma policial, volviendo a un esquema similar al que estaba vigente en la primera etapa de la reforma -promoviendo la diferenciación entre prevención e investigación-, pero incorporando nuevas áreas de interés como la seguridad deportiva o el abordaje de la desigualdad de género. Por otro lado, se profundizó la descentralización funcional y operativa con la creación de las Policías de Seguridad Distritales -para aquellos municipios que no habían adherido a la creación de Policías Comunes- y con el aumento de la cantidad de Jefaturas Departamentales de 18 a 32. Esto último se trasladó a la formación y capacitación policial, eje en el que se promovió el aumento de estudiantes provenientes de diversas regiones de la provincia. Cabe destacar que, durante este período, se reactivaron ampliamente los Foros de Seguridad, no solo poniéndolos en funcionamiento sino también haciéndolos parte de la elaboración y ejecución de políticas de seguridad que iban más allá de lo meramente policial. En 2005, el gobierno presentó un proyecto de Ley que, en 2006, culminó en la sanción de la Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, vigente hasta el día de hoy. En esta legislación, quedaron



expuestas de manera sistemática las diversas leyes, decretos y resoluciones que se habían aprobado durante la segunda etapa de la reforma. Este proceso culminó en diciembre de 2007, cuando cambiaron las autoridades gubernamentales. Daniel Scioli, quien resultó gobernador por el PJ, designó a Stornelli como ministro de Seguridad, iniciando una etapa de marcha atrás de las políticas reformistas.

En síntesis, el trabajo aportó una nueva manera de comprender la reforma policial bonaerense iniciada en los noventa, a partir de la cual pudo verse que, durante todo el proceso -que incluyó etapas de marchas y contramarchas-, se fueron involucrando diversos actores. Este proceso fue posible cuando -dentro del Estado- se consolidó la visión de que la crisis de la policía y el problema de la inseguridad eran cuestiones de índole institucional y no individual. Si bien la iniciativa fue del poder ejecutivo, el poder legislativo ocupó un rol clave. Esto fue así, sobre todo, en los debates de 1997 y 1998, en los que la oposición se conformó como un bloque monolítico -aunque con algunas diferencias entre la UCR y el FREPASO-. Por otro lado, la investigación demuestra que los cambios en la normativa no fueron suficientes para sostener la reforma, sino que la misma se mantuvo vigente cuando contó con apoyo gubernamental provincial. De hecho, cuando el apoyo también fue nacional, como en el caso de la segunda etapa de la reforma, esta última se pudo profundizar, alcanzando nuevas dimensiones. La participación comunitaria también ocupó un lugar clave, siempre y cuando fue fomentada desde el poder ejecutivo. Los vecinos y las organizaciones comunitarias locales llevaron a cabo diversas políticas de seguridad y de control policial, las cuales tuvieron enormes alcances cuando fueron concertadas desde el gobierno. La hipótesis que guió el trabajo fue que las dos etapas de la reforma tuvieron lugar en momentos de crisis. El objetivo de los impulsores fue, básicamente, sortear esas etapas; dejando en un segundo plano la modernización de la policía. Esto quedó en evidencia con el retiro de apoyo por parte de Duhalde cuando el contexto político cambió; también cuando se decidió reemprender la reforma luego del caso Blumberg, teniendo en cuenta que Solá estaba como gobernador desde hacía dos años y hasta ese momento no había planteado esa intención. Sin embargo, la investigación demostró que había actores con vocación reformista, como el personal técnico



y hasta el propio ministro Arslanian, pero quedaban insertos en una trama de conflictos y negociaciones que los excedía; la cual tenía que ver con cuestiones electorales -como fue la construcción de un nuevo paradigma por parte del peronismo hacia finales de los noventa-. En cuanto a la oposición, la hipótesis fue que no podían quedarse afuera de la reforma, porque sino mostrarían desinterés ante un problema sensible como lo era la inseguridad. Esto fue así, sobre todo, en los noventa y con la intervención. Luego, vimos que se despegaban también por conveniencia. Ya en la segunda etapa de la reforma, cuando la oposición en el parlamento estaba fragmentada, los legisladores usaban los debates para posicionarse, opinando sobre temas que excedían a lo que se estaba debatiendo en cada ocasión. En síntesis: la mayor parte de los actores involucrados utilizó la reforma para dar respuesta a sus propios intereses.

A modo de cierre, cabe destacar que varias de las cuestiones aquí planteadas pueden ser objetos de nuevos trabajos de investigación. A fines de no perder de vista el objetivo de la presente tesis, el trabajo se circunscribió al abordaje del proceso de reforma. Otras cuestiones, como la relación entre el gobierno provincial y los gobiernos locales, las capacidades de gestión de las dependencias político-institucionales a cargo de la seguridad antes, durante y después de la reforma, el impacto de estos procesos en las narrativas y subjetividades policiales, entre varios de los temas que ameritan investigaciones particulares, serán abordadas en futuros trabajos, con la incorporación de nuevos métodos, fuentes y marcos teóricos para pensar en estas cuestiones. La tesis, entonces, sirve como un punto de partida para continuar la reflexión en torno a los aspectos relacionados al gobierno de la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires y, en particular, a la policía provincial.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DISCURSOS

Arslanian, Carlos León (2004). Discurso Acto de Asunción como ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 13 de abril de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Duhalde, E. (1991). Discurso inaugural pronunciado ante la Honorable Asamblea Legislativa. 11 de diciembre de 1991. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Duhalde, E. (1995). Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la Honorable Asamblea Legislativa, en Senado Buenos Aires, Diario de Sesiones del Senado. Asamblea Legislativa. Período 123. 2a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 1º de marzo de 1995.

Duhalde, E. (1998). Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la Honorable Asamblea Legislativa, en Senado Buenos Aires. Diario de Sesiones del Senado. Asamblea Legislativa. Período 126. 1a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 2 de marzo de 1998.

Duhalde, E. (1999). Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la Honorable Asamblea Legislativa, en Senado Buenos Aires. Diario de Sesiones del Senado. Asamblea Legislativa. Período 127. 1a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 1 de marzo de 1998.

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.



Ruckauf, C. (1999). Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la Honorable Asamblea Legislativa, en Senado Buenos Aires. Diario de Sesiones del Senado. Asamblea Legislativa. 1 de marzo de 1999. Período 128. 1a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Solá, F. (2002). Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la Honorable Asamblea Legislativa, en Senado Buenos Aires. Diario de Sesiones del Senado. Asamblea Legislativa. Período 130. 1a reunión. 1 de marzo de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Solá, F. (2005). Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la Honorable Asamblea Legislativa, en Senado Buenos Aires. Diario de Sesiones del Senado. Asamblea Legislativa. Período 133. 1a reunión. 1 de marzo de 2005. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Solá, F. (2006). Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la honorable Asamblea Legislativa, en Senado Buenos Aires. Diario de Sesiones del Senado. Asamblea Legislativa. Período 134. 1a reunión. 1 de marzo de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Solá, F. (2007). Discurso de apertura de sesiones ordinarias pronunciado ante la Honorable Asamblea Legislativa, en Senado Buenos Aires. Diario de Sesiones del Senado. Asamblea Legislativa. Período 135. 1a reunión. 1 de marzo de 2007. La Plata, provincia de Buenos Aires.



