

## **Dinámica política y producción normativa en torno a las políticas de seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 1997-2015\***

### ***Political dynamics and production regulations regarding the security policies of the province of Buenos Aires, 1997-2015***

**Andrés H. Escudero\***

#### **RESUMEN**

Una de las características centrales de la evolución de las políticas de seguridad bonaerenses en el período 1997-2015 ha sido su crónica inestabilidad. Sostendremos tres conclusiones generales acerca del período, afincadas en la relación existente entre derecho y política en el campo de los asuntos policiales: a) las reformas de la policía se caracterizaron por una gran producción normativa; b) las contrarreformas no intentaron desmontar el andamiaje jurídico de las reformas, sino que gestionaron sus cambios radicales de política eludiendo los imperativos jurídicos derivados del nuevo marco legal reformista; y c) la jerarquía de las normas no siempre estuvo vinculada coherentemente con la radicalidad de los cambios (p. ej., en el caso de las UPL, una resolución ministerial dispuso el incremento de efectivos más importante, en términos cuantitativos, del que se tenga memoria desde el retorno de la democracia). Como conclusión general, hemos procurado sumar evidencia y argumentos a una hipótesis compartida por los autores del campo: la producción normativa debe comprenderse al calor de la coyuntura política de su producción. Con el objeto de ilustrar estas afirmaciones, el artículo resume parte de los hallazgos de una investigación realizada en el bienio 2015-2016 en la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, a partir de la elección de cinco momentos significativos y en el transcurso del largo período reseñado en el título del artículo: 1) la primera reforma del sistema de seguridad (1997-1999); 2) la contrarreforma de 1999-2001; 3) la segunda reforma del sistema de seguridad (2004-2007); 4) los cambios introducidos en los primeros años del gobierno de Scioli (2007-2011); y 5) la creación de los CPC y las Policías Locales (2014-2015).

**PALABRAS CLAVE:** Provincia de Buenos Aires; Políticas públicas; Políticas de seguridad; Reforma policial.

#### **ABSTRACT**

*One of the cores characteristics of the security public sector policies in Buenos Aires Province, Argentina, was its endemic and chronical instability. We defend three main conclusions in this article in specifically reference to the relationship between law and*

---

\* En este artículo se presentan parte de los hallazgos a partir de una investigación dirigida por el Dr. Alberto Castells, desarrollada en el bienio 2015-2016, en el marco del Instituto de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador, bajo el título "Las reformas legales en el campo de la seguridad. Ideas políticas, actores, instituciones y dinámicas de poder en torno a las políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires, 1997-2015". Aprovecho la ocasión para agradecer el invaluable apoyo intelectual e institucional de las autoridades de la facultad, y muy especialmente del Dr. Guillermo Jensen, quien siempre confió en este proyecto, y del Dr. Alberto Castells, uno de los grandes del Olimpo de la Ciencia Política argentina, quien nos honró a lo largo de estos años con su dirección.

\* Licenciado en Ciencia Política (UBA), Diplomado en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO Argentina), Magíster en Administración Pública (ECON-UBA). Candidato a Doctor en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Docente de Derecho Político, carrera de Abogacía, Plan Franco- argentino, Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador y Université Paris I Panthéon Sorbonne. [escudero\\_andres@hotmail.com](mailto:escudero_andres@hotmail.com)

*politics on reference to the police affaires issue: a) police reform were characterized by a great juridical and normative production; b) the counter-reforms did not repealed de main laws sanctioned by the reformist leaders, but nevertheless, in several aspects, they came back to the status quo existing before the reforms interventions thus the ongoing validity of police reforming laws; c) the importance of the norms (in the Argentinian legal structures: laws, decrees, resolutions, didn't show a coherent relationship with the importance of the politics the stablished (i.e., the biggest growths in the numbers of agents that took place in Buenos Aires Police since the return of democratic regimen was hold out by a ministerial resolution, the less important instance in the normative hierarchy. To offer proves for this argument we focus on five critical periods: 1) the first great reform of public security sector in Buenos Aires (1997-1999); 2) the counter-reform in the period 1999-2001; 3) the second great reform in 2004-2007; 4) the tougher politics on crime in the first Governor Scioli's administration (2007-2011) and 5) the police decentralization consisting in the creation of the "Communitarian Prevention Patrols" (CPC) and the Local Police Units (LPC).*

*KEYWORDS: Province of Buenos Aires; Public policy; Public security sector policies; Police reform.*

## **Introducción**

Desde mediados de los años noventa hasta nuestros días, las políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires exhibieron un alto grado de inestabilidad producto de su constante sujeción a un conflicto político de alto voltaje, y persistente en el tiempo<sup>1</sup>. En veintiún años de marchas y contramarchas hemos contabilizado un total de veintiún ministros,<sup>2</sup> lo que *per se* constituye un indicador elocuente de la falta de consolidación de un rumbo. La cuestión de la inestabilidad ha sido abordada por diferentes autores, que se preguntaron acerca de los "vaivenes" o la "pendularidad" de las políticas, y se interesaron por los motivos que llevaron a la interrupción de las reformas policiales (Sain, 2003; González, 2005; 2007; Pereira y Ungar, 2004; Eaton, 2008), los incentivos a los que se vieron expuestos los gobernadores para adoptar distintos perfiles de política pública (Costantino, 2014) y las condiciones que permiten la emergencia de "ventanas de oportunidad"<sup>3</sup> para las reformas policiales (Salles Kobilansky, 2011; Krause, 2009; Bonner, 2009), por citar solo algunos antecedentes.

La inestabilidad de las políticas públicas no mantuvo una relación lineal con la producción normativa, en el sentido de que los cambios abruptos en la orientación de las estrategias de seguridad no siempre se reflejaron en modificaciones igualmente abruptas en el marco jurídico. En general, mientras las reformas policiales constituyeron períodos de alta producción normativa –puesto que los equipos reformadores buscaron institucionalizar los cambios que llevaron adelante– los momentos de contrarreforma volcaron sus intereses legislativos hacia reformas

---

<sup>1</sup> Para cifras específicas acerca de la percepción de la inseguridad como principal problema público por parte de la ciudadanía argentina y bonaerense véase Kessler (2009, p. 71), Fleitas (2010, p. 10) y Otamendi (2014, p. 170). El trabajo más significativo entre los disponibles acerca del llamado "sentimiento de inseguridad" es el de Kessler (2009).

<sup>2</sup> Véase al respecto la siguiente nota: Escudero, A., 20 sept 2013, "Seguridad en la Provincia: 21 Ministros en 21 años", Infobae.

<sup>3</sup> La expresión "ventanas de oportunidad" o "ventanas de políticas" fue propuesta por Kingdom (1984).

puntuales de las leyes procesal-penales antes que hacia los marcos jurídicos holísticos heredados de las reformas que regularon integralmente todos los aspectos de la gestión policial, y la seguridad en general<sup>4</sup>.

El presente artículo ofrece un análisis descriptivo de la evolución de las políticas de seguridad a lo largo del período 1997-2015 estructurado en torno a tres ejes: los cambios en el contexto político, las características de la política pública asumida y los cambios y continuidades más relevantes en el marco jurídico. Por razones de espacio, privilegiamos cinco momentos particularmente densos al interior del ciclo temporal indicado: (1) la primera reforma del sistema de seguridad (1997-1999); (2) la contrarreforma de 1999-2001; (3) la segunda reforma del sistema de seguridad 2004-2007; (4) los cambios introducidos en los primeros años de la administración Scioli (2007-2011) y (5) la creación de las Unidades de Policía de Prevención Local (2014-2015).

