



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



Universidad
Nacional
de Quilmes

Navarro Urquiza, Pablo Emiliano

Gobierno, seguridad y policía en la provincia de Buenos Aires : concepciones, estrategias y acciones (2015-2023)



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:

Navarro Urquiza, P. E. (2025). *Gobierno, seguridad y policía en la provincia de Buenos Aires: concepciones, estrategias y acciones (2015-2023)*. (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/20.500.11807/5856>

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

Gobierno, seguridad y policía en la provincia de Buenos Aires: concepciones, estrategias y acciones (2015-2023)

TESIS DOCTORAL

Pablo Emiliano Navarro Urquiza

navarrourquizapablo@gmail.com

Resumen

La presente tesis tiene por objeto aportar al conocimiento sobre las concepciones, estrategias y acciones en torno a los sistemas de seguridad y policía por parte de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2023. En el periodo señalado, la provincia fue gobernada por dos autoridades políticas de signos políticos e ideológicos contrapuestos, lo que, a priori, debería permitir identificar dos formas diferentes de abordar los asuntos relacionados con la seguridad y, en particular, con la institución policial bonaerense. Sin embargo, el supuesto general que orienta la investigación es que, pese a las diferencias políticas y discursivas presentadas por ambos gobiernos, la gestión política de la seguridad y la policía exhibió más continuidades que rupturas. Se propone un trabajo de análisis político-institucional, basado en la realización de un estudio comparativo asentado en el enfoque conceptual del gobierno de la seguridad y la policía, con la utilización de diversas fuentes documentales. El análisis permite comprender los desafíos a los que se enfrentan los mandatarios bonaerenses en cuanto al gobierno de los aspectos mencionados. La propuesta, también, contribuye a la literatura especializada sobre el nivel subnacional de gobierno en Argentina.

Palabras clave: Gobierno, seguridad, policía, concepciones políticas, estrategias gubernamentales.



Gobierno, seguridad y policía en la provincia de Buenos Aires: concepciones, estrategias y acciones (2015-2023)

Tesis para obtener el grado académico de
Doctor en Ciencias Sociales y Humanas

Mg. Pablo Emiliano Navarro Urquiza*

Director:

Dr. Marcelo Fabián Sain

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



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
<i>Investigaciones preliminares</i>	<i>8</i>
<i>Enfoque conceptual</i>	<i>15</i>
<i>Metodología</i>	<i>24</i>
<i>Antecedentes del gobierno político de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires (2007-2015)</i>	<i>29</i>
CAPÍTULO 1. VIDAL, LA SEGURIDAD Y LA POLICÍA: CONCEPCIONES Y ESTRATEGIAS	44
<i>Concepciones</i>	<i>45</i>
<i>Estrategias políticas orientadas al abordaje policial de la seguridad.....</i>	<i>66</i>
CAPÍTULO 2. LA BONAERENSE DE VIDAL: ASPECTOS INSTRUMENTALES	85
<i>Institucionalidad policial.....</i>	<i>85</i>
<i>Controles funcionales</i>	<i>100</i>
<i>Conflictos policiales</i>	<i>110</i>
CAPÍTULO 3. KICILLOF, LA SEGURIDAD Y LA POLICÍA: CONCEPCIONES Y ESTRATEGIAS	114
<i>Concepciones</i>	<i>115</i>
<i>Estrategias políticas orientadas al abordaje policial de la seguridad.....</i>	<i>132</i>
CAPÍTULO 4. LA BONAERENSE DE KICILLOF: ASPECTOS INSTRUMENTALES	155
<i>Institucionalidad policial.....</i>	<i>156</i>
<i>Controles funcionales</i>	<i>181</i>
<i>Conflictos policiales</i>	<i>188</i>
REFLEXIONES FINALES	200
<i>Consideraciones generales</i>	<i>200</i>
<i>Concepciones, estrategias y acciones en materia de seguridad y policía durante el gobierno de María Eugenia Vidal (2015-2019).....</i>	<i>201</i>
<i>Concepciones, estrategias y acciones en materia de seguridad y policía durante el gobierno de Axel Kicillof (2019-2023).....</i>	<i>209</i>



<i>Continuidades y rupturas en el gobierno y gestión política de la seguridad y la policía por parte de María Eugenia Vidal (2015-2019) y Axel Kicillof (2019-2023).....</i>	<i>216</i>
<i>Futuras líneas de investigación.....</i>	<i>228</i>



INTRODUCCIÓN

En la Argentina, las políticas de seguridad y el desempeño policial constituyen complejos temas de debate académico, político y social. Esta tendencia se estableció, básicamente, durante las últimas décadas, y lo hizo en paralelo a la construcción de la inseguridad como un problema público, tanto en lo estadístico¹ como en lo subjetivo², conforme lo establecen especialistas en la materia. En este contexto, surgieron múltiples investigaciones científicas relacionadas con tales aspectos de la vida social.³

La presente tesis se inserta dentro del conjunto de estudios sociales sobre seguridad -y, particularmente, dentro de aquellos trabajos que abordan el desempeño político-institucional de las administraciones gubernamentales en materia de gestión de la seguridad y de las instituciones policiales. Así, esta investigación aborda el accionar

¹ CIAFARDINI, Mariano y FERNÁNDEZ, Daniel, *Delito y prevención del delito en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes Editorial, Bernal, 2020.

² KESSLER, Gabriel, *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2009.

³ En esta línea, destacan los siguientes trabajos: SOZZO, Máximo, *Inseguridad, prevención y policía*, FLACSO, Quito, 2008; FREDERIC, Sabina, *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*, Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, 2008; BINDER, Alberto, “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual”, en KESSLER, G. (comp.), *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*, Edhasa, Buenos Aires, 2009; KESSLER, Gabriel, *Controversias sobre la desigualdad: Argentina 2003-2013*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2014; SAIN, Marcelo, *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2015.



de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires entre los años 2015 y 2023 en lo que respecta a la seguridad, en un sentido general y, en particular, a la policía.

El trabajo pretende echar luz sobre las modalidades de gestión política de la seguridad y la policía en la provincia por medio de un estudio comparativo sobre dos gobiernos distintos -y presuntamente posicionados de manera antagónica en lo atinente a lo político y lo ideológico-, a saber: las gestiones a cargo de María Eugenia Vidal (2015-2019) y de Axel Kicillof (2019-2023)⁴, con el fin de dar cuenta de los desafíos y dilemas que enfrentan los mandatarios bonaerenses a la hora de gestionar la seguridad.