DIARIOS DE SESIONES

Cámara de Diputados de Buenos Aires (1996). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 124. 25a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 21 de noviembre de 1996.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (1997a). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 125. 20a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 28 de noviembre de 1997.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (1997b). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 125. 24a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 23 de diciembre de 1997.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (1998a). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 126. 5a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de abril de 1998.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (1998b). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 126. 11ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 18 de junio de 1998.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (1998c). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 126. 12ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 25 de junio de 1998.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (1998d). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 126. 13a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 15 de julio de 1998.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (1999). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 127. 18a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 9 de diciembre de 1999.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (2002a). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 129. 18a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 22 de enero de 2002.



Cámara de Diputados de Buenos Aires (2002b). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 130. 13a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 15 de agosto de 2002.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (2004a). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 132. 5a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 6 de mayo de 2004.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (2004b). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 132. 7a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 27 de mayo de 2004.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (2004c). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Período 132. 9a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 9 de junio de 2004.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (2004d). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Periodo 132. 12ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de julio de 2004.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (2004e). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Periodo 132. 17ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 15 de septiembre de 2004.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (2005). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Periodo 133. 13ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 15 de diciembre de 2005.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (2006a). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Periodo 134. 6ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 11 de mayo de 2006.

Cámara de Diputados de Buenos Aires (2006b). Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados.

Periodo 134. 21ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 20 de diciembre de 2006.

Senado de Buenos Aires (1996). Diario de Sesiones del Senado. Período 124. 34a reunión. La

Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de noviembre de 1996.

Senado de Buenos Aires (1997a). Diario de Sesiones del Senado. Período 125. 27a reunión. La

Plata, provincia de Buenos Aires. 11 de diciembre de 1997.



Senado de Buenos Aires (1997b). Diario de Sesiones del Senado. Período 125. 29a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 23 de diciembre de 1997.

Senado de Buenos Aires (1998a). Diario de Sesiones del Senado. Período 126. 6a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de abril de 1998.

Senado de Buenos Aires (1998b). Diario de Sesiones del Senado. Período 126. 11ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 16 y 17 de junio de 1998.

Senado de Buenos Aires (1998c). Diario de Sesiones del Senado. Período 126. 12ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 24 de junio de 1998.

Senado de Buenos Aires (1999a). Diario de Sesiones del Senado. Período 127. 19ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de diciembre de 1999.

Senado de Buenos Aires (1999b). Diario de Sesiones del Senado. Período 127. 20a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 9 de diciembre de 1999.

Senado de Buenos Aires (2002a). Diario de Sesiones del Senado. Período 129. 29a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 17 de enero de 2002.

Senado de Buenos Aires (2002b). Diario de Sesiones del Senado. Período 130. 17a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 15 de agosto de 2002.

Senado de Buenos Aires (2004a). Diario de Sesiones del Senado. Período 132. 10a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 5 de mayo de 2004.

Senado de Buenos Aires (2004b). Diario de Sesiones del Senado. Período 132. 12a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 27 de mayo de 2004.

Senado de Buenos Aires (2004c). Diario de Sesiones del Senado. Período 132. 13a reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 3 de junio de 2004.



Senado de Buenos Aires (2004d). Diario de Sesiones del Senado. Periodo 132. 14ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 16 de junio de 2004.

Senado de Buenos Aires (2004e). Diario de Sesiones del Senado. Periodo 132. 15ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 7 de julio de 2004.

Senado de Buenos Aires (2005a). Diario de Sesiones del Senado. Periodo 133. 8ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 1 de junio de 2005.

Senado de Buenos Aires (2005b). Diario de Sesiones del Senado. Periodo 133. 26ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 27 de diciembre de 2005.

Senado de Buenos Aires (2006a). Diario de Sesiones del Senado. Periodo 134. 9ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 31 de mayo de 2006.

Senado de Buenos Aires (2006b). Diario de Sesiones del Senado. Periodo 134. 16ª reunión. La Plata, provincia de Buenos Aires. 5 de octubre de 2006.

NORMATIVAS

Decreto N°1075/2001 por el que se designa a Amadeo D'Angelo. 7 de mayo de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1564/2002 por el que se acepta la renuncia de Luis Genoud al cargo de ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2 de julio de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1565/2002 por el que se designa a Juan Pablo Cafiero a cargo del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2 de julio de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.



Decreto N°1582/1998 por el que se modifica la estructura del Ministerio de Justicia y Seguridad. 28 de mayo de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1647/2005 por el que se autoriza al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas por la Ley 13.188. 21 de julio de 2005. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1675/1980 por el que se reglamenta el Decreto-Ley de Personal Policial. 10 de septiembre de 1980. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°17/2002 por el que se designa como ministro de Seguridad a Luis Genoud. 7 de enero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1766/2005 por el que se aprueba el Estatuto del Personal de Apoyo de las Policías. 8 de agosto de 2005. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1770/2004 por medio del cual se crea el Comité de Análisis de Información sobre crimen organizado. 20 de agosto de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1786/2003 por el que se designa a Juan José Álvarez como ministro de Seguridad. 29 de septiembre de 2003. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1970/1997 por el que se modifica la Reglamentación del Decreto-Ley de Personal Policial. 11 de julio de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°202/1998 por el que se designa a León Arslanian como presidente del Instituto de Política Criminal y Seguridad. 4 de febrero de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2135/1998 por el que se aprueban e incorporan al ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad distintas unidades orgánicas. 2 de julio de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.



Decreto N°2224/2004 mediante el cual se aprueba un convenio de cooperación para la implementación, desarrollo y administración del Sistema Único de Registros Criminales. 16 de septiembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2340/2003 por el que se acepta la renuncia de Juan José Álvarez al cargo de ministro de Seguridad. 4 de diciembre de 2003. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2342/2003 por el que se designa a Raúl Alberto Rivara como ministro de Seguridad. 4 de diciembre de 2003. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2379/2004 por medio del cual se convalida el “Convenio de Cooperación Académica y Técnica” y el “Protocolo Específico Formación de Policía Buenos Aires 2” firmados entre el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Matanza. 5 de octubre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2419/2004 por el que se reglamenta la Ley 13.210. 5 de octubre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2488/1999 por el que se acepta la renuncia de Osvaldo Lorenzo al cargo de ministro de Justicia y Seguridad. 21 de septiembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2489/1999 por el que se designa a Carlos Soria como ministro de Justicia y Seguridad. 21 de septiembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2525/2001 por el que se acepta la renuncia al cargo de ministro de Seguridad presentada por Ramón Orestes Verón. 26 de octubre de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2532/2001 por el que se designa a Juan José Álvarez como ministro de Seguridad. 26 de octubre de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.