### **La primera reforma del sistema de seguridad bonaerense durante la administración Duhalde, 1997-1999<sup>5</sup>**

El gobernador Eduardo Duhalde asumió su cargo en diciembre de 1991, y durante su primer mandato no contó con un ministerio específicamente destinado a los asuntos de seguridad. La policía dependía formalmente del Ministerio de Gobierno, pero en los hechos se manejaba con elevados niveles de autogobierno, que le permitían darse a sí misma las prioridades de actuación y las principales normas de administración interna. Los ascensos eran un terreno de intervención informal de los liderazgos políticos, en particular de los intendentes, quienes realizaban gestiones ante el ministro correspondiente o ante el propio gobernador, con el fin de obtener la designación, el ascenso o la remoción de funcionarios policiales de su confianza.<sup>6</sup> Los estudios históricos (Barreneche, 2011; Caimari, 2012; Galeano, 2011) demuestran que este tipo de vinculaciones entre cuadros policiales y caudillos políticos locales puede rastrearse hasta las primeras décadas del siglo XX, cuando los intendentes radicales y los conservadores se relacionaban clandestinamente con policías que regenteaban “garitos” y prostíbulos. Esto produjo que, en los años 1930 y 1940, el gobernador Fresco (1936-1940), y más tarde el justicialista Domingo Mercante (1946-1952), iniciaran procesos de militarización de la policía bonaerense con el objetivo de controlar, por vía de la disciplina organizacional castrense, a las díscolas secciones policiales dispersas por el territorio provincial.

---

<sup>4</sup> Más adelante se desarrollará esta cuestión, pero la Ley 13.482 de Unificación de Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires es un claro ejemplo de esta vocación institucionalizante de regulación integral y holística por parte de los reformadores.

<sup>5</sup> Para la reconstrucción del proceso y del contexto político de la primera reforma policial hemos construido un registro periodístico de 677 notas, extraídas de los diarios *Clarín*, *La Nación* y *Página 12*, correspondientes al período noviembre 1997 – agosto 1999. Las notas fueron recogidas en formas sistemática y rigurosa a partir de la identificación de todas las notas aparecidas en la versión digital de los archivos web que hicieron alguna referencia a la política de seguridad, la cuestión criminal o la crisis desatada por el caso Cabezas. Dado que en estos años las publicaciones digitales recién hacían su aparición no hay piezas anteriores a 1997. En ese caso, hemos trabajado con documentos de diversos tipos y procedencias. En un futuro, planeamos ampliar hacia atrás en el tiempo este archivo a partir de un trabajo de hemeroteca y de la recolección de los archivos del diario *Página 12*. Llamaremos a este registro Unidad Hermenéutica 1.

<sup>6</sup> Sobre esto puede consultarse Sain (2003; 2008) y también los clásicos periodísticos de Dutil y Rafendorfer (1997) y Ragendorfer (2002). También el trabajo reciente de Dewey (2015) contiene referencias a estas prácticas derivadas de entrevistas con actores del “orden clandestino”.

A mediados de 1990, comenzaron a hacerse cada vez más evidentes los problemas asociados al modelo de gestión que Sain (2003, pp. 37-66) llamó “delegativo”. Este orden fáctico de los asuntos de seguridad presentaba una serie de características cuya identificación se convirtió en un punto de encuentro para la naciente “comunidad de expertos” (Frederic, 2008), a saber: la policía se gobernaba a sí misma a partir de criterios de obediencia debida (hacia adentro) y “mano dura” (hacia afuera) y administraba los mercados delictuales a partir de una aplicación selectiva de la ley, con el objeto de repartir los beneficios y asegurar que las actividades delictivas transcurrieran con niveles de violencia electoralmente tolerables (Sain, 2003; Dewey, 2015; Waldmann, 2003). Esto configuró un “desgobierno” de la seguridad (Sain, 2003, p. 9), y la “receta” de política propuesta para lidiar con este problema debía consistir en que los gobernantes democráticos, antes que nada, recuperasen para sí la conducción de la agencia policial a través de un buró de profesionales civiles no policiales especializados en seguridad.

Una vez estabilizado el conflicto castrense propio del período de transición a la democracia, la cuestión policial empezó a ganar terreno en la agenda pública. Apareció el fenómeno del narcotráfico y los delitos en que la policía empezó a verse involucrada se complejizaban cada vez más. Se extendieron los casos de extorsión y “armado” de causas. La violencia policial fue *in crescendo*, a tal punto que las llamadas “ejecuciones extrajudiciales” –sobre todo de jóvenes y adolescentes de barrios humildes– y la reiteración de casos de “gatillo fácil” motivaron la producción de informes y movilizaciones que denunciaban esta situación (CELS y HRW, 1998). Los casos de corrupción policial se multiplicaron. Y luego de un período caracterizado por una alianza entre las cúpulas policiales y políticas, destinado a combatir el crimen con políticas duras, el modelo colapsó a causa del escándalo desatado por el homicidio del fotógrafo periodístico José Luis Cabezas, en cuya logística se probó la participación de efectivos policiales de la jurisdicción de Pinamar<sup>7</sup>.

Como resultado del escándalo, el gobierno provincial cambió diametralmente su política de seguridad e inició una reforma policial sin precedentes, inspirada en un modelo de policiamiento de corte anglosajón (Arslanián, 2008). En ese marco, se sancionó la Ley 11.880, que declaró en “estado de emergencia” a la policía bonaerense y creó el marco para una intervención civil de la fuerza. La norma fue sancionada con una vigencia de un año, y prorrogada a fines de diciembre de 1997 por otro año más. Los cambios alcanzaron también al sistema de justicia, en tanto el 23 de enero de 1997 se publicó el texto de la Ley 11.922, que establecía el nuevo código procesal penal, que en reemplazo del modelo inquisitivo instauró el sistema de corte acusatorio, vigente hasta nuestros días.

Otras normativas importantes fueron la ley 12.068, que convalidó la intervención de la policía bonaerense y creó la Comisión Bicameral de Seguimiento; la creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad, mediante la Ley 12.069, que se constituyó en un ámbito interpartidario, de perfil técnico, encargado de elaborar planes y programas de reforma policial; y la Ley 12.090, que creó el primer Ministerio de Seguridad y Justicia. No obstante, las dos leyes más significativas del período

---

<sup>7</sup> Véase el documento CELS y AGRA, “Informe sobre el juicio oral y público por el homicidio del reportero gráfico José Luis Cabezas”, disponible en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

fueron la 12.154 de Seguridad Pública y la 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. La ley 12.154 creó los Foros de Seguridad como instancias de participación popular en el diseño, control e implementación de la política de seguridad; instituyó la figura del Defensor Municipal de la Seguridad, cuya implementación se hizo efectiva en pocos municipios, y fijó explícitamente el mando de las autoridades civiles sobre el sistema de seguridad. Por su parte, la ley 12.155 estableció la “dependencia institucional” de la agencia policial al Ministerio de Seguridad y Justicia, eliminó el cargo de Jefe de Policía y otorgó rango legal al principio de “descentralización operativa” como pilar organizacional de la nueva policía.

Este paquete normativo cambió por completo el marco legal de las políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires. A partir de entonces, los pilares jurídicos de la política criminal y de seguridad pública y ciudadana responderían a un modelo inspirado en la tradición anglosajona, la cual era interpretada por los reformistas como más compatible con el estado derecho. El objetivo era construir las bases legales para un sistema de seguridad democrática que se emancipara definitivamente de sus resabios autoritarios, propios de los períodos de facto, con una policía transparente, sujeta a la ley y a las autoridades democráticas, más atenta a la protección de los intereses de los ciudadanos que a la protección de los intereses del Estado (Arslanián, 2008).