La relevancia del problema de investigación gira en torno a varios factores. Primero, el desarrollo de la inseguridad como problema público en el país -y, fundamentalmente, en la provincia de Buenos Aires- durante los últimos decenios.⁵ En segundo lugar, y derivado de ello, el desempeño de los gobiernos provinciales en materia de seguridad y policía adquirió vital relevancia. Tercero, el estudio de la gestión política de esas temáticas durante dos administraciones gubernamentales de signos políticos contrapuestos invita a la reflexión sobre las concepciones y consideraciones particulares de los diferentes espacios políticos sobre la seguridad. Cuarto, durante los últimos años la seguridad se conformó como uno de los elementos de mayor relevancia en el marco de las sucesivas campañas y debates electorales a nivel nacional pero, también, provincial. El estudio de las acciones e intervenciones gubernamentales efectivamente llevadas a cabo sirve para estudiar cuáles fueron los lineamientos

⁴ En 2023, Axel Kicillof fue reelecto como gobernador de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, como el objeto de este estudio es comparar a dos administraciones gubernamentales bonaerenses, se utiliza el primer periodo a cargo de Kicillof, dando lugar a un trabajo comparativo en periodos temporales análogos.

⁵ Al respecto, véanse los informes producidos por el Sistema Nacional de Información Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación, los cuales son retomados posteriormente en el presente trabajo.



predominantes a la hora de gestionar políticamente la seguridad más allá de los debates y los discursos de campaña. En quinto y último lugar, es dable destacar, también, que las consideraciones de la sociedad bonaerense sobre su policía no suelen ser alentadoras.⁶ El escrutinio científico de esa realidad permite ver cuánto hay de cierto en esas valoraciones y cuanto de ello deriva de suposiciones y prejuicios políticos, académicos y mediáticos al respecto. En definitiva, se trata de un caso con plena vigencia y relevancia para su abordaje.

Se abarca aquí el periodo temporal delimitado entre los años 2015 y 2023 ya que, durante ese lapso, la provincia bonaerense fue gobernada por dos administraciones de signos políticos e ideológicos presuntamente opuestos, lo que, a priori, debería permitir identificar dos formas distintas de gobernar la policía. Otro factor que justifica la delimitación del periodo temporal propuesta reside en el rol que le fue conferido a los asuntos relacionados con la seguridad en la campaña por la gobernación provincial de 2015, así como también en 2019, en particular, en la provincia de Buenos Aires.

La hipótesis general que orienta la investigación es que, pese a las diferencias políticas e ideológicas entre las dos administraciones gubernamentales, así como también a las narrativas que las mismas establecieron en torno a la seguridad y la policía, el desempeño efectivo de ambos gobiernos en esos rubros se orientó más hacia la continuidad de estrategias y acciones antes que al establecimiento de rupturas.

La tesis propone como objetivo general aportar al conocimiento sobre las concepciones, estrategias y acciones impulsadas por los gobiernos de la provincia de Buenos Aires en torno a la seguridad y la policía entre 2015 y 2023; mientras que

⁶ Prueba de ello son los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en 2017.



persigue los siguientes objetivos específicos: identificar las concepciones de las autoridades gubernamentales bonaerenses sobre las cuestiones relacionadas con la seguridad y la policía; caracterizar las principales estrategias políticas destinadas al abordaje policial de la seguridad impulsadas por ambos gobiernos; identificar las acciones implementadas por los gobiernos provinciales orientadas a la gestión de la policía en un plano instrumental; y, finalmente, comparar el desempeño de las distintas autoridades gubernamentales en los elementos anteriormente destacados.

La investigación se fundamenta en la vacancia de investigaciones sobre la temática propuesta en el periodo de estudio seleccionado. La rama de estudios sobre seguridad y policías en la Argentina tiene una conformación relativamente reciente y, por esta razón, los trabajos enmarcados en esa tradición aportan a la consolidación de ese campo temático. Existen pocos trabajos dedicados a indagar científicamente sobre la relación entre gobiernos y policías. La mayoría de las investigaciones estudia la seguridad en un sentido general, y lo hace mediante el tratamiento de contextos específicos, como crisis relacionadas con hechos particulares de inseguridad o procesos de reformas. En consecuencia, hay una relativa ausencia de investigaciones sobre la gestión de la seguridad y la policía, tanto a nivel nacional como subnacional. La propuesta pretende aportar a la identificación de patrones y tendencias presentes en el gobierno de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires, así como también de diferencias y semejanzas en el abordaje gubernamental de esas cuestiones.

Finalmente, se espera que el trabajo produzca una contribución de doble impacto. Por un lado, un impacto científico, dado por la contribución a un campo en desarrollo, como lo es el estudio de las políticas de seguridad y, específicamente, de la gestión política de la policía. Por otro, un impacto de transferencia, orientado a la contribución para la producción de políticas públicas en la materia.

El documento se organiza en cuatro capítulos, además de la presente introducción. El primer y segundo capítulo presentan las concepciones de Vidal sobre la



seguridad y la policía, las estrategias políticas orientadas al abordaje policial de la seguridad y los aspectos instrumentales de la relación entre gobierno y policía en ese periodo. Los capítulos tercero y cuarto estudian las mismas cuestiones para el periodo gubernamental a cargo de Kicillof. Finalmente, se presentan las conclusiones, junto con una comparación entre ambos gobiernos y lineamientos para futuras investigaciones.

A continuación, se suceden tres apartados destinados a dar cuenta del estado de la cuestión sobre el problema de investigación, las nociones teóricas que orientan el trabajo y, finalmente, el enfoque metodológico propuesto. Seguidamente, se incorporan elementos que apuntan a reconstruir los principales aspectos de la gestión del gobernador Daniel Scioli (2007-2015) en materia de seguridad y policía, como un antecedente inmediato de la gestión de María Eugenia Vidal en esos dos aspectos.

Investigaciones preliminares

Existen varias investigaciones sobre gobierno, seguridad y policía en la Argentina en general, y en la provincia de Buenos Aires en particular, dentro de las cuales destacan dos grandes líneas de trabajos en relación con el tema propuesto: primero, y en un sentido amplio, la literatura especializada orientada al estudio del desempeño de los diferentes gobiernos bonaerenses en materia de seguridad -dentro de los cuales se incorpora la institución policial como uno de los principales actores de esa trama- y, segundo, los trabajos que abordan a la institución policial provincial desde su institucionalidad y en relación con las diferentes administraciones gubernamentales.