Decreto N°2555/2006 por el que se autoriza al Ministerio de Seguridad a ejercer las atribuciones previstas por la Ley 13.409. 27 de septiembre de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2566/2004 por el que se crea, en el ámbito del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, una comisión especial para la reglamentación de la Ley 13.236. 22 de octubre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2668/2004 por el que se extiende la vigencia de la Ley 13.188. 4 de noviembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°274/2002 por el que se designa a Luis Genoud como ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 8 de febrero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2797/1998 por el que se observa la Ley 12.154 de Seguridad Pública. 11 de agosto de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2970/2001 por el que se acepta la renuncia al cargo de ministro de Seguridad de Juan José Álvarez. 23 de diciembre de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2972/2001 por el que se designa a Alberto Daniel Descalzo como ministro de Seguridad. 23 de diciembre de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2988/2004 por medio del cual se aprueba la reglamentación de la Ley 13.202. 6 de diciembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°328/1997 por el que se crea el cargo de Defensor de Seguridad. 19 de febrero de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°3291/2004 mediante el cual se aprueba el Estatuto del Personal de la Policía Buenos Aires 2. 30 de diciembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.



Decreto N°3326/2004 mediante el cual se aprueba la reglamentación de la Ley 13.201. 30 de diciembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°3679/1999 por el que se acepta la renuncia de Carlos Soria al cargo de ministro de Justicia y Seguridad. 9 de diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°3879/1998 por el que se aprueban e incorporan al ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad distintas unidades orgánicas. 22 de octubre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°3880/1998 por el que se aprueba la estructura de la Secretaría de Seguridad. 22 de octubre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°3962/2000 por el que se acepta la renuncia al cargo de superintendente de Coordinación General presentada por el comisario Eduardo Raúl Martínez y designa a José María Gallina en el mismo cargo. 11 de diciembre del 2000. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4024/1998 por el que se modifica la Reglamentación del Decreto-Ley de Personal Policial. 29 de octubre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4409/1998 por el que se establece el cese de funciones del personal policial de los tres agrupamientos establecidos por la Ley Orgánica de la Policía provincial. 25 de noviembre de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4503/1997 por el que se acepta la renuncia de Carlos Brown. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4504/1997 por el que se acepta la renuncia de Adolfo Vitelli. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4505/1997 por el que se acepta la renuncia de Domingo Lugos. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.



Decreto N°4506/1997 por el que se dispone la intervención de la Policía Bonaerense. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°4508/1997 por el que se designa a Lugones como interventor. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°618/2004 por el que se acepta la renuncia de Raúl Alberto Rivara al cargo de ministro de Seguridad. 31 de abril de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°61B/1999 mediante el cual se establece que la coordinación de las Policías de la Provincia debía ser ejercida por un órgano permanente de trabajo que iba a tener la función de integrar a los organismos, dependencias policiales y seguridad. 15 de diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°621/1998 por el que se prorroga la intervención civil de la policía. 23 de marzo de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°62B/1999 mediante el cual se designa a Ramón Oreste Verón como Superintendente de Coordinación General. 15 de diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°655/2004 por el que se declara en estado de emergencia la seguridad de los municipios del conurbano de la provincia de Buenos Aires. 2 de abril de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°667/2004 por el que Carlos León Arslanian asume como ministro de Seguridad. 13 de abril de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°667/2004 por el que se designa a León Arslanian como ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. 13 de abril de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°747/2005 por medio del cual se aprueba el Sistema de Atención Telefónica de Emergencia 911. 1° de junio de 2005. La Plata, provincia de Buenos Aires.



Decreto N°799/2000 por el que se acepta la renuncia de Ramón Oreste Verón como Superintendente de Coordinación General. 31 de marzo del 2000. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°7B/2002 por el que se acepta la renuncia al cargo de ministro de Seguridad de Alberto Daniel Descalzo. 4 de enero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°8 B/2002 por el que se acepta la renuncia al cargo de ministro de Justicia presentada por Antonio Arcuri. 4 de enero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°876/2004 por el que se aprueba la autoridad de aplicación de la Ley 13.188. 13 de mayo de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°8B/2003 por el que se designa a Juan Pablo Cafiero como ministro de Desarrollo Humano y Trabajo. 10 de diciembre de 2003. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°901/1998 por el que se acepta la renuncia de Luis Lugones a su cargo de interventor civil de la Policía Bonaerense. 8 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°902/1998 por el que se designa a León Arslanian como ministro de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 13 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°925/1999 por el que se modifica la estructura del Ministerio de Justicia y Seguridad. 19 de abril de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°946/1998 por el que se crea la estructura del Ministerio de Justicia y Seguridad. 14 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°96/1999 por el que se generan los mecanismos de integración y funcionamiento de los Foros de Seguridad. 27 de enero de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.



Decreto N°976/1998 por el que se modifica la estructura del Ministerio de Justicia y Seguridad.

16 de abril de 1998. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1160/2004 por el que se crea la Unidad de Inspección Operativa. 2 de junio de 2004.

La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1212/2006 por el que se crea la Dirección General Legal y Técnica. 1° de junio de

2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°1550/2004 por el que se crea la Auditoría General de Asuntos Internos. 15 de julio

de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2082/2001 por el que se eliminan cargos en el Ministerio de Seguridad. 16 de agosto

de 2001. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°23 B/1991. 13 de diciembre de 1991. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°2876/2006 por el que se eliminan dependencias y se crean las subsecretarías de

Certificación Profesional y de Investigaciones e Inteligencia Criminal. 30 de octubre de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°3028/2006 por el que se crea el Comité Provincial de Seguridad Deportiva

(CO.PRO.SE.DE.). 15 de noviembre de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°3435/2004 por el que se crea la Dirección General de Coordinación de Políticas de

Género. 30 de diciembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°35 B/1999 por el que se establece la estructura del Ministerio de Seguridad. 15 de

diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°3788/2006 por el que se crea la Unidad de Asistencia Técnica Integral 29 de

diciembre de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.



Decreto N°42/2002 por el que se modifica el organigrama del Ministerio de Seguridad. 17 de enero de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto N°712/2004 por el que se aprueba la estructura orgánica del Ministerio de Seguridad. 15 de abril de 2004. La Plata, Buenos Aires.

Decreto N°837/2002 por el que se modifica el organigrama del Ministerio de Seguridad. 12 de abril de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto-ley N°9550/1980 por el que se aprueba la Ley Orgánica de la policía provincial. 3 de junio de 1980. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Decreto-ley N°9551/1980 Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. 3 de junio de 1980. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Disposición N°195/2006 por la que se aumenta la cantidad de jefaturas departamentales de seguridad. 1° de marzo de 2006. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 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.

Ley N°12.056/1997 por la que se prorroga y modifica la Ley de Emergencia de la Policía Bonaerense. 19 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°12.068/1997 por la que se convalida la intervención civil de la Policía Bonaerense y se crea la Comisión Bicameral de Seguimiento en el ámbito de la Honorable Cámara de la Legislatura de la Provincia. 30 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. 30 de diciembre de 1997. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°12.090/1998 por la que se modifica la Ley Orgánica de Ministerios. 8 de abril 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.

Ley N°12.355/1999 de Ministerios. 10 de diciembre de 1999. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°12.856/2002 por la que se conforma el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 30 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.