### **Derogar la política sin derogar las leyes: la contrarreforma de 1999-2001**

La reforma encabezada por el ministro Arslanián no estuvo exenta de resistencias. Precisamente, fue cristalizando una alianza antirreformista integrada por algunos cuadros de la policía bonaerense, sectores judiciales refractarios a los cambios y legisladores, dirigentes e intendentes del propio partido de gobierno. Si bien la política de reforma avanzó decididamente durante casi dos años, los conflictos políticos desarrollados en torno a su implementación fueron erosionando su viabilidad, hasta generar un punto de quiebre en los meses previos a las elecciones presidenciales de 1999. Cuando el candidato Carlos Ruckauf –un promotor de las políticas manoduristas– ganó la interna del PJ para la nominación al cargo de gobernador de la provincia, Arslanián renunció a la cartera de seguridad. Con su partida, se truncó la política de reforma (Unidad Hermenéutica 1).

Cuando Ruckauf asumió la gobernación en diciembre de 1999, retornó al modelo de gestión policial vigente hasta el crimen de Cabezas. Durante la campaña electoral, había resumido su propuesta en un slogan que pasó a los anales de la historia política argentina: “Hay que meterle bala a los delincuentes”<sup>8</sup>. El nuevo gobernador designó en el Ministerio de Seguridad al exmilitar “carapintada” Aldo Rico, quien volvió a crear el cargo de jefe de policía aunque sin modificar la ley existente. Así, creó por Decreto 61/99B el cargo de Superintendente de Coordinación General y designó al Comisario retirado Ramón Orestes Verón. Dicha resolución establecía las funciones de coordinación y conducción de la fuerza, que

---

<sup>8</sup> “Hay que meterle bala a los ladrones”, 4 agosto 1999, *Clarín*. La nota recoge una síntesis del plan de seguridad de Ruckauf que sintoniza con el hilo narrativo de este artículo: “Un combate sin piedad contra los delincuentes. Medidas más duras. Una actitud menos garantista y otra vez un policía al frente de la Bonaerense”. Todos estos temas atraviesan el contenido sustantivo de las políticas de seguridad a lo largo del período 1997-2015.

antiguamente recaían en el Jefe de Policía, manteniendo el lenguaje de las “superintendentes” introducido por la reforma.

La retórica de los funcionarios dio cuenta rápidamente de la nueva orientación. Ruckauf planteaba la gestión de la seguridad en términos de “guerra contra el delito”<sup>9</sup>. El ministro Rico, por su parte, manifestó en su primer acto público al frente de la cartera de seguridad que su objetivo era transformar “la policía en una milicia de hombres alegres”<sup>10</sup>. El gobierno provincial impulsó cambios en la ley 11.922 que extendieron los plazos y el alcance de la prisión preventiva, además de otorgar mayores facultades investigativas a la policía. La tasa de encarcelamiento se duplicó durante los dos años de gobierno de Ruckauf y las personas fallecidas por acciones policiales letales aumentaron. Lejos de impactar positivamente en una baja del delito, la tasa de hechos delictivos se acercó, durante este período, a sus mayores niveles históricos<sup>11</sup>. A fines de 2001, se desató la crisis social, económica y política que terminó en la renuncia del presidente de la Rúa. Luego de dos interinatos y otra renuncia presidencial por parte de Rodríguez Saá –promovido para completar el mandato por una alianza de gobernadores justicialistas– el bonaerense Eduardo Duhalde asumió la titularidad del PEN, y convocó a Ruckauf para el cargo de canciller. Su vice, Felipe Solá, buscó diferenciarse de Ruckauf en su política de “mano dura” dándole una impronta más política al Ministerio de Seguridad. El nuevo gobernador debió sortear los efectos sociales de la crisis, en cuyo marco se dio el pico más alto de hechos delictivos del que se tenga registro. Solá obtuvo la reelección en octubre de 2003 con apoyo del presidente Kirchner, y en marzo-abril de 2004, en el marco de un brote de secuestros extorsivos que tuvo lugar en el período 2002-2004<sup>12</sup>, se configuró una grave crisis de seguridad disparada por el *affaire* Blumberg.

### **La segunda reforma del sistema de seguridad, 2004-2007<sup>13</sup>**

---

<sup>9</sup> “Ruckauf largó con un gran acto y advertencias a los delincuentes”, 11 diciembre 1999, *Clarín*.

<sup>10</sup> “Rico: milicia de hombres alegres”, 16 diciembre 1999, *Clarín*.

<sup>11</sup> Para mayores datos sobre los hechos delictivos registrados pueden consultarse los informes del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC). Con relación a los niveles de encarcelamiento, remito a los informes anuales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) disponibles en [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar). Puede consultarse asimismo los siguientes documentos: DNPC (2003): “Documento de Trabajo. Sistema Penitenciario en la República Argentina”. Dirección Nacional de Política Criminal. Subsecretaría de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Año 2003; DPN (2006): “Informe. Las Cárceles en la Argentina”. Defensor del Pueblo de la Nación. Año 2006.

<sup>12</sup> Para datos específicos sobre este fenómeno remitimos a los siguientes documentos: “Informe sobre la actividad y desarrollo de la Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos, agosto 2003 – agosto 2006”, Unidad Especial Fiscal Móvil para la Investigación de Secuestros Extorsivos del Ministerio Público Fiscal de la Nación; “Plan de reformas de las policías. Resultados de gestión 2004-2007”, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>13</sup> Para la reconstrucción de la fase de adopción de la política de reforma policial construimos dos registros periodísticos. El material se organizó en torno a dos estrategias de recolección. El primer registro se conformó de 295 piezas extraídas de los periódicos *Clarín*, *La Nación* y *Página 12*, correspondientes al período comprendido entre el secuestro seguido de muerte de Axel Blumberg (23/3/2004) y la designación de León Arslanián como Ministro de Seguridad (13/4/2004). Nos referiremos a él como Unidad Hermenéutica 2. Se trata de un período corto, pero extremadamente denso. El método de recolección fue sistemático y estricto: se incorporó la totalidad de las notas publicadas que contuvieran alguna referencia al caso Blumberg o al debate en ciernes sobre la política de seguridad. Luego se analizaron otras 44 notas aparecidas en diversos medios y portales, recogidas con un criterio *ad hoc*, o menos sistemático, sin límites temporales estrictos, a fin de contar con más información referida al contexto político general y a la crisis de secuestros de los años 2001-2003. Nos referiremos a él como Unidad Hermenéutica 3. Por otra parte, la reconstrucción del proceso de

El 13 de marzo de 2004, los principales medios informaron que el cuerpo de un joven estudiante de ingeniería, residente en un barrio de alto poder adquisitivo de la zona norte del conurbano bonaerense, había aparecido sin vida en un descampado de la localidad de La Reja, Municipalidad de Moreno, al oeste de la periferia urbana de Buenos Aires. La víctima, Axel Damián Blumberg, había sufrido pocos días antes un secuestro extorsivo. El padre del joven, Juan Carlos Blumberg, empezó a exigir fuertemente a las autoridades gubernamentales que adoptaran medidas más duras para combatir el delito. La cobertura mediática del caso tomó una intensidad con escasos precedentes y la inseguridad casi monopolizó la agenda pública. La familia de la víctima decidió convocar a una protesta en la Plaza de los Dos Congresos, frente la sede del poder legislativo nacional, en la cual reunieron cerca de 150 000 personas. Simultáneamente, esa misma noche, muchas plazas en ciudades de todo el país fueron ocupadas por nutridos grupos de ciudadanos en reclamo de seguridad y justicia. Blumberg no solo reclamó justicia por su caso particular, sino que también articuló una demanda de seguridad inespecífica, cuyo destinatario era la sociedad entera. Esa demanda combinó elementos propios del discurso clásico de la “mano dura”, como la necesidad de endurecer las penas y la impugnación a “los derechos humanos de los delincuentes”, con otras intervenciones que ayudaron a tematizar la corrupción policial como hipótesis causal del delito, lo que abrió una “ventana de política” (Kingdom, 1984) para la adopción de una estrategia reformista (Unidad Hermenéutica 2).