Dentro del primer grupo de estudios, Marcelo Sain postula que, en la Argentina reciente, primaron las intervenciones gubernamentales orientadas a desestimar las problemáticas vinculadas con la seguridad pública, priorizando un abordaje parcial de la seguridad, sin políticas públicas abocadas a la prevención, atenuación o resolución de los conflictos y las violencias sociales bajo un enfoque integral, así como tampoco de las



problemáticas relacionadas con los delitos comunes y complejos. Este abordaje parcial apuntó a sosegar el malestar ciudadano -y, en particular, aquel malestar apuntalado por los medios de comunicación- en torno a la inseguridad mediante el impulso de medidas de corte efectista, tales como el aumento de patrulleros y de policías en la vía pública o la realización de operativos de saturación policial. Sain concluye que el desinterés gubernamental al respecto y el predominio de las medidas centradas en la policía promovieron que dicha institución adquiriera un considerable grado de autonomía.⁷

Gabriel Costantino, por su parte, estudia las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre los años 1984 y 2011. Según él, los gobernadores provinciales diseñan e implementan políticas de seguridad de izquierda o de derecha según sus planes de campaña electoral, vinculados con el electorado medio y la orientación política del gobierno nacional. En este sentido, añade que la efectiva implementación de esas políticas se produce en aquellas provincias que se encuentran alineadas política y/o ideológicamente con el gobierno nacional. Finalmente, advierte la existencia de una dinámica específica en la formulación de las políticas de seguridad en la provincia bonaerense, que vuelve relativa la autonomía de la policía destacada por Sain.⁸

Realizando una indagación histórica sobre la seguridad, Diego Galeano analiza las políticas de seguridad en la Argentina entre 1998 y 2001, dando cuenta del rol de los cuadros técnicos en materia de seguridad y sus interacciones con otros actores del campo político. Pese a que su investigación procura estudiar dinámicas presentes a nivel

⁷ SAIN, Marcelo, “Políticas de seguridad pública. «Surfeando» la ola de inseguridad en la poscrisis de 2001”, en ACUÑA, Carlos (comp.), *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2014.

⁸ COSTANTINO, Gabriel, “¿Leviatán azul? Los vaivenes de la política de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1984- 2011)”, en revista *Colección*, 21(26), 2016.



nacional, centra su atención en el caso de la provincia bonaerense dado que, según él, la reforma del sistema de seguridad iniciada en 1997 en la provincia dio lugar a la modificación de la trama política de las estrategias de seguridad pública a nivel nacional, promoviendo nuevas formas de interacción entre los actores relacionados con el ámbito de la seguridad. Galeano afirma que, hasta ese entonces, el conocimiento experto sobre gestión pública de la seguridad se encontraba monopolizado por las agencias policiales y, a partir de esos años, comenzaron a incorporarse al sistema político cuadros técnicos especializados, en paralelo a la demanda de conocimiento experto en esos temas por parte de la propia clase política. Quizás este aporte histórico explique la complejidad implicada en el abordaje de la seguridad, la influencia de las instituciones policiales y el contrapunto existente entre los autores previamente referidos.⁹

Desde una perspectiva basada en el análisis del discurso público de los gobernadores de la provincia bonaerense durante las primeras dos décadas desde el regreso de la democracia, Federico Lorenc Valcarce estudia la problematización de la seguridad pública y los asuntos policiales en ocasión de las sucesivas aperturas de sesiones de la legislatura provincial. En este contexto, el autor concluye que los principales elementos identificados en la narrativa de los mandatarios provinciales en materia de seguridad pública son la policía y el delito, así como también que la profundización con que los mismos abordaron dichas temáticas estuvo estrechamente vinculada con el contexto político y social que enmarcó los discursos de referencia.¹⁰

⁹ GALEANO, Diego, “Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos. El caso de las políticas de seguridad en la Argentina (1998-2001)”, ponencia presentada en las *XXX Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de la Plata*, La Plata, 10-12 de diciembre de 2003.

¹⁰ LORENC VALCARCE, Federico, “Los gobernadores y la inseguridad. La problematización de la seguridad pública en el discurso institucional de los mandatarios de la provincia de Buenos Aires durante las dos



Ángela Oyhandy analiza los cambios y permanencias en materia de seguridad en la provincia bonaerense entre 2002 y 2014. Esta investigadora advierte que en ese periodo se sucedieron tres grandes etapas. La primera, desenvuelta entre 2002 y 2007, en la cual se impulsaron acciones de corte reformista en materia de seguridad y, en particular, sobre la policía; la segunda, a partir del año 2007, con la implementación de algunas iniciativas orientadas a desandar las modificaciones implementadas; y, finalmente, una etapa iniciada en 2014 con la declaración provincial de emergencia en seguridad, la cual, según la autora, dio inicio a una instancia signada por la incertidumbre en torno al sostenimiento del orden vigente o el arribo de una nueva impronta gubernamental en materia de gestión de la seguridad pública en la provincia.¹¹

Finalmente, Sabina Frederic estudia las complejidades que los gobiernos habitualmente identificados con el espectro político catalogado como “progresista” enfrentan a la hora de abordar políticamente las cuestiones relacionadas con la seguridad. En este marco, la autora analiza la experiencia de la provincia de Buenos Aires a partir de 2019, cuando se produjo el arribo de Axel Kicillof al gobierno provincial y de Sergio Berni al Ministerio de Seguridad bonaerense. Frederic advierte que existe un desfase entre las proclamas progresistas y la experiencia de gestión que, en el caso

primeras décadas de recuperación democrática (1983-1999)”, en revista *Austral Comunicación*, vol. XII, N° 2, 2023.

¹¹ OYHANDY, Ángela, “De la Reforma Policial a la Declaración de Emergencia: cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2014”, en revista *Cuestiones de Sociología*, N° 10, 2014.



particular de la provincia de Buenos Aires, derivó en la instalación de Berni como un “pararrayos” destinado a proteger políticamente al gobernador Kicillof.¹²

Estos vaivenes en el gobierno de la seguridad y la policía, la centralidad de la política y las transformaciones dadas por la incorporación de cuadros técnicos, son elementos a tener en cuenta para pensar las políticas de seguridad en la Argentina, en general, y en la provincia de Buenos Aires, en particular. Entre la desestimación, la especulación y el efectismo de los gobernadores se suceden una serie de intrincadas relaciones en torno a los modelos de gobierno de la seguridad pública, vinculadas, también, con determinados momentos históricos.