Ley N°12.884/2002 por la que se modifica la Ley 12.155. 14 de junio de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°12.928/2002 de modificación de la Ley Orgánica de Ministerios. 21 de agosto de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°12.987/2002 por la que se modifica la Ley 12.154. 19 de diciembre de 2002. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°13.188/2004 por la que se declara el estado de emergencia de las policías de la provincia de Buenos Aires. 7 de mayo de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°13.201/2004 de Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. 7 de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.



Ley N°13.202/2004 por la que se aprueba la creación de la Policía Buenos Aires 2. 5 de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°13.203 por la que se aprueba el Registro de Personas Detenidas. 7 de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°13.204/2004 por la que se modifica la Ley 12.155. 15 de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°13.210/2004 por la que se crean las Policías Comunes de Seguridad. 22 de junio de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°13.236/2004 de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. 28 de septiembre de 2004. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°13.381/2005 por la que se modifica la Ley N°13.236. 21 de octubre de 2005. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°13.409/2006 por la que se declara el estado de emergencia de las policías de la provincia de Buenos Aires. 2 de enero 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. 20 de junio de 2006. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley N°13.704/2007 por la que se declara el estado de emergencia de las policías de la provincia de Buenos Aires. 13 de julio de 2007. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Ley Nacional N°25.882/2004 modificatoria del Código Penal. 7 de abril de 2004. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Ley Nacional N°25.886/2004 modificatoria del Código Penal. 14 de abril de 2004. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.



Ley Nacional N°25.891/2004 de Servicios de Comunicaciones Móviles. 28 de abril de 2004.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Ley Nacional N°25.367/2000 mediante la cual se crea el Departamento de Emergencias
Coordinadas en el ámbito del Ministerio del Interior. 15 de diciembre del 2000. Ciudad
Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Resolución N°132/2002 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, por la que
se aprueba el procedimiento para la realización de Auditorías Preventivas para el
Control de Corrupción y Abuso Funcional de los Miembros de las Policías de la
Provincia de Buenos Aires. 13 de septiembre de 2002. La Plata, provincia de Buenos
Aires.

Resolución N°1061/2002 por la que se crea el Sistema de recolección, procesamiento y
análisis de la información delictiva. 2 de agosto de 2002. Ministerio de Justicia y
Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, provincia de Buenos Aires.

Resolución N°1625/2004 por medio de la cual se crean las Policías de Seguridad de Distrito.
27 de octubre de 2004. Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 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.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES PERIODÍSTICAS

Acosta Silva, A. (2000). "Cambio institucional". En L. e. Baca Olamendi, *Léxico de la Política*.
México: Fondo de Cultura Económica.



Alegre, R. (2013). *"Policía Comunal". La implementación de las reformas policiales en la Provincia de Buenos Aires desde el año 2004. Tesina de Licenciatura en Sociología*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE). Universidad Nacional de La Plata.

Ámbito. (19 de junio de 2009). "Fin para la reforma de Arslanian". *Ámbito*.

Arslanian, L. C. (2008). *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Edhasa.

Barreneche, O. (2009). "La reorganización de las policías en las provincias de Buenos Aires y Córdoba, 1936-1940". En B. Moreyra, & S. Mallo, *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; Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Barreneche, O., & Galeano, D. (2008). "Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX". *Cuadernos de Seguridad*, 8, 73-114.

Becker, H. (2016). *Mozart, el asesinato y los límites del sentido común*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Berardi, P. (2018). *Territorialidad, profesionalización y política: la construcción de la policía en la provincia de Buenos Aires, 1880-1916. Tesis de Doctorado en Historia*. Provincia de Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Berardi, P. (2019). "Crear la Policía y construir el territorio. Las reformas policiales en un nuevo orden provincial: Buenos Aires, 1878-1880". *Revista de historia del derecho*, 58.

Berges, M. (17 de octubre de 2022). "Después de más de 28 años, comienzan a juzgar a 7 expolicías por la Masacre de Wilde". *Télam Digital*.



- Binder, A., & Arslanian, L. (1997). *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los delitos de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Instituto de Política Criminal y Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Bóver, T., & Calandrón, S. (2007). "Escuelas de Policía: los procesos de formación en la provincia de Buenos Aires". *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires*. Buenos Aires.
- Calandrón, S. (2008). *Cultura institucional y problemáticas de género en la Reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, 2004-2007. Tesis de Licenciatura en Sociología*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).
- Carabajal, G. (2 de Agosto de 1998). "Los comisarios exonerados quieren volver a ser policías". *La Nación*.
- CELS. (1997). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. 1996*. Buenos Aires.
- CELS. (1998). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. 1997*. Buenos Aires: CELS-Eudeba.
- CELS. (1999). *Derechos Humanos en la Argentina. Informe anual enero-diciembre 1998*. Buenos Aires: Eudeba.
- CELS. (2000). *Derechos humanos en Argentina. Informe Anual 2000*. Buenos Aires: CELS-Eudeba.
- CELS. (2007). *Derechos Humanos en la Argentina. Informe 2007*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.



CELS. (2008). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

CELS. (2009). *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2009*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

CELS. (s/f). *Violencia Policial*. Obtenido de CELS Violencia policial: <https://violenciapolicial.org.ar/violencia-policial/>

Cerruti, P. (2013). "Seguridad pública y neoconservadurismo en la Argentina neoliberal. La construcción social de la "inseguridad" durante los años noventa: "combate a la delincuencia", "tolerancia cero" y "mano dura". *Revista de Sociología e Política*, 21(48), 143-160.

CIPPEC. (2018). *Índice de progreso social. Conurbano bonaerense*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Clarín. (6 de Agosto de 1999). "Renunció Arslanián y comprometió a Duhalde". *Clarín*.

Costantino, G. (2016). "Planes de campaña y seguridad ciudadana en la provincia de Buenos Aires (1984–2011)". *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*.

Dammert, L. (2005). "Reforma policial en América Latina". *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, 12, 53-64.

Dammert, L. (2014). "Dos décadas de reformas policiales en América Latina. Lecciones y desafíos". En G. M. (coords.), *Violencia, delincuencia y seguridad pública en 2014*. México: Grupo Editorial Cenzontle.

de la Riva Carrasco, G., & Feludero, R. D. (2016). "Políticas públicas para la participación comunitaria en seguridad en la Pcia. de Bs. As.". *Ponencia presentada en 1er congreso de seguridad ciudadana. 6to Seminario Internacional sobre políticas públicas de*



seguridad; Cohesión, convivencia y seguridad como ejes de la construcción de ciudadanía, los aportes de las ciencias sociales. Villa María: Universidad de Villa María.

Dirección Nacional de Política Criminal (2003). *Informe Anual de Estadísticas Policiales*.
Provincia de Buenos Aires: Sistema Nacional de Información Criminal.

Dirección Nacional de Política Criminal (2004). *Informe Anual de Estadísticas Policiales*.
Provincia de Buenos Aires: Sistema Nacional de Información Criminal.

Dirección Nacional de Política Criminal (2005). *Informe Anual de Estadísticas Policiales*.
Provincia de Buenos Aires: Sistema Nacional de Información Criminal.

Dirección Nacional de Política Criminal (2006). *Informe Anual de Estadísticas Policiales*.
Provincia de Buenos Aires: Sistema Nacional de Información Criminal.