Este proceso de activismo desarrollado en el seno de la sociedad civil repercutió sobre el sistema político. El Congreso Nacional sancionó una serie de reformas legales tendientes a incrementar las penas previstas para ciertos delitos. El gobierno provincial ingresó en una fase de crisis aguda, signada por la incertidumbre acerca de su futuro político y, más específicamente, en relación al futuro de su política de seguridad. Cuando se instaló en la opinión pública la sospecha de que la policía provincial estaba implicada en el negocio de los secuestros extorsivos, el dilema de qué hacer con “la bonaerense” se volvió ineludible. Interpelado por la movilización callejera, el gobierno nacional inició una negociación con su par provincial, en la cual supeditó su apoyo a la adopción de una nueva política de seguridad. Finalmente, el 13 de abril, León Arslanián asumió nuevamente en la cartera con el objeto explícito de completarla reforma de la institución policial (Unidad Hermenéutica 2).

La segunda reforma policial fue muy prolífica en términos de producción normativa. Apenas asumió el nuevo equipo de gestión, el PE provincial envió a la Legislatura ocho proyectos de ley: la creación de la Policía Bs. As. II y de las Policías Comunes, el Registro Único de Detenidos, las Reformas a la Ley de Personal Policial, los cambios en la Ley de Seguridad Pública, el Instituto de Servicios Sociales de la Policía y la reforma de la Caja de Retiros (Registro Hermenéutico 4).

Estas iniciativas desataron un fuerte debate al interior del sistema político con dos ejes de conflictos superpuestos: el primero, entre el ejecutivo provincial y los intendentes municipales; el segundo, entre el oficialismo y la oposición. Los dirigentes opositores de la UCR demandaron un debate más amplio al oficialismo y lo

---

implementación de la reforma policial se realizó a partir de otro registro que abarcó el período abril 2004 – diciembre 2007, y que incluyó cerca de 1.500 piezas que aún se encuentran en proceso de análisis para futuras investigaciones. Nos referiremos a ella como Unidad Hermenéutica 4.

acusaron de querer aprobar el paquete legislativo sin un consenso transversal de las fuerzas políticas que pudiera darle a la política de seguridad el status de políticas de estado. No obstante, a pesar de las objeciones, los radicales facilitaron el *quorum* para que el justicialismo pudiera sancionar los proyectos de ley, aunque votaron en contra. Por otra parte, la descentralización policial fue resistida en un principio por intendentes de ambos partidos, en tanto la delegación de funciones en una materia tan delicada como la seguridad implicaba para ellos altos costos políticos potenciales. Sin embargo, luego de dos semanas de tensas negociaciones, el oficialismo consiguió los votos para sancionar la ley de policías comunales, y, más tarde, durante su proceso de implementación, logró la adhesión de casi todos los municipios oficialistas mientras que casi todos los radicales mantuvieron el rechazo a la posibilidad de hacerse cargo de la policía (Unidad Hermenéutica 4).

Con el objeto de aumentar la presencia policial en el espacio público y profundizar la desconcentración funcional y la descentralización operativa, el gobierno promovió la creación de dos nuevos cuerpos policiales: la Policía Buenos Aires II (Ley 13.202) y las Policías Comunales de Seguridad (Ley 13.210). La PBA II fue pensada como un cuerpo policial separado de la policía bonaerense, formada bajo parámetros menos castrenses, con mayor propensión hacia una lógica de servicio, de relación más estrecha con la comunidad y orientada hacia tareas de prevención y conjuración del delito. La nueva policía se conformó enteramente con agentes jóvenes reclutados específicamente y su funcionamiento era supervisado y coordinado a través de la Superintendencia de Coordinación Operativa (Unidad Hermenéutica 4).

La Policía Comunal, por su parte, se constituyó en el primer proceso de descentralización policial propiamente dicho. De acuerdo con Montecinos (2005), la descentralización puede definirse como un proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales de gobierno. En este caso, la Ley 13.210 de creación de las policías comunales abrió la posibilidad de traspasar a los intendentes municipales del interior de la provincia el mando operativo de la policía de seguridad actuante en su distrito. Al referirnos a las funciones de “seguridad” incluimos aquellas relativas a la prevención y represión del delito en el espacio público; quedan excluidas las tareas de investigaciones, comunicaciones y policía científica. Esta delegación *stricto sensu* de funciones policiales provinciales en los departamentos ejecutivos municipales solo se repitió en 2014 con la creación de las Unidades de Policía de Prevención Local.

Asimismo, entre mayo de 2005 y diciembre de 2007 se sancionaron tres emergencias orgánico-funcionales de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (ver Anexo 1), las que otorgaron al PE amplias facultades en materia de compras, contrataciones y gestión de recursos humanos. En el marco de las emergencias, el ministro Arslanián dispuso la separación de la fuerza de cerca de 1600 efectivos bajo la forma de exoneraciones o adelanto de retiro, y ordenó la adquisición de camionetas para patrullaje, armas reglamentarias, equipos de comunicación, la central 911 y chalecos antibala bajo la forma de contratación directa, por fuera del procedimiento estándar establecido en la ley de compras. Toda la gestión de la reforma se realizó bajo la vigencia del marco jurídico de emergencia, lo que además de permitir mayor celeridad en los procesos burocráticos, merced a la elusión de ciertos procedimientos administrativos de control y transparencia, funcionó como una suerte de “espada de

Damocles” para el personal policial. Su continuidad dejó de estar asegurada por la mera pertenencia a la institución –cuyos procedimientos internos eran altamente dilatorios a la hora de procesar las denuncias y sanciones– y pasó a depender con más intensidad de las autoridades políticas ministeriales.

En agosto de 2006, se creó el “Programa Líderes para el Cambio de la Cultura Institucional” a través de la Resolución Ministerial 1350/06, con el objeto de limitar y erradicar progresivamente las prácticas ilegales y los abusos más comunes en la actividad policial. Este programa es relevante a partir del momento en que revela la concepción de lo policial con la cual operaron los reformadores. Según esta, la cultura institucional podría entenderse como un conjunto de criterios que un grupo de personas, pertenecientes a un mismo colectivo, incorpora de manera consciente o inconsciente como la forma válida y correcta de desempeñar su tarea o su rol al interior de una organización. En el caso de “la bonaerense”, estos criterios estarían ligados a prácticas no escritas de carácter ilegal, algunas tendientes a garantizar el funcionamiento de la fuerza y el enriquecimiento ilícitos de los cuadros jerárquicos, otras vinculadas a prácticas violatorias de derechos como el abuso de autoridad, la tortura, las razias, la estigmatización de grupos vulnerables considerados “peligrosos”, las detenciones arbitrarias, etc.