Por otro lado, existe un grupo de trabajos directamente vinculados con la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Destaca, entre ellos, otro aporte de Sabina Frederic, quien da cuenta de las tendencias políticas e institucionales que moldearon la configuración de las policías durante las últimas décadas y propone incorporar al abordaje del trabajo policial las concepciones y prácticas de los efectivos involucrados en él, así como también sus subjetividades. Abordando el caso bonaerense, Frederic observa que, para algunos efectivos de la policía provincial, la intervención civil de la policía impulsada por Duhalde en 1997 fue una intromisión por parte de las autoridades gubernamentales, y no un proceso legítimo. En tanto, para el gobierno provincial, la medida apuntó a descentralizar el mando de la policía, lo que permite advertir las distintas cosmovisiones existentes entre los gobiernos y los integrantes de la policía.¹³

¹² FREDERIC, Sabina, *Lo que el progresismo no ve (cuando aborda la seguridad)*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2024.

¹³ FREDERIC, Sabina, *Los usos de la fuerza pública...*, op. cit.



Con menor énfasis en el estudio de las subjetividades, Marcelo Sain propone considerar a la policía como una institución con un alto grado de autonomía por decisión de los gobiernos de turno, como consecuencia del desinterés existente en la clase política respecto de dichas instituciones. Para este autor las principales problemáticas vinculadas con la seguridad pública y la policía en el país estuvieron vinculadas con el desentendimiento gubernamental sobre los asuntos vinculados con la seguridad y la policía y, en su marco, con el abordaje meramente policial de la seguridad.¹⁴

Frederic y Sain en conjunto analizan la profesionalización y reforma policial en la Policía de la Provincia de Buenos Aires en 2004 para dar cuenta de los matices que existen entre, por un lado, las representaciones normativas sobre lo que debe ser una institución policial y sus integrantes y, por otro, las prácticas que efectivamente llevan a cabo los miembros de esas policías. Estos autores observan que la reforma policial impulsada por Arslanian durante el gobierno de Felipe Solá -sobre la cual se hará referencia posteriormente- se fundó sobre los pilares de la modernización policial signada por la profesionalización, el control interno y el policiamiento comunitario en tanto representaciones ideales sobre la policía. Sin embargo, ello no tuvo asidero al interior de la institución, puesto que, en términos del propio Arslanian, la reforma no pudo permear la denominada “cultura policial”. En este sentido, Frederic y Sain introducen la cuestión de las prácticas y las representaciones policiales como una dimensión clave a la hora de estudiar a la policía.¹⁵

¹⁴ SAIN, Marcelo, *El leviatán azul...*, op. cit.

¹⁵ FREDERIC, Sabina y SAIN, Marcelo, “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, Buenos Aires, 2008.



Por su parte, Osvaldo Barreneche y Diego Galeano estudian distintos procesos de reforma policial que se llevaron adelante en la Argentina, en general, y en la provincia de Buenos Aires, en particular, durante los siglos XIX y XX. En esta dirección, los autores problematizan los modelos institucionales de policía en el país y la provincia, su relación con la justicia, los procesos de modernización tecnológica, la profesionalización y, finalmente, el desfasaje existente entre normas y prácticas, el cual destacan como un aspecto de particular relevancia para la indagación sobre asuntos policiales.¹⁶

Finalmente, Diego Gorgal estudia las políticas de reforma policial que se implementaron en la institución policial bonaerense, y argumenta que las mismas no tuvieron éxito debido a distintas falencias presentes en los propios proyectos de modernización, así como también por la resistencia exhibida por el viejo orden político e institucional. Además, Gorgal indica que las sucesivas propuestas de reforma no lograron articular los intereses de los diversos grupos involucrados, dentro de los cuales destacan el gobierno, la oposición y los integrantes de la institución policial.¹⁷

La presente investigación, entonces, pretende anclarse en el seno de las mencionadas posturas, puntos en común y divergencias sobre las temáticas referidas.

¹⁶ BARRENECHE, Osvaldo y GALEANO, Diego, “Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX”, en revista *Cuadernos de Seguridad*, N° 8, 2008.

¹⁷ GORGAL, Diego, *Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013*, Documento de Trabajo N° 1, Universidad Católica Argentina y Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2015.



Enfoque conceptual

El marco conceptual propuesto para el trabajo se asienta en el enfoque del gobierno de la seguridad pública y en la consideración relacional de los gobiernos y las policías. Sobre el primero de ellos, Marcelo Sain destaca que el mismo comprende al “conjunto de estructuras y procesos institucionales que [...] se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública”, así como también a “la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual estas se llevan a cabo”.¹⁸ Para este autor, el ejercicio del gobierno de la seguridad pública comprende, en primer lugar, la formulación de un diagnóstico en materia institucional y situacional respecto de la institucionalidad política y policial en torno a dicha cuestión y sobre las principales problemáticas criminales, respectivamente. En segundo término, implica el diseño de estrategias institucionales y situacionales para dar respuesta a las deficiencias institucionales y los conflictos derivados del diagnóstico efectuado. Las primeras apuntan a reformar o modernizar las estructuras políticas y/o policiales para optimizar su funcionamiento, mientras que las segundas se orientan a abordar los delitos y las violencias por medio de su prevención y conjuración. Estas últimas son implementadas por medio de distintas vías, dentro de las cuales destacan las estrategias de abordaje social, de prevención y control policial o de persecución penal.

En esta clave, el trabajo procura dar cuenta de los diagnósticos efectuados por las autoridades gubernamentales de la provincia de Buenos Aires respecto de la seguridad, así como también las estrategias institucionales y, en el plano sustantivo, las estrategias de control policial del delito implementadas por los gobiernos para atender las problemáticas identificadas. Las estrategias sociales de prevención, junto con las

¹⁸ SAIN, Marcelo, *El leviatán azul...* op. cit., p. 71.



estrategias de persecución penal, en tanto, no forman parte del trabajo dado que el objeto del mismo es, particularmente, la relación entre gobierno, seguridad y policía.