Dirección Nacional de Política Criminal (2007). *Informe Anual de Estadísticas Policiales*.
Provincia de Buenos Aires: Sistema Nacional de Información Criminal.

Dirección Nacional de Política Criminal (2008). *Informe Anual de Estadísticas Policiales*.
Provincia de Buenos Aires: Sistema Nacional de Información Criminal.

Dirección Nacional de Política Criminal. (2002). *Informe Anual de Estadísticas Policiales*.
Provincia de Buenos Aires: Sistema Nacional de Información Criminal.

Dirección Nacional Electoral. (s/f). *Gobiernos en las provincias*. Obtenido de Recorriendo las
elecciones de 1983 a 2013:
<https://recorriendo.elecciones.gob.ar/gobiernosenlasprovincias.html>

Dutil, Carlos (1996). "Maldita Policía". Revista Noticias. 10 de agosto de 1996.

Eaton, K. (2008). "Paradoxes of Police Reform. Federalism, Parties and Civil Society in
Argentina's Public Security Crisis". *Latin American Research Review*, 43 (3).



El Día. (14 de Abril de 2004). "Asumió Arslanian con fuerte apoyo del gobierno nacional". *El Día*.

El Día. (27 de Diciembre de 1999). "Son 32 los policías bonaerenses asesinados durante 1999". *El Día*.

Elbert, C. A. (2007). *Inseguridad, víctimas y victimarios. Argentina 2004-2007. Memoria criminológica*. Montevideo-Buenos Aires: B de F.

Escudero, A. (2019). "Dinámica política y producción normativa en torno a las políticas de seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 1997-2015". *Aequitas Virtual*, 12(29).

Estévez, E. (2014). "Reformando la inteligencia policial en la provincia de Buenos Aires". *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (15), 71-84.

Farias, G., & Herrero, P. (2001). "La problemática de la seguridad en el conurbano bonaerense". *Margen. Periódico de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. 22.

Frederic, S. (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 E. Bohoslavsky, L. Caimari, & C. Schettini, *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*. Buenos Aires: CD-Rom.

Frederic, S., & Sain, M. (2008). "Profesionalización y reforma policial. Concepciones sobre las prácticas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires". En AAVV, *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. PNUD.

Frente Grande. (s/f). *Quiénes somos*. Obtenido de Frente Grande: <https://frentegrande.org/documento/quienes-somos>

Frühling, H. (2006). "El desafío de la reforma policial en América Latina". *Agenda Pública*, año 5, (8).



- Gamero, N., & Solá, R. (2009). *"Análisis de la Estructura Organizativa de las Empresas del Sector del Transporte por Carretera en el Arco Atlántico-Mediterráneo Español"*. España: Informes técnicos Ciemar, Departamento de Medio Ambiente.
- Giddens, A. (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gobierno de la República Argentina (1998). Estudio sobre victimización en el Gran Buenos Aires. Zona Noroeste. Febrero de 1998.
- González Sendín, M. J. (2012). "Instalación del problema de la reforma de la Institución Policial en la Pcia. de Bs. As. en la agenda pública, en el período 1996-2007". *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE) de la Universidad Nacional de La Plata.
- Gorgal, D. (2015). *Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013. Documento de trabajo 1*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina (UCA) y Konrad Adenauer Stiftung.
- Granovsky, M. (6 de Agosto de 1999). "Conducir no es leer encuestas y correr". Página 12.
- Hoy en la noticia. (20 de febrero de 2015). "A 19 años del 20 de febrero de 1996". *Hoy, en la noticia*.
- Infobae. (20 de Noviembre de 2007). "Todos los ministros de Scioli, abocados a la inseguridad". *Infobae*.
- Infobae. (23 de Octubre de 2017). "El fracaso de Arslanian". *Infobae*.
- Infobae. (25 de Octubre de 2007). "Scioli centra su campaña en la inseguridad bonaerense". *Infobae*.
- IPCS. (1998a). *Diseño de la Ley Provincial de Seguridad Pública. Dictamen Preliminar del Programa Legislación y Políticas de Seguridad*. La Plata.



IPCS. (1998b). *Anteproyecto de Ley de Seguridad Pública y Orgánica de las Policías de la Provincia*. La Plata.

Kessler, Gabriel (2009). *El sentimiento de la inseguridad*. Sociología del temor al delito. Buenos Aires: Siglo XXI.

La Nación (4 de diciembre de 2003). "Arslanian seguirá con la reforma". *La Nación*.

La Nación. (1 de Abril de 2004). "El texto completo del petitorio de Juan Carlos Blumberg". *La Nación*.

La Nación. (11 de junio de 2007). "Scioli, atento a la seguridad". *La Nación*.

La Nación. (23 de diciembre de 1997). "Pesimismo de Lugones sobre la Bonaerense". *La Nación*.

La Nación. (3 de Enero de 2002). "Felipe Solá es el nuevo gobernador de Buenos Aires". *La Nación*.

La Nueva. (4 de septiembre de 2006). "Manifestación de Los Sin Gorra". *La Nueva*.

Latinobarómetro. (1995). *Informe Anual 1995. Resultados por sexo y edad*.

Mariani, Elena (2004). "El fenómeno delictivo en Buenos Aires: seguridad ciudadana y rol de la policía". Revista IIDH, 38, pp. 153-198.

Ministerio de Cultura de la República Argentina. (16 de Diciembre de 2021). "*Estado de sitio*". *20 aniversario de 2001 con perspectiva comunitaria*. Obtenido de Gobierno de la República Argentina. Página Oficial: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/estado-de-sitio-20deg-aniversario-de-2001-con-perspectiva-comunitaria>.

Ministerio de Justicia y Seguridad. (1998). *Aspectos relevantes del Plan Trienal*. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.



Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2003). *Programa de Acción 2003*.

Provincia de Buenos Aires: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2004a). “Proyecto de Ley de Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires”. *Parte del conjunto de proyectos de ley presentados al Sr. Gobernador de la Pcia. de Buenos Aires para que los gire a la Legislatura en nombre del Poder Ejecutivo*. La Plata.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2004b). “Proyecto de Ley de creación de la Policía Buenos Aires 2”. *Parte del conjunto de proyectos de ley presentados al Sr. Gobernador de la Pcia. de Buenos Aires para que los gire a la Legislatura en nombre del Poder Ejecutivo*. La Plata.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2004c). “Proyecto de Ley creación del Registro de Personas Detenidas”. *Parte del conjunto de proyectos de ley presentados al Sr. Gobernador de la Pcia. de Buenos Aires para que los gire a la Legislatura en nombre del Poder Ejecutivo*. La Plata.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2004d). “Proyecto de Ley de modificación de la Ley 12.155”. *Parte del conjunto de proyectos de ley presentados al Sr. Gobernador de la Pcia. de Buenos Aires para que los gire a la Legislatura en nombre del Poder Ejecutivo*. La Plata.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2004e). “Proyecto de Ley de creación de las Policías Comunes”. *Parte del conjunto de proyectos de ley presentados al Sr. Gobernador de la Pcia. de Buenos Aires para que los gire a la Legislatura en nombre del Poder Ejecutivo*. La Plata.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2004f). “Proyecto de Ley Modificación de la Ley 12.154”. *Parte del conjunto de proyectos de ley presentados al*



Sr. Gobernador de la Pcia. de Buenos Aires para que los gire a la Legislatura en nombre del Poder Ejecutivo. La Plata.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2004g). "Proyecto de Ley de creación del Instituto de Servicios Sociales Policiales y Penitenciarios". *Parte del conjunto de proyectos de ley presentados al Sr. Gobernador de la Pcia. de Buenos Aires para que los gire a la Legislatura en nombre del Poder Ejecutivo. La Plata.*

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (2007). *Plan de Reformas de las Policías. Resultados de Gestión 2004-2007*. La Plata: Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. (s/f). *Superintendencia de Institutos de Formación Policial*. Obtenido de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: <https://www.mseg.gba.gov.ar/areas/superinstitutos/escvucetichdantas.html>

Nación, L. (4 de diciembre de 2003). "Arslanian seguirá con la reforma". *La Nación*.