Esta definición ha sido objeto de observaciones críticas en años recientes. Por ejemplo, Frederic (2008; 2009) ha señalado que tiende a dibujar una suerte de frontera imaginaria y dicotómica entre una sociedad con valores democráticos y una policía con valores autoritarios, lo que oscurece la gran cantidad de vasos comunicantes que existen entre la policía y el entorno social al que pertenece. Asimismo, los planes de reforma constituyeron instrumentos técnicos diseñados para lograr el objetivo de desmilitarizar a las policías, característica identificada como una de las raíces de los males institucionales señalados. Estas medidas fueron concebidas bajo el formato de “intervenciones civiles” sobre las policías. Uno de los grandes problemas de esta definición es que atenta contra la posibilidad de que la política de reforma coseche adherencia entre los cuadros policiales que podrían beneficiarse del cambio, creando la expectativa de que la reforma policial es una suerte de “tormenta” que irrumpe durante un tiempo y luego se disipa, como lo sugiere su carácter de intervención.

Finalmente, la sanción en 2006 de la Ley 13.482 da cuenta de la preocupación de los reformadores por institucionalizar los cambios promovidos. Lo que se buscó fue generar una ley marco que contuviera todos los cambios que la reforma había impulsado en materia de reorganización policial. La norma estaba dividida en IX Libros y 221 artículos. Regulaba, entre otros aspectos, las distintas áreas policiales de acuerdo con el principio de especialización (art. 2); los principios y procedimientos básicos de actuación (título II); las funciones esenciales de cada área especializada (investigaciones, narcotráfico, científica, antisiniestral, seguridad, formación y capacitación, custodio de objetivos y traslado de personas, operaciones aéreas, etc.); las relaciones orgánico- funcionales y de mando; el funcionamiento de la Auditoría General de Asuntos Internos; parte de la asignación de recursos; los principios de desconcentración y descentralización; las competencias de los jefes de distintas instancias; etc. La norma refleja, sin dudas, la estructura y los principios de una policía moderna y democrática que responde a los parámetros añorados por los reformadores. Sin embargo, la sanción de un andamiaje legal tan sólido no alcanzó

para interrumpir la inestabilidad de las políticas de seguridad y evitar un nuevo proceso de contrarreforma.

En este punto, resulta interesante introducir una reflexión acerca de la “institucionalización” como proceso. Cierta enfoque etnocéntrico propio de la Europa occidental, los países anglosajones y América del Norte, supone que los regímenes políticos de los países menos desarrollados adolecen de una “falta” de institucionalización, o mejor, de una institucionalización “deficiente”. De tal modo, el *rule o law* no resultaría tan operativo, sino que el derecho operaría más bien de manera selectiva e intermitente, ciertamente arbitraria, producto de sociedades poco apegadas a las normas. Así, la falta de institucionalización habitualmente se convierte en sinónimo de “debilidad”. Es posible que el apego a las normas resulte problemático en ciertas sociedades. Pero asociar la norma formal a la fortaleza o debilidad de las instituciones podría considerarse erróneo desde el punto de vista teórico.

Diversos autores han ofrecido argumentos y evidencia consistente (Acuña, 2013; Dewey, 2015; Levitsky, 2005 –por citar solo algunos ejemplos relativos al caso argentino–) de que la informalidad puede sostener instituciones de enorme fortaleza operativa y de altas capacidades adaptativas. Por ejemplo, el Partido Justicialista era un partido de masas de base obrera que sobrevivió exitosamente a la crisis de la sociedad del trabajo merced a la capacidad adaptativa derivada de sus mecanismos informales de funcionamiento, lo que no ocurrió con otros partidos obreros latinoamericanos altamente rutinizados en sus patrones de actuación (Levitsky, 2005). Gorgal (2015), por ejemplo, ha sostenido que la inestabilidad de las reformas políticas bonaerenses no tiene tanto que ver con su falta de institucionalización formal –que, por cierto, como hemos dado cuenta en este artículo, existió en el plano jurídico– sino al fracaso de estas políticas al “formatear” los balances de poder que le dan sustento. Así, las reformas no fueron capaces de remover los “triángulos de hierro” que se le oponían ni de crear nuevas *constituencies* (es decir, nuevos grupos interesados en la continuidad de los cambios) a raíz de sus propias fallas de diseño. Como indica Patashnik (2008), a veces la *policy* (política pública) tiene la capacidad de reconfigurar la *politics* (juego político), lo que no ocurrió en el caso de las reformas policiales.

### **Nuevamente, derogar la política (casi) sin derogar la ley: la primera administración Scioli (2007-2011)**

A lo largo de su primer mandato, Daniel Scioli mantuvo al frente del Ministerio de Seguridad al fiscal Carlos Stornelli (2007-2010) y al Dr. Ricardo Casal (2010-2013). Desde el primer momento, el gobierno provincial inició un giro respecto de la política reformista que había mantenido Solá. La primera dimensión en la cual se manifestó el cambio fue el plano discursivo. En ese sentido, Scioli ensayó una versión renovada de la política vigente durante el período de Ruckauf. Uno de los objetos de impugnación de la nueva gestión fue el llamado enfoque “garantista”, a tal punto que algunos legisladores oficialistas presentaron iniciativas en el Consejo de la Magistratura de la provincia promoviendo el juicio político a jueces que según su entender fallaban con excesiva escrupulosidad en relación a las garantías procesales dejando libres a delincuentes peligrosos<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Un caso emblemático fue el del Juez Nicolás Schiavo, titular del Juzgado de Garantías Nro 5 del

El gobernador habló reiteradamente de darle “mayor poder de fuego a la bonaerense” y devolverle la confianza al policía para que intervenga “sin miedo” a sanciones<sup>15</sup>. Scioli calificó a los delincuentes de “bestias” en varias oportunidades<sup>16</sup>, reproduciendo lo que en términos de la sociología penal de Garland (1996) podríamos llamar una “criminología del otro”. El gobernador insistió en distintas ocasiones con bajar la edad de imputabilidad – generalmente *a posteriori* de un homicidio resonante– y la estigmatización de los menores en conflicto con la ley penal alcanzó su paroxismo cuando el titular de la policía, el superintendente Daniel Salcedo, afirmó que los menores cometían “un millón de delitos al año” en la provincia<sup>17</sup>. La dureza del discurso ya había sido adelantada por el propio ministro Stornelli, quien afirmó en el discurso de egreso de los cadetes de la Escuela Vucetich que “no queremos más familias desmembradas por delincuentes incorregibles”<sup>18</sup>.

Este giro discursivo también se tradujo a la política pública. En una de las primeras medidas de gobierno, se restableció la figura del jefe policial a partir de la creación de la Superintendencia General de Policía, a través del Decreto 74/07 con rango de Subsecretaría. También restableció el predominio del ascenso por antigüedad. El art. 41 de la Ley 13.982 de personal policial establecía que 2/3 del total del personal ascendería por concurso o mérito y el tercio restante lo haría automáticamente, por antigüedad. La reforma del artículo impulsada por Scioli invirtió las proporciones, y restableció el predominio del ascenso automático por el mero paso del tiempo. Asimismo, eliminó el llamado “ingreso lateral”, utilizado en procesos de reforma policial en distintos países del mundo como una forma de oxigenar instituciones altamente burocratizadas y endogámicas (Pierce, 2010; Lewis, 2010), consistente en el ingreso de profesionales directamente en estamentos medios de la organización, sin pasar por todo el proceso formativo<sup>19</sup>. Por último, el gobierno decidió restablecer el llamado “doble escalafón”, suprimido por la reforma policial, aunque lo hizo mediante un eufemismo que consagraba la existencia de un escalafón con dos “subescalafones”.