El enfoque introducido por Sain se enmarca, en un sentido general, en los desarrollos teóricos elaborados por David Garland, quien da cuenta de una configuración particular del campo del control del delito y la justicia penal, basada en “un complejo reconfigurado de estructuras y estrategias enlazadas”, compuestas por viejos y nuevos elementos: “lo viejo revisado y reorientado por un nuevo contexto operativo” y “los elementos nuevos modificados por la persistente influencia de prácticas de funcionamiento y formas de pensamiento que datan del periodo anterior”.¹⁹ Por cierto, este autor le confiere un rol central a las cosmovisiones particulares de los agentes sociales relacionados con el control del delito en las sociedades contemporáneas al indicar que “la visión de los actores de su propia práctica y del sistema en el que trabajan es crucial en la constitución del funcionamiento de las instituciones y de su significado social”, lo que implica que “las enunciaciones y la retórica discursivas [...] [sean] tan importantes como la acción y las decisiones en cuanto a aportar evidencias acerca del carácter del campo”.²⁰ Esto último tiene una especial influencia en los actores políticos, quienes hacen del discurso verdaderos lineamientos políticos. En palabras de Garland, las “declaraciones retóricas y las razones que proclaman [los actores políticos y las autoridades públicas] no son simplemente una glosa de sus acciones sino que son en realidad una forma de acción en sí mismas”.²¹

¹⁹ GARLAND, David, *La cultura del control*, Gedisa Editorial, Barcelona, 2001, pp. 65 y 66.

²⁰ *Ibíd.*, p. 67.

²¹ *Ibíd.*, p. 68.



Respecto de la relación entre gobierno y policía, se retoman aquí los aportes propuestos por Sabina Frederic y Marcelo Sain, quienes especificando las particularidades de la policía señalan que la misma cuenta con dos características esenciales: primero, que configura una “instancia políticamente subordinada al gobierno estatal” ya que el mismo “fija su doctrina, organización y funcionamiento” y se encarga de establecer “los lineamientos políticos y estratégicos en cuyo marco la Policía desarrolla sus acciones”.²² Y, segundo, que dicha institución “integra el sistema de seguridad pública junto con otras instancias” -dentro de las cuales estos investigadores destacan el Poder Judicial y el gobierno administrativo que, en su conjunto, conforman un complejo institucional abocado específicamente a “abordar y resolver los conflictos que se manifiestan en hechos de violencia y/o en acciones delictivas, a través de la prevención y conjuración de los mismos y/o la persecución penal de los responsables de los delitos”.²³ Bajo estos preceptos, también se indaga en la tesis sobre las características específicas que adoptaron los gobiernos bonaerenses en lo referido a la institución policial en las dos dimensiones especificadas por los autores mencionados y, en particular, sobre la primera de ellas.

Esta perspectiva se complementa con el marco analítico provisto por Dominique Monjardet, quien comprende a la policía como un sistema compuesto por tres dimensiones: en primer lugar, como una “herramienta de producción caracterizada por una división y especialización de las tareas, las técnicas, los procedimientos, los saberes, una estructura jerárquica, normas informales, etc.”, considerada por este sociólogo

²² Estas ideas dan lugar a la dimensión instrumental de la relación entre gobierno y policía que se presenta en esta tesis, vinculada aquí con el estudio de la institucionalidad policial, los conflictos policiales y los mecanismos de controles de desempeño y legalidad sobre la policía.

²³ FREDERIC, Sabina y SAIN, Marcelo, “Profesionalización y reforma policial...”, op. cit., pp. 222 y 223.



como la “dimensión organizacional”; la dimensión que comprende a la policía como “una institución [y un] instrumento creado por la autoridad política para promover, realizar o salvaguardar intereses colectivos identificables”; y, finalmente, como “un grupo profesional especializado”: los policías, que “como todo grupo profesional, se caracteriza por unos intereses y una cultura propios, unos principios de identidad con respecto al no-profesional [y] criterios de diferenciación internos”.²⁴

A la hora de pensar en las estrategias políticas de control policial del delito que se abordan en el texto, una referencia fundamental se halla en la obra de Jean Paul Brodeur, quien asegura que “el problema político de ejercer un control sobre el aparato policial no es más que una prolongación de la dificultad particular de supervisar este tipo de aparato”. En el plano específicamente político, esta dificultad se traduce en la “tradicional reserva de la clase política a responder acerca de las actuaciones de la policía”. En consecuencia, “la ambigüedad de las directivas de lo político para con la policía es deliberadamente mantenida y forma parte de una estrategia de caución mutua” que responde a “principios tácitos cuya naturaleza puede ser, por lo menos, bosquejada”. El autor denomina metafóricamente a los mandatos dados por el poder político a la policía como “cheques en gris”, dado que “la firma y los montos consentidos son, por un lado, lo bastante imprecisos como para suministrar al ministro que lo emite el motivo ulterior de una denegación plausible de lo que fue efectivamente autorizado” pero, por otro lado, “lo suficientemente legibles como para garantizar al policía que recibe este cheque un margen de maniobra del que, a su vez, podrá afirmar de manera plausible que le fue explícitamente concedido”. En definitiva, para Brodeur, “la opacidad de las directivas transmitidas es una función directa de la previsión que se hace del

²⁴ MONJARDET, Dominique, *Lo que hace la policía*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2010, p. 17.



carácter ilegal o reprensible de las operaciones que deberán ser ejecutadas para ponerlas en práctica”.²⁵

Es pertinente subrayar que la centralidad de los lineamientos teóricos provistos por Sain y Frederic tiene un fundamento analítico y, también, se basa en el hecho de que ambos autores estudian el caso argentino y, particularmente, bonaerense. Este criterio no ignora que en otras latitudes, tanto de América Latina como de Europa y Estados Unidos²⁶ existe una amplia y diversa literatura especializada sobre la relación entre gobiernos y policías -más allá de los aportes recuperados precedentemente. Pese a ello, la misma no es incorporada al marco analítico de la presente tesis, ya que la investigación gira en torno a la especificidad del caso bonaerense, dentro del cual figuran como principales emergentes las cuestiones de la conducción política de la policía y el autogobierno policial. Sin embargo, cabe reflexionar en torno a una cuestión directamente relacionada con esto: si en el caso estudiado la antinomia se basa en el enfrentamiento entre conducción y autonomía, ¿cuáles son los ejes que moldean la relación entre gobierno y policías en otras partes del mundo? Indagar en torno a esto, quizás, permita dar cuenta de por qué en el caso estudiado estas temáticas suscitan tanta relevancia tanto en el plano académico como en lo político.