Navarro Urquiza, P. (2024). *El control del narcotráfico en la provincia de Córdoba (2012-2014). Características, funcionamiento y efectos de las principales políticas implementadas*. Buenos Aires: Teseo Press.

Neiman, G., & Quaranta, G. (2006). "Los estudios de caso en la investigación cualitativa". En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes*, 2(4).



Página 12. (1 de febrero de 2023). "Resultados Censo 2022: así es la radiografía actual de la población argentina". *Página 12*.

Página 12. (27 de Marzo de 2000). "Carlos Ruckauf se saca de encima a su ministro de Seguridad Aldo Rico". *Página 12*.

Página 12. (30 de Enero de 1998). "Grandeza y miseria". *Página 12*.

Página 12. (5 de Enero de 1999). "Ruckauf llama a extraordinarias para tener un jefe de policía". *Página 12*.

Palanza, V., & Sin, G. (2023). "Introducción: Los estudios sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo en América Latina a cuatro décadas de la transición a la democracia". *Revista SAAP*, 12 (2) , 187-192.

Peña Vera, T., & Pirela Morillo, J. (2007). "La complejidad del análisis documental". *Información, cultura y sociedad*, (16), 55-81.

Perfil. (27 de Abril de 2023). "A 20 años de las elecciones del 2003: Menem lo hizo". *Perfil*.

Ragin, C. (2007). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del hombre editores.

Rama, C. N. (2022). "La causa 'Camps' (1984-1987): el primer juicio a cuadros de la policía bonaerense por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la última dictadura". *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*, 85-112.

Righini, F. (2007). *Las Reformas Policiales en Argentina: Política, Gobierno y el desafío de la Modernización de la Seguridad Ciudadana. Tesis Maestría en Administración Pública*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Rodrigo, R. (2013). *Reforma y contrarreforma policial en el caso de la Provincia de Buenos Aires (2004-2011): sus implicancias políticas. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política*.



Provincia de Buenos Aires: Departamento de Ciencias Sociales, Universidad de San Andrés.

Rodríguez, C. (9 de abril de 2004). "El hombre que vuelve a buscar la revancha de la reforma policial". *Página 12*.

Rodríguez, M. (19 de Diciembre de 2021). "Crisis del 2001 en Argentina: la cronología de los dos días que terminaron con la caída de Fernando de la Rúa". *Página 12*.

Sain, M. (1 y 2 de Diciembre de 1998). "Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires". *Seminario: Las reformas policiales en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: CELS.

Sain, M. (2010). "La sartén por el mango. Centralización de la Policía de la Provincia de Buenos Aires durante los años '40". *Jornadas de discusión sobre delito, policía y justicia en perspectiva histórica (siglo XIX y XX) "Fuera de la ley"*. Provincia de Buenos Aires: Universidad de San Andrés.

Sain, M. (2012). "«¡Es la política, estúpido!» El gobierno federal frente a la reforma policial en la Argentina". *Revista Comunes*, 1.

Sain, M. (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Octubre.

Sain, M. (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial Octubre.

Saldisuri, S. (7 de Abril de 2004). "Cómo fue la reforma que intentó Arslanian en 1999". *El Cronista*.

Salles Kobilanski, F. (2011). "La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política". *Cuadernos de Seguridad*, 14, 33-54.



Sarmiento, J., Tello, C., & Segura, R. (2007). "Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas: la experiencia de los foros vecinales de seguridad en el municipio de La Plata". *Katálisis*, 10 (2).

Schurman, D. (15 de enero de 2003). "Apoyo bonaerense a Kirchner y Solá". *Página 12*.

Senado de Buenos Aires. (s/f a). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=77854>

Senado de Buenos Aires. (s/f b). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=78039>

Senado de Buenos Aires. (s/f c). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=78040>

Senado de Buenos Aires. (s/f d). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=79113>

Senado de Buenos Aires. (s/f e). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=71094>

Senado de Buenos Aires. (s/f f). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=58453>



Senado de Buenos Aires. (s/f g). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=71100>

Senado de Buenos Aires. (s/f h). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=79559>

Senado de Buenos Aires. (s/f i). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=62621>

Senado de Buenos Aires. (s/f j). *Expediente, Leyes y Proyectos*. Obtenido de Honorable Senado de la Provincia de Buenos Aires: <https://legislativa.senado-ba.gov.ar/Expediente.aspx?id=64578>

Sirimarco, M. (2018). "Reformas y formación policial: supuestos, sentidos y configuraciones políticas. El caso de las escuelas de ingreso a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina". *Diálogos sobre educación. Temas actuales en investigación educativa*, 9 (17).

Suárez Saponaro, J. (2020). *La Polis*. Obtenido de Blog WordPress: <https://lapolisuy.wordpress.com/tag/reforma-policial/>

Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad. (2002a). *Plan de Modernización Policial*. Provincia de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Subsecretaría de Planificación y Logística de la Seguridad. (2002b). *Estrategia de Seguridad Preventiva 2002*. Provincia de Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.



Superintendencia de Institutos de Formación Policial. (s/f). *Historia de los Institutos Policiales*.

La Plata: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Tamous, S. (2014). "Medios de comunicación e inseguridad en democracia". *Revista Estudios - Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba*, (32), 285-296.

Télam. (20 de mayo de 2018). "Hace 20 años se suicidaba Alfredo Yabrán, acusado de instigar el crimen de José Luis Cabezas". *Télam*.

Ugolini, A. (2014). "La división entre oficiales y suboficiales en la policía bonaerense. De su problematización a la acción política pública". En O. Barreneche, & Á. Oyhandy, *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (siglos XIX a XXI)*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (EDULP).

Urgente24 (2009). "La Bonaerense: La metamorfosis de Duhalde y Scioli, según pasan los años (o los pases de factura)". 26 de enero de 2009.

Vales, L. (8 de Enero de 2002). "Solá armó su gabinete cantando yo sé que vendrán caras extrañas". *Página 12*.

Vales, L., & Kollmann, R. (19 de Agosto de 1999). "Otro jaque a la reforma". *Página 12*.

Vallès, J. M. (2006). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.