Estas iniciativas representaban “gestos” amistosos por parte del poder político hacia la policía bonaerense. En ciertas instituciones como las agencias de seguridad, consagrar la antigüedad como principal valor profesional implica premiar la capacidad de sobrevivir dentro de la institución, lo que genera una estructura de incentivos tendiente a privilegiar el vínculo con los superiores antes que el buen desempeño. Las instituciones policiales, empezando en su etapa formativa y siguiendo a lo largo de toda la carrera, muchas veces se esfuerzan por imprimir un sentido del deber más vinculado a una lealtad irreflexiva al superior y a los imperativos institucionales que al desempeño eficaz y eficiente en el cumplimiento de los objetivos que la sociedad espera de la fuerza policial (Waldmann, 2003; Osse,

---

Dpto. Judicial de San Martín, a raíz del otorgamiento de libertades condicionales con uso de pulseras magnéticas.

<sup>15</sup> “El plan de seguridad de Scioli es darle más poder a la policía”, 30 diciembre 2007, *Clarín*.

<sup>16</sup> “Pese a los esfuerzos, Scioli admite que para la familia de Matías no hay consuelo”, 4 octubre 2010, *Clarín*.

<sup>17</sup> “Un millón de delitos al año son cometidos por menores”, 24 octubre 2008, TELAM.

<sup>18</sup> “Más poder de fuego policial”, 14 diciembre 2007, *Página 12*.

<sup>19</sup> Remitimos al respecto al mensaje del Proyecto que terminó sancionado bajo el número de ley 13.982. Allí se argumenta que el ingreso lateral es una práctica inconstitucional por vulnerar el “derecho a la carrera” establecido en el art. 103, inc. 12 de la Constitución Provincial.

2006). En relación a la estructura, las policías modernas suelen tener un único escalafón, con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades en la carrera y permitir que cualquier integrante de la fuerza ascienda hasta los cargos más elevados, sin importar el punto de partida. El argumento que sostiene la estructura de escalafón único es que tener dos carriles separados que nunca se cruzan –oficiales y suboficiales– tiende a generar una organización elitista, que reproduce las desigualdades.

Finalmente, el gobierno provincial impulsó un endurecimiento de la legislación penal y contravencional a través de modificaciones en el Código Procesal Penal<sup>20</sup> y en la Ley de Ejecución Penal; la más significativa fue la restricción de las excarcelaciones. Sumado a esto, el PE promovió un nuevo Código de Faltas de orientación fuertemente punitivista. Entre otras cosas, permitía encarcelar a vagabundos, mendigos, merodeadores, alcohólicos, “trapitos”, travestis, prostitutas, “limpiavidrios”, vendedores ambulantes, etc. Incluso, restablecía la prisión por deudas: p. ej., en el caso de los “trapitos”, la multa podía llegar a siete mil pesos, y en caso de insolvencia se aplicaba la privación de la libertad. El proyecto generó tal polémica en el ámbito público que de hecho no llegó a concretarse, pues se encontró con el fuerte rechazo de un conjunto de actores políticos y civiles<sup>21</sup>.

### **El giro descentralizador y la creación de las Policías Locales (UPPL) (2012-2014)<sup>22</sup>**

La última fase del segundo mandato de Scioli mostró una impronta discursiva y de política contrastante con el punitivismo exacerbado de sus primeros años al frente del ejecutivo. El contexto político explica razonablemente este cambio. Scioli aspiraba a ser el candidato presidencial de la amplia alianza de gobierno oficialista que, bajo el nombre del Frente para la Victoria, congregaba a dirigentes conservadores del peronismo bonaerense tradicional con actores de corte progresista

---

<sup>20</sup> Desde la sanción de la Ley 11.922, el proceso penal bonaerense fue modificado no menos de 40 veces en todos los gobiernos que se sucedieron. Un ejemplo elocuente de la política de limitación de las excarcelaciones puede verse en la reforma sufrida por el artículo 171, el cual quedó redactado de la siguiente manera por la modificación introducida en 2013 por la ley 14.517: “En ningún caso se concederá la excarcelación cuando hubiere indicios vehementes de que el imputado tratará de eludir la acción de la justicia o entorpecer la investigación. La eventual existencia de estos peligros procesales podrá inferirse de las circunstancias previstas en el artículo 148. El juez podrá considerar que concurren esos extremos cuando en los supuestos de tenencia o portación ilegítima de arma de fuego de cualquier calibre, el imputado hubiera intentado eludir el accionar policial, evadir un operativo público de control o, de cualquier otro modo, desobedecer, resistirse o impedir el procedimiento.” Esto fue presentado por el gobierno como una política dura contra aquellos que cometieran delitos con armas de fuego. En relación a las cuestiones políticas en torno a las reformas penales impulsadas por el gobierno de Scioli, véase: *La Política Online*, “Scioli consiguió que le aprobaran la reforma penal”, 28 abril 2010; *Clarín*, Scioli: “yo en la provincia limité las excarcelaciones”, 10 marzo 2014.

<sup>21</sup> El autor de este artículo tuvo acceso al anteproyecto del código en el marco de su rol como asesor legislativo en las comisiones de Seguridad y Asuntos Penitenciarios y Asuntos Constitucionales. A propósito, puede consultarse el documento “Grave amenaza a la libertad de los bonaerenses. La democracia malherida”, suscripto por cerca de un centenar de organizaciones civiles y prestigiosos profesionales del derecho.

<sup>22</sup> Para la reconstrucción de este tramo, construimos un registro periodístico a partir de la recolección asistemática de piezas periodísticas pertenecientes a periódicos nacionales (*Clarín*, *La Nación*, *Página 12*, *Perfil*, *Infobae*, *TELAM*, etc.), diarios y agencias provinciales (p.ej., *La Nueva Provincia*, *Infoban*, *Infocielo*, etc.) y publicaciones locales de orden municipal. Contiene 93 notas y nos referimos a ella como Unidad Hermenéutica 5.

que provenían tanto desde adentro como desde afuera del peronismo. Al mismo tiempo, el gobernador necesitaba tener una política de seguridad activa que le permitiera mostrarse como un dirigente interesado en la seguridad de sus gobernados, pero esa actitud de iniciativa y liderazgo en materia criminal no podía asumir el formato de lo que Monjardet (2010, p. 39-40) llamaba “campañas de ley y orden”, en tanto hubiera implicado conformar a los sectores manoduristas a expensas de tensar la relación con los sectores progresistas del oficialismo. En ese marco, Scioli ensayó una estrategia que combinó un ablandamiento del discurso incorporando la cuestión social como factor criminógeno, al tiempo que buscó mostrar una fuerte iniciativa personal consistente en una política de saturación policial cuyos puntos salientes fueron la creación de los Comandos de Prevención Comunitaria (CPC) y de las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL) (Unidad Hermenéutica 5).

Al inicio de su primer mandato, el gobierno de Scioli impulsó la supresión de las Policías Comunes, aunque la iniciativa no llegó a concretarse por la resistencia de los intendentes del interior, a los cuales el sistema les había dado buenos resultados. No obstante, esta desconfianza inicial hacia la descentralización fue reemplazada en la segunda parte de 2013 por una posición diametralmente opuesta. La designación de Alejandro Granados al frente del Ministerio de Seguridad resultó ser un punto de inflexión a partir del cual se inició una estrategia sostenida en dos pilares gemelos: descentralizar y saturar. El hasta entonces intendente de Ezeiza había sido uno de los mayores impulsores de la creación de cuerpos policiales a cargo de los intendentes. En ese sentido, crear nuevas policías a través de una descentralización que empoderase a los intendentes permitiría llenar con cada vez más policías el espacio público y aumentar la operatividad a partir de una conducción más cercana al territorio y, presumiblemente, más dinámica y eficiente (Unidad Hermenéutica 5).