Dejando a un lado el caso argentino, en Latinoamérica el nudo de la relación entre gobiernos y policías no gira en torno al mentado antagonismo entre conducción política y autogobierno policial, sino que se encuentra en la necesidad de reformar y

²⁵ BRODEUR, Jean-Paul, *Las caras de la policía*, Prometeo Libros, 2011, pp. 46 y 47.

²⁶ Se refiere particularmente a este conjunto de áreas geográficas, por un lado, por el prolífico desarrollo científico que las mismas exhibieron en las temáticas objeto de la presente investigación y, por otro, por la influencia que los estudios allí desarrollados tuvieron en la consolidación del conjunto de trabajos sobre gobierno, seguridad y policía a nivel global.



profesionalizar las instituciones policiales para adecuarlas a la legalidad democrática, por un lado, y para atender a la creciente complejidad que el fenómeno criminal exhibe en la región, por otro. Varias investigaciones dan cuenta de las falencias que exhiben las policías.²⁷ Estos trabajos reconocen que las mismas cuentan con un relativo grado de autonomía, pero tienden a considerar que la misma se enmarca en acuerdos de aceptación de la subordinación a los gobiernos por parte de las policías a cambio de protección por parte de esas autoridades ante determinadas situaciones de conflicto.

Por otro lado, los estudios que abordan el caso de los países angloparlantes se focalizan en diversas cuestiones. Por mencionar algunos de ellos, Laura Cleary y Roger Darby, analizando la gestión de la seguridad en un sentido amplio y en términos globales, señalan que el principal escollo respecto del gobierno de la seguridad gira en torno a cómo brindar el servicio de seguridad más efectivo, eficiente y al menor costo, así como también a las cuestiones relacionadas con la forma en que se conceptualiza la seguridad, los potenciales riesgos, los sectores prioritarios para la provisión de seguridad estatal y quiénes son los actores relacionados con la garantía de estas iniciativas.²⁸

²⁷ Al respecto, véase: LÓPEZ PORTILLO VARGAS, Ernesto, “La policía en México: función política y reforma”, documento publicado en el sitio web del *Instituto para la Seguridad y la Democracia*, México, 2000; FRÜHLING, Hugo, “Luces y sombras en la reforma policial latinoamericana”, en revista *Análisis Político*, año 3, N° 2, Fundación Konrad Adenauer, Guatemala, 2009; ARIAS, Patricia, ROSADA-GRANADOS, Héctor y SAIN, Marcelo, *Reformas policiales en América Latina: principios y lineamientos progresistas*, Friedrich Ebert Stiftung, Bogotá, 2012; y DAMMERT, Lucía, “¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina”, en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, vol. 13, N° 44, México, 2019.

²⁸ CLEARY, Laura y DARBY, Robert, “Introduction: change within context”, en CLEARY, Laura y DARBY, Robert, *Managing security. Concepts and challenges*, Routledge, Abingdon, 2022.



Por su parte, y estudiando el caso estadounidense, John Worrall señala que allí la relación entre gobierno y policía se enmarca dentro de las reglas de juego institucionales. En la medida en que las policías dependen, mayormente, de los gobiernos políticos, estos establecen relaciones orientadas a hacer funcionar adecuadamente a esas instituciones, las cuales cuentan con cierto grado de discrecionalidad, pero siempre bajo la conducción política.²⁹

Abordando las instituciones policiales europeas, Thomas Bierschenk argumenta que las mismas se encuentran supeditadas a las instancias estatales -y, en particular, gubernamentales- de control y conducción. Sin embargo, existe un margen que confiere cierta informalidad a las prácticas policiales en lo que constituye un desfase entre normas y prácticas, presente en la mayoría de las burocracias estatales.³⁰

Para el caso de las policías británicas, Michael Brodgen postula que las mismas forman parte de una red de relaciones que entrelazan esas instituciones con la sociedad civil, otras burocracias estatales y el poder público, lo que habilita a estas instituciones a establecer una suerte de juego estratégico orientado a maximizar los recursos policiales, fundamentalmente, en el plano presupuestario y económico.³¹

Otros trabajos giran en torno a la policía en distintos aspectos tales como su evolución histórica, los parámetros orgánicos, doctrinales y funcionales que rigen su funcionamiento, la violencia policial, la persecución racial y el involucramiento de

²⁹ WORRALL, John, “The politics of policing”, en REISIG, Michael y KANE, Robert (comps.), *The Oxford handbook of police and policing*, Oxford University Press, Oxford, 2014

³⁰ BIERSCHEK, Thomas, “Police and state”, en BRADFORD, Ben, JAUREGUI, Beatrice, LOADER, Ian y STEINBERG, Jonny (comps.), *The SAGE handbook of global policing*, Sage Publications, Croydon, 2016.

³¹ BRODGEN, Michael, *The police: autonomy and consent*, Academic Press, London, 1982.



actores comunitarios en el ámbito de la seguridad.³² Finalmente, aportes provenientes de la etnografía muestran la trama de actores y prácticas que orbitan sobre la labor policial, dentro de la cual la relación con los gobiernos políticos y, en su marco, las instancias de conducción gubernamental no suelen ser una cuestión de relevancia, sino que se ponderan los desafíos a los que se enfrentan los agentes en su cotidianeidad.³³

Las antinomias que orientan las investigaciones de otras partes del mundo discuten temas relacionados con los modelos de actividad policial, las nuevas formas de policiamiento, las relaciones entre policía y comunidad y la prevención de la violencia policial. Prácticamente todas ellas parten del supuesto de que las instituciones policiales son instancias subordinadas al poder político y que, en el mejor de los casos, pueden contar con cierto grado de autonomía para el ejercicio de sus labores, más vinculada con la discrecionalidad operacional que con el autogobierno policial.

En el caso estudiado, la cuestión sobre el gobierno de la policía y, en particular, de la conducción política de dicha institución resulta una cuestión de plena relevancia académica y política. Por este motivo, el trabajo adopta el enfoque propuesto precedentemente. Sin perjuicio de ello, fueron recuperadas algunas de las problemáticas que sensibilizan a las ciencias sociales internacionales para dar cuenta de la especificidad y centralidad del gobierno de la policía en la provincia bonaerense.