Vasilachis de Gialdino, I. (2006). "La investigación cualitativa". En I. Vasilachis de Gialdino, *Estrategias de Investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa.

Videla, E. (5 de Agosto de 1999). "Una reforma al borde del abismo". *Página 12*.

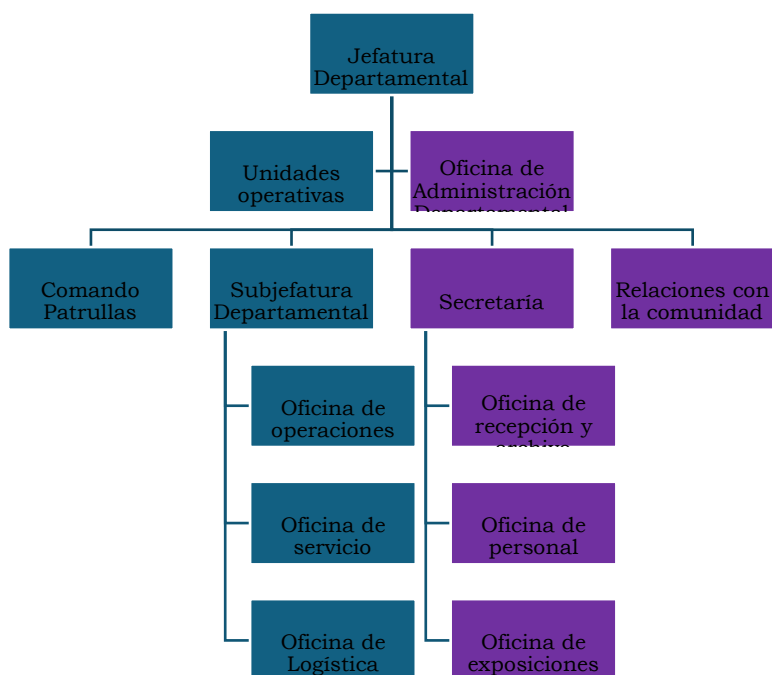
Vieytes, R. (2009). "Campos de aplicación y decisiones de diseño en la investigación cualitativa". En A. Merlino, *Investigación cualitativa en ciencias sociales. Temas, problemas y aplicaciones*. Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.





ANEXO I

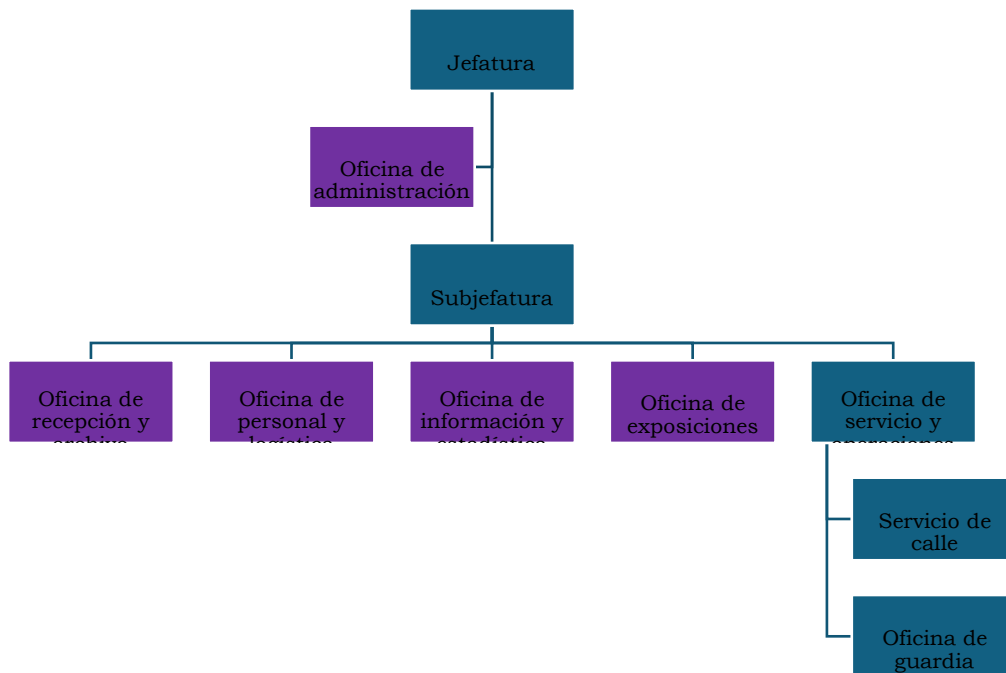
- Propuesta de orgánica para las Jefaturas Departamentales de la Policía de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Plan Trienal, 1998.



Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1998).



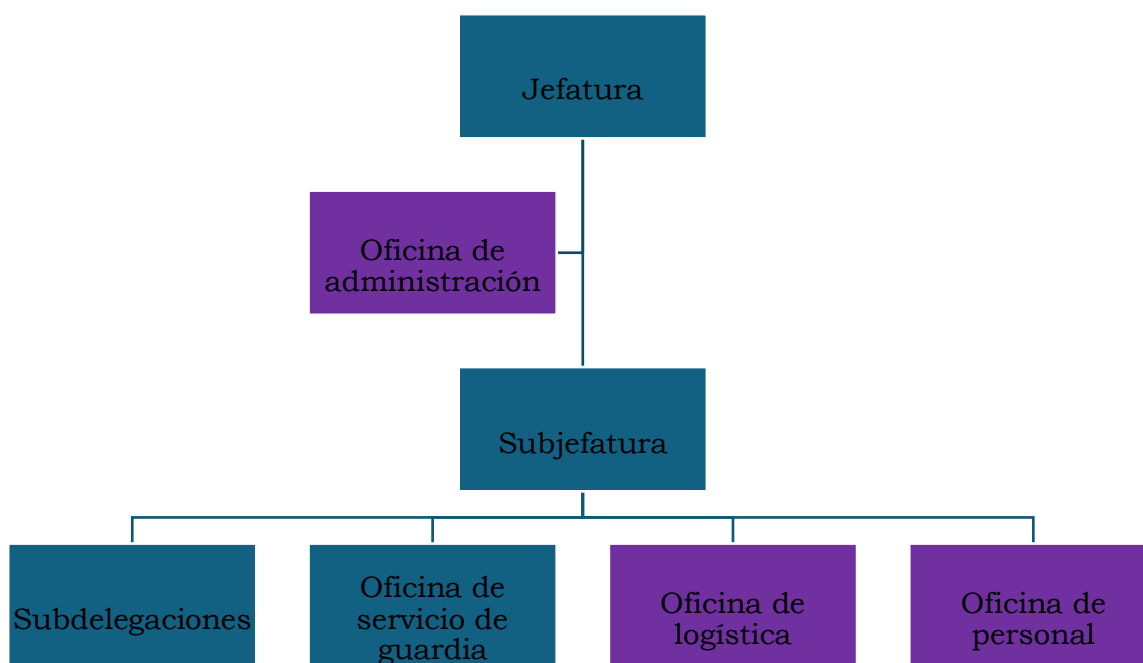
- Propuesta de orgánica para las Unidades Operativas de las Jefaturas Departamentales de la Policía de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, Plan Trienal, 1998.



Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1998).



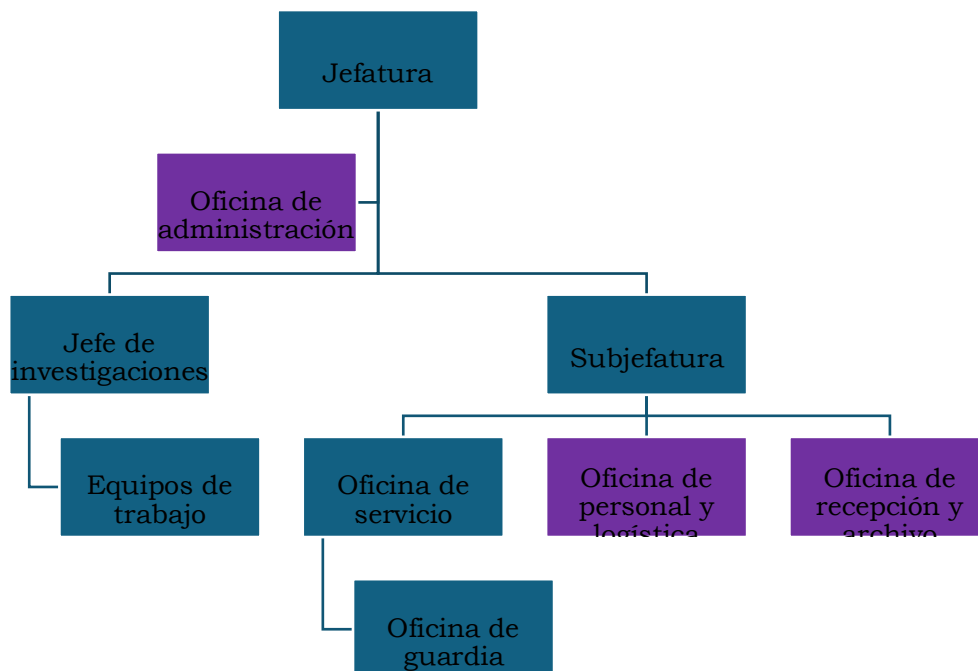
- Propuesta de orgánica para las Delegaciones Departamentales de la Policía de Investigaciones en Función Judicial de la Provincia de Buenos Aires, Plan Trienal, 1998.



Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1998).



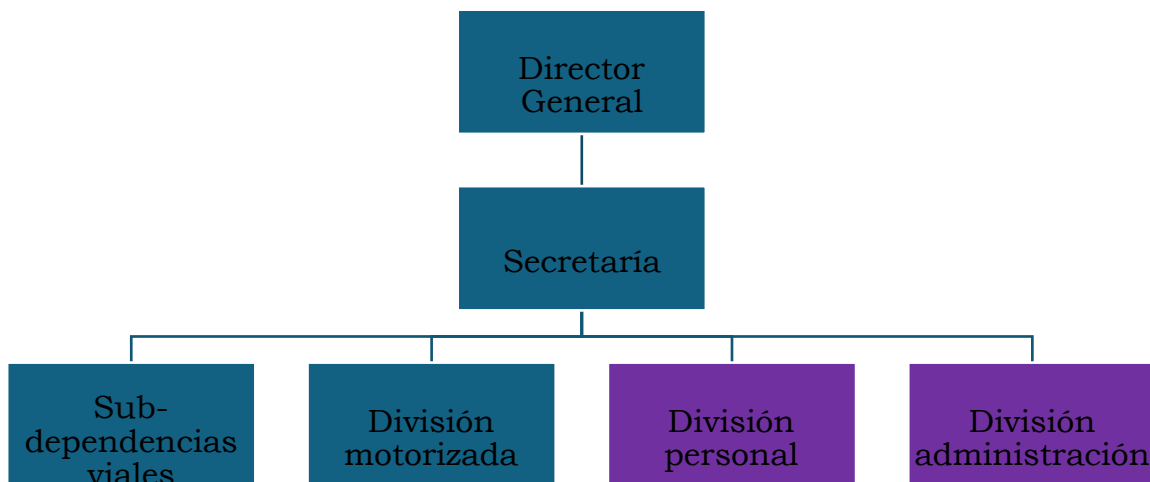
- Propuesta de orgánica para las Subdelegaciones departamentales de las Delegaciones Departamentales de la Policía de Investigaciones en Función Judicial de la Provincia de Buenos Aires, Plan Trienal, 1998.



Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1998).



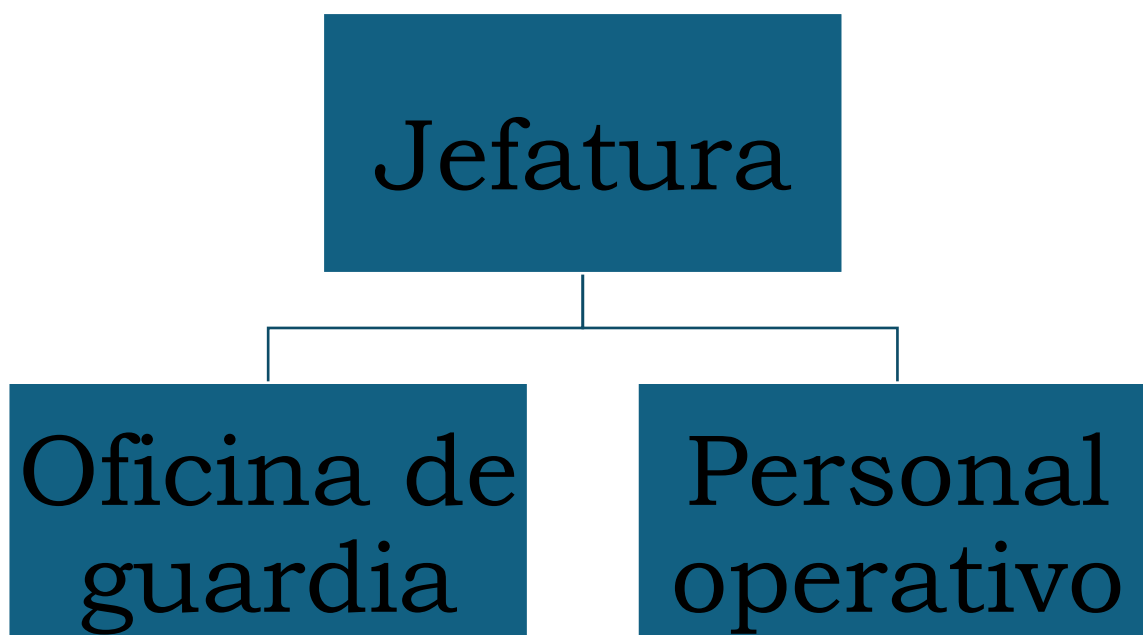
- Propuesta de orgánica para la Dirección General de Seguridad Vial, Plan Trienal, 1998.



Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1998).



- Propuesta de orgánica para las Sub-dependencias viales de la Dirección General de Seguridad Vial, Plan Trienal, 1998.



Fuente: Ministerio de Justicia y Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1998).