En los años previos al dictado del decreto de creación de las UPL, la descentralización policial mostró una dinámica que en términos de las teorías politológicas de los procesos de descentralización podríamos llamar *bottom-up* (Montero y Samuels, 2004). Un grupo heterogéneo de intendentes venía promoviendo, por diversas vías y mediante distintos formatos, la delegación bajo su órbita de funciones policiales. Las propuestas fueron avanzando, y para el bienio 2013-2014 se encontraban en discusión al menos seis proyectos en la legislatura provincial: (1) el enviado en febrero de 2012 por el Poder Ejecutivo (Proyecto A-14 11/12); (2) la iniciativa elaborada por el equipo de Marcelo Sain, experto en seguridad y diputado del bloque NE, alineado en el kirchnerismo más ortodoxo (Proyecto D596 12/13); (3) el del senador Rodolfo D’Onofrio (Proyecto E348 10/11), del Frente Renovador liderado por Sergio Massa; y (4) la propuesta del diputado Eslaiman, también encuadrado en el massismo (Proyecto D1721 13/14). Circularon, además, al menos otros dos proyectos: (5) un antiguo texto de la diputada Dulce Granados, esposa del ministro de Seguridad; y (6) una iniciativa del diputado Guillermo Britos, ex comisario de “labonaerense”, vicepresidente de la comisión respectiva y alineado en el espacio del dirigente Francisco De Narváez.

Tras un proceso de arduas negociaciones, los distintos bloques alcanzaron un texto general de consenso que contenía todavía un reducido número de artículos sobre los cuales persistía el desacuerdo, tales como la facultad policial de portar el arma reglamentaria fuera del horario de servicio y la prohibición de la detención por averiguación de antecedentes. El texto fue sancionado en diputados y aprobado en

general en el senado. Durante la votación en particular, los bloques no lograron un acuerdo sobre los artículos de disenso y la sesión se postergó para el día siguiente. Las autoridades no lograron restablecer el *quorum* en los días posteriores y el proyecto quedó virtualmente congelado a las puertas de su conversión en ley (Unidad Hermenéutica 5).

Las acusaciones por el fracaso del proyecto atravesaron el mapa de actores en todas las direcciones. Para el sector más antikirchnerista del massismo, encabezado por el Intendente de San Miguel, Joaquín de la Torre, la principal responsabilidad por el fracaso del proyecto era de los referentes políticos de La Cámpora y Nuevo Encuentro, en tanto su posición intransigente sobre artículos considerados negociables habría sido en realidad una estrategia para impedir el logro de un acuerdo. Por su parte, el diputado Sain culpó a la “cúpula de la bonaerense” y al “peronismo conservador” por el naufragio de la posible ley<sup>23</sup>, reeditando una lectura de los hechos que los sectores reformistas adoptaron para explicar la interrupción de los anteriores procesos de reforma. El denarvaísmo señaló al massismo por la llamativa demora del presidente de la Comisión de Seguridad y Asuntos Penitenciarios en promover el tratamiento de la ley, y el PE provincial, a través del Jefe de Gabinete Alberto Pérez, acusó al Frente Renovador de boicotear la posibilidad de un acuerdo mezquinando el aporte del *quorum* necesario para el tratamiento del proyecto (Unidad Hermenéutica 5).

Así las cosas, el equipo de Scioli entrevistó la posibilidad de aprovechar estratégicamente la situación y creó las Unidades de Policía de Prevención Local mediante el Decreto 373/14 y la Resolución Ministerial 835/14. El gobernador desplegó una estrategia comunicacional que lo mostraba como un “hombre de acción”, decidido a enfrentar la inseguridad y sensible frente a la urgencia del problema, en contraste con aquellas negociaciones interminables entabladas por legisladores alejados de los temores de la gente común, y más preocupados por las ventajas políticas resultantes de sus acciones. A partir de ese momento, la descentralización policial asumió decididamente una dinámica *top-down*, en la cual el gobierno provincial utilizó los recursos de poder a su disposición para lograr las adhesiones de los municipios y, luego, poner en funcionamiento a las nuevas unidades policiales en pocos meses. La creación de policías locales asumió un ritmo frenético y, más temprano que tarde, se convirtió en una de las herramientas más importantes de la campaña electoral del gobernador en su carrera hacia la presidencia.

### **Consideraciones finales**

De los períodos analizados en los apartados anteriores podemos extraer tres conclusiones generales. En primer lugar, las reformas policiales se caracterizaron por una gran producción normativa que, no obstante, no alcanzó para institucionalizar el rumbo de la política pública. Mientras que la primera reforma policial fue interrumpida por el mismo gobierno que dos años antes la había impulsado, en un contexto de total colapso del sistema de seguridad pública; la segunda no logró subsistir al cambio de administración. Aunque ambas crearon densos marcos jurídicos, que cambiaron radicalmente los pilares sobre los que se fundaba la política

---

<sup>23</sup> Véase al respecto el artículo Sain (2016), “La municipalización policial en la Provincia de Buenos Aires”, en Rodríguez Gámez, Fernández y Sain, Seguridad y Gobiernos Locales en la Argentina, UMET.

de seguridad en la Provincia de Buenos Aires, la institucionalización formal-legal de estas orientaciones depolíticas estuvo lejos de garantizar su continuidad.

Segundo, la debilidad de la ley escrita para estructurar las orientaciones de política pública llegó a tal punto que las contrarreformas ni siquiera necesitaron derogar el marco jurídico heredado de las experiencias reformistas para interrumpirlas por completo. La política fáctica de “meterle bala a los delincuentes” convivió con una política legislativa según la cual el accionar policial

deberá adecuarse estrictamente al principio de razonabilidad, evitando todo tipo de actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral contra las personas así como también al principio de gradualidad, privilegiando las tareas y el proceder preventivo y disuasivo antes que el uso de la fuerza y procurando siempre preservar la vida y la libertad de las personas (art. 6, Ley 12.155).

Finalmente, la jerarquía de las normas no siempre estuvo vinculada a la radicalidad de los cambios. En el caso de los períodos reformistas, como vimos, las innovaciones legislativas resultaron trascendentes y se reflejaron en leyes ampliamente debatidas en el poder legislativo. Eso tendió a reflejar los importantes cambios que se estaban dando en la práctica, especialmente en relación a las estructuras organizacionales, el formato de la actuación policial y el tipo de relación con la comunidad. Sin embargo, esta relación no siempre guardó esa equivalencia.