³² Estas perspectivas son profundizadas en otros capítulos presentes en los libros citados previamente, a saber: REISIG, Michael y KANE, Robert (comps.), *The Oxford handbook of police...*, op. cit. y BRADFORD, Ben, JAUREGUI, Beatrice, LOADER, Ian y STEINBERG, Jonny (comps.), *The SAGE handbook of global policing*, op. cit.

³³ Un trabajo que sintetiza adecuadamente esta línea de investigaciones se encuentra en: FASSIN, Didier, *Writing the world of policing*, The University of Chicago Press, Chicago, 2017.



Otro de los conceptos retomados en la investigación es el de “concepciones”, respecto del cual el epistemólogo argentino Mario Bunge argumenta que se trata de una palabra ambigua que refiere al enfoque o la opinión propia de cada actor de la vida social sobre uno o más temas determinados. Para echar luz sobre esta ambigüedad, Bunge propone la noción de “concepción del mundo” e indica que la misma tiene una función conceptual y una función práctica. La conceptual consiste en proporcionar “un marco de referencia donde cada hecho y cada idea encajan o «tienen sentido», es decir, son coherentes con el resto”, y la práctica tiene por objeto “proporcionar una guía para la vida: ayudar a formular objetivos, elegir los medios, diseñar planes y valorar todo ello”. A su vez, señala que dos concepciones sobre cuestiones puntuales son rivales entre sí “si explican de diferentes maneras los mismos hechos”.³⁴ Sobre este lineamiento conceptual, en el trabajo se pretende dar cuenta de las concepciones gubernamentales -en tanto criterios organizadores de las líneas de gestión- sobre el gobierno de la seguridad y la policía de los actores involucrados en los procesos estudiados.

Entender las concepciones sobre la seguridad y la policía sostenidas por los distintos gobiernos objeto de estudio es, en algún punto, entender el criterio rector que orientó sus estilos y modalidades de gestión. En esta dirección, Edward Schleh propone entender a los estilos de gestión como un hilo conductor que da sentido a distintas operaciones y funciones realizadas en el marco de una organización.³⁵

Sobre este último plano, Mauricio García Ojeda y Alba Zambrano Constanzo señalan que la gestión de la seguridad tiene sobre su base distintas concepciones sobre ella, y que las mismas definen distintos “estilos de hacer” que pueden plasmarse en

³⁴ BUNGE, Mario, *Diccionario de filosofía*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2003, pp. 29-31.

³⁵ SCHLEH, Edward, “A Matter of Management Styles”, en revista *Management Review*, N° 8, 1977.



diversas formas de intervención.³⁶ El trabajo pretende anclarse en esta corriente de ideas orientada a evidenciar particularidades y semejanzas en las formas de intervención exhibidas por los gobiernos estudiados en la investigación.

Metodología

La propuesta se enmarca en un diseño de investigación cualitativo, entendiendo al mismo, conforme lo establece Irene Vasilachis de Gialdino, como aquel que se interesa por los procesos, las sociedades, las interacciones, los contextos, las personas, sus prácticas y subjetividades, y los estilos de pensamiento, entre otros intereses; y que lo hace mediante perspectivas interpretativas, multimetódicas, reflexivas y rigurosas basadas en la aplicación de métodos analíticos y explicativos flexibles que atiendan a las particularidades de los sujetos involucrados en las investigaciones así como también a los contextos en los cuales desarrollan sus acciones.³⁷

En este marco, el trabajo conforma un estudio de análisis político-institucional de las modalidades de gestión de la seguridad y la policía, así como también de los distintos procesos institucionales y las tramas políticas en cuyo marco fueron

³⁶ GARCÍA OJEDA, Mauricio y ZAMBRANO COSTANZO, Alba, “Seguridad ciudadana: el aporte de las metodologías implicativas”, en *Revista de Psicología*, vol. XIV, N° 2, 2005, p. 63.

³⁷ VASILACHIS DE GIALDINO, Irene, “Los fundamentos ontológicos y epistemológicos de la investigación cualitativa”, en revista *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum Qualitative Social Research*, 10 (2), Art. 30, 2009.



desplegadas esas modalidades.³⁸ El mismo es implementado mediante la realización de un estudio comparado, entendido a dicho método, conforme lo establece Arend Lijphart, como aquel “método básico [...] para establecer proposiciones generales empíricas” -junto con los métodos experimental, estadístico y de estudio de caso. Para el autor, el estudio comparativo de fenómenos políticos es una “estrategia básica de investigación” antes que un “simple asistente táctico para investigar”.³⁹

Se utilizan fuentes de carácter primario y secundario. Dentro del primer grupo, se encuentran distintos documentos oficiales, entre los cuales destacan leyes, proyectos de leyes, decretos del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires y del Poder Ejecutivo Nacional -particularmente, aquellos relacionados con lineamientos gubernamentales con impacto en la provincia bonaerense-, resoluciones del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y del Ministerio de Seguridad de la Nación -aquellos que trabajan elementos relacionados con la provincia de Buenos Aires-, documentos de trabajo institucionales y planes de seguridad provinciales, así como también disposiciones oficiales elaboradas por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en conjunto con las autoridades gubernamentales de la provincia bonaerense.

También se recuperan discursos y fuentes orales, las cuales tienen particular relevancia en dos aspectos. Primero, para comprender las concepciones de los gobernadores en lo referido a la seguridad, en un sentido general y, en particular, sobre la policía. De este modo, la reconstrucción de las concepciones de las máximas autoridades bonaerenses se hace sobre la base de sus discursos de campaña y sus

³⁸ SARTORI, Giovanni, *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

³⁹ LIJPHART, Arend, “Política y método comparado”, en *PC Revista Latinoamericana de Política Comparada*, N° 1, julio 2008, pp. 217-219.



exposiciones institucionales -más específicamente, sobre sus pronunciamientos oficiales en ocasión de sus respectivas asunciones ante la Asamblea Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, así como también de sus discursos de apertura de Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Recuperar todas las alocuciones en la materia formuladas por los dos mandatarios resultaría una empresa tan inabarcable como inútil en términos prácticos. Antes bien, se priorizan estos discursos, en los cuales, conforme se observa en los respectivos capítulos, los mandatarios dejan en claro cuáles fueron sus prioridades y posturas en la temática objeto de investigación.