El contraejemplo lo constituye el caso de las policías locales. Allí, mediante una resolución ministerial –autorizada por un sucinto decreto– se operó una de las mayores transformaciones organizacionales que sufriera la policía bonaerense. Por un lado, se dio inicio al segundo proceso de descentralización policial propiamente dicho (sus antecedentes habían sido las policías comunales) y, por otro, se incorporó una cantidad inaudita de policías en un lapso de tiempo inverosímil: cerca de 30 000 en un año, para una institución que desde hacía al menos una década oscilaba en torno a los 50 000 efectivos.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. y Chudnovsky, M. (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en: Acuña, C. (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina, Siglo XXI*, Bs. As., Argentina, pp.20-64
- Arslanián, L. (2008). *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Argentina: Edhasa.
- Barreneche, O. (2011). Construyendo la “casa de piedra”. La Policía de la Provincia de Bs As durante la primera mitad del Siglo XX. En: *Mirada (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial*, pp. 153-184, Bs. As., Argentina: Del Zorzal UNRN.
- Bonner, M. (2009). Media as Social Accountability. The case of police violence in Argentina. En: *The International Journal Press/Politics*, pp. 296-312.
- Caimari, L. (2012). *Mientras la ciudad duerme. Pistoleros, policías y periodistas en*

- Buenos Aires, 1920-1940, Siglo XXI, Bs. As., Argentina.*
- Centro de Estudios Legales y Sociales y Human Right Watch (1998). *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, EUDEBA, Bs. As. Argentina.
- Costantino, G. (2014). Las políticas de seguridad en Argentina. Los límites de la autonomía policial. En: *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, nro. 63.
- Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Bs. As., Argentina: Katz.
- Dutil, C. y Ragendorfer, R. (1997). *La Bonaerense. Historia criminal de la policía de Buenos Aires*, Planeta, Bs.As.
- Eaton, K. (2008). Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis. *Latin American Research Review*, vol. 43, nro. 3, pp. 5–32.
- Fleitas, D. (2010). La seguridad ciudadana en Argentina y su relación con el contexto regional. San José de Costa Rica, FLACSO. Recuperado en: [www.portalseguridad.org](http://www.portalseguridad.org)
- Frederic. S. (2008). *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Bs. As., Argentina: UNGS.
- Frederic, S. (2009). “Comentario a la dinámica policía-delito en los procesos de reforma policial”. En: Kessler, G: (comp.) *Seguridad y ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras*, Bs. As., Argentina: Edhasa.
- Galeano (2011). “Caídos en cumplimientos del deber. Notas sobre la construcción del heroísmo policial”, en: Galeano, D. y Kaminsky, G. (coords.) *Mirada (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial*, Teseo, Bs. As., Argentina, pp. 185-219.
- González, G. (septiembre, 2007). Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad, *Urvió, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 2, FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador, pp. 154-163
- González, G. (2005). Los intentos de reformas policiales en la Argentina: los casos de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires. En Dammert, L. y Bailey, J. (comps.) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafío*, Siglo XXI.
- Gorgal, D. (2015). “Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de las reformas y contra-reformas en la Provincia de Buenos Aires, 1997-2013”, junio 2015.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.
- Kingdom, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*, Little, Brown, Boston Mass, EEUU.
- Krause, K. (2009). Iron Fist Politics in Latin America: Politicians, Public Opinion, and Crime Control. Ponencia presentada en XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brazil.
- Levitsky, S. (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Bs. As. Argentina: Siglo XXI.
- Lewis, C. (2010): “Conducción para la integridad y la responsabilidad efectiva: un desafío desde adentro”, en: MITCHELL, Margaret y CASEY, John (eds.) (2010): *Conducción y administración policiales*, Prometeo, Bs. As. Argentina.
- Monjardet, D. (2010): *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*,

- Prometeo, Bs. As. Argentina.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). "The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences". En: Montero, A. y Samuels, D. (comps.) *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Osse, A. (2006): *Understanding Policing. A resource for human rights activist*. Amnesty International: Nederland.
- Otamendi, A. (2014). ¿Demandas de seguridad o demandas de mano dura? El 'consenso punitivo' en cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010). En *Hologramática*, Facultad de Ciencias Sociales, UNLZ, Año XI, Número 21, VII, pp. 115-174.
- Patashnik, E. (2008). *Reform at risk. What happens after major policy changes are enacted?* Princeton University Press, New Jersey: Princeton.
- Pereira, A. y Ungar, M. (octubre, 2004). The persistence of the "Mano Dura". Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone, LASA Congress, Las Vegas.
- Pierce, S. (2010): "Desarrollo de la conducción en la policía de Australasia: la función de la educación", en: Mitchell, M. y Casey, J. (eds.) (2010): *Conducción y administración policiales*, Prometeo.
- Salles Kobilansky, F. (2011). La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política. En *Cuadernos de Seguridad*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad, Ministerio de Seguridad de la Nación.
- Ragendorfer, R. (2002). *La secta del gatillo. Historia sucia de la Policía Bonaerense*, Planeta, Bs. As.
- Sain, M. (2003). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Sain, M. (2008). *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.
- Sain (2016), "La municipalización policial en la Provincia de Buenos Aires", en Rodríguez Gámez, Fernández y Sain, *Seguridad y Gobiernos Locales en la Argentina*, UMET.
- Waldmann, Peter (2003): "¿Protección o extorsión? Aproximación al perfil real de la policía en América Latina", en Waldmann, P. *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 111-138.

## **Anexo 1. Resumen de normativa analizada: leyes, decretos, resoluciones ministeriales y proyectos legislativos, 1997-2015**

\*Se consigna entre paréntesis la fecha de publicación en el Boletín Oficial

1. Ley 11.880, declarando en estado de emergencia a la policía bonaerense por el término de un año (10 diciembre 1996)
2. Ley 11.922, estableciendo el Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires (23 enero 1997)
3. Ley 12.069, convalidando la intervención de la policía bonaerense y creando la Comisión Bicameral de Seguimiento en el marco de la Honorable Legislatura de la Provincia (12 enero 1998)
4. Ley 12.069, creando el Instituto de Política Criminal y de Seguridad (12 enero 1998)

- 1998)
5. Ley 12.090 de creación del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires (7 abril 1998)
  6. Ley 12.154, de Seguridad Pública (5 agosto 1998)
  7. Ley 12.155, de Organización y Funcionamiento de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (5 agosto 1998)
  8. Decreto 61/99B, creando el cargo de Superintendente de Coordinación General de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (16 febrero 2000)
  9. Ley 13.202, de creación de la Policía Buenos Aires II (7 junio 2004)
  10. Ley 13.210, de creación de las Policías Comunes de Seguridad (22 junio 2004)
  11. Ley 13.482 de Unificación de Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires (20 junio 2006)
  12. Ley 13.188, declarando la emergencia de la policía por el lapso de 6 meses, prorrogable por el PE por 6 meses más (11 mayo 2004)
  13. Decreto 2688/04, extendiendo por seis meses la intervención de la policía en el marco de la ley 13.188 (19 noviembre 2004)
  14. Decreto de Necesidad y Urgencia 1647/05, autorizando al Ministro de Seguridad a ejercer las facultades previstas en la Ley 13.188 hasta tanto la Honorable Legislatura sancione el proyecto de ley Expte A-12 05/06 (que finalmente se sancionó como Ley 13.409) (1 agosto 2005)
  15. Ley 13.409, declarando la emergencia por seis meses sin opción de prórroga (16 enero 2006)
  16. Decreto de Necesidad y Urgencia 2.555/06 autorizando al Ministro de Seguridad a ejercer las facultades previstas en la Ley 13.409 hasta tanto la Honorable Legislatura sancione una nueva emergencia de la policía (29 septiembre 2006)
  17. Ley 13.704, declarando la emergencia de la policía por el lapso de un año, convalidando el DNU 2555/06 (20 julio 2007)
  18. Resolución Ministerial 1.350/06, creando el Programa Líderes para el Cambio Institucional (agosto 2006)
  19. Ley 11.922 de procedimiento penal, más de 40 reformas y normativas relacionadas (ley original sancionada 23 enero 1997)