En segundo lugar, se retoman los anuncios públicos de los gobernadores y ministros de Seguridad referidos a las distintas estrategias y acciones que no contaron con un respaldo normativo detrás, lo que -además de evidenciar cierto grado de informalidad en la gestión de la seguridad y la policía- permite estudiar los lineamientos gubernamentales, sin perder de vista aquellas iniciativas no registradas documentalmente. Para ello, los referidos anuncios públicos son abordados como material documental. Los mismos se encuentran disponibles en soporte digital o en artículos periodísticos relacionados con las distintas medidas anunciadas.

En cuanto a las fuentes secundarias, se incorporan trabajos de investigación, artículos periodísticos y artículos de análisis político que relatan y analizan los procesos políticos y sociales estudiados a lo largo del trabajo. Para ello se optó por llevar a cabo una búsqueda exhaustiva por palabras claves, en la que fueron recuperadas diversas noticias, las cuales, a su vez, fueron seleccionadas en función de la fiabilidad del medio de comunicación (priorizando aquellos con un historial probado de periodismo profesional) y de la relevancia y originalidad del contenido publicado.

Las técnicas propuestas para el tratamiento de las fuentes son el análisis documental y el análisis del contenido. Estas son aplicadas sobre el material documental



político e institucional sobre las intervenciones de los gobiernos estudiados y sobre los discursos y alocuciones de los gobernantes y funcionarios involucrados.⁴⁰

El análisis documental constituye, según Tania Peña Vera y Johann Pirela Morillo, un “proceso ideado por el individuo como medio para organizar y representar el conocimiento registrado en los documentos”. Según ellos, “la acción de este proceso se centra en el análisis y síntesis de los datos plasmados en dichos soportes mediante la aplicación de lineamientos o normativas de tipo lingüístico” por medio de las cuales se “extrae el contenido sustantivo que puede corresponder a un término concreto o a conjuntos de ellos tomados aisladamente, o reunidos en construcciones discursivas”, lo cual facilita la “aproximación cognitiva del sujeto al contenido de las fuentes”.⁴¹

Respecto de los beneficios del uso del material documental, Miguel Vallés señala que estas fuentes de información presentan un “bajo coste de una gran cantidad de material informativo”; “no reactividad”, vale decir, “a diferencia de la información obtenida directamente por el investigador mediante técnicas de observación o conversación [...], el material documental suele producirse en contextos naturales de interacción social” lo que implica que “no habrá que preocuparse por las reacciones que [el investigador] puede provocar en las personas cuando se saben investigadas”; “exclusividad”, ya que “el contenido informativo que proporcionan algunos materiales documentales tienen un carácter único”; y, finalmente, “historicidad”, puesto que “el

⁴⁰ MERLINO, Aldo, *Investigación cualitativa en ciencias sociales: temas, problemas y aplicaciones*, Cengage Learning Argentina, Buenos Aires; y PIOVANI, Juan Ignacio, “Otras formas de análisis”, en MARRADI, Alberto, ARCHENTI, Néida y PIOVANI, Juan Ignacio, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Emecé Editores, Buenos Aires, 2007.

⁴¹ PEÑA VERA, Tania y MORILLO PIRELA, Johann, “La complejidad del análisis documental”, en revista *Información, Cultura y Sociedad*, Nro. 16, 2007, p. 59.



material documental [...] da dimensión histórica al análisis sociológico” debido a que “los escritos, las imágenes y las voces grabadas permanecen en el tiempo”.⁴²

Por su parte, Juan Ignacio Piovani, indica que el análisis de contenido incluye dentro de su campo de acción a los “discursos políticos” y se basa en la interpretación de textos mediante distintos “procedimientos de descomposición y clasificación de estos”.⁴³ En este sentido, Jaime Andreu Abela señala que el rasgo distintivo del análisis de contenido y, en este sentido, lo que lo distingue de otras técnicas de investigación social es que “se trata de una técnica que combina intrínsecamente, y de ahí su complejidad, la observación y la producción de los datos, y la interpretación o análisis de los datos”. Así, este autor destaca que tanto los “datos expresos” -es decir, lo que un texto o discurso dice- como los datos “latentes” -lo que es dicho sin pretender hacerlo- “cobran sentido y pueden ser captados dentro de un contexto”, el cual, a su vez, sirve como “marco de referencia”. Así, “texto y contexto son dos aspectos fundamentales en el análisis de contenido”.⁴⁴

Cabe formular una última aclaración sobre el diseño metodológico de la presente investigación, y es que la misma no pretende abarcar todos los aspectos relacionados con el gobierno de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires, sino aquellos delimitados y establecidos de manera taxativa a lo largo de las páginas precedentes. De

⁴² VALLES, Miguel, *Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional*, Editorial Síntesis, Madrid, 1999, p. 129.

⁴³ PIOVANI, Juan Ignacio, “Otras formas de análisis”, en MARRADI, Alberto, ARCHENTI, Nélida y PIOVANI, Juan Ignacio, *Metodología de las Ciencias Sociales...*, op. cit., p. 290.

⁴⁴ ABELA, Jaime Andreu, *Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada*, Fundación Centro de Estudios Andaluces, Sevilla, 2002, p. 2.



esta manera, el trabajo procura ahondar en las concepciones de los gobernadores en la materia, las iniciativas políticas de control policial del crimen implementadas en el periodo analizado y, finalmente, las modalidades de intervención del gobierno provincial en lo atinente a la institucionalidad policial, los conflictos policiales y el control policial. Otros elementos, como las condiciones de trabajo policial, el funcionamiento administrativo del gobierno en materia de seguridad y policía, las compras y adquisiciones realizadas en estos campos o las capacidades de gestión por parte de las autoridades gubernamentales en la materia, entre otros, no fueron parte del trabajo, puesto que, de haberlo hecho, el mismo hubiera perdido su premisa central: procurar delimitar un conjunto de elementos vinculados con el gobierno de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2023, describirlos e interpretarlos a fines de contribuir al conocimiento de estos fenómenos.

Formuladas estas aclaraciones, se presentan a continuación algunos antecedentes sobre el gobierno de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires en la antesala a la asunción de María Eugenia Vidal al frente del gobierno por medio del repaso de la gestión de Daniel Scioli en territorio provincial (2007-2015).

Antecedentes del gobierno político de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires (2007-2015)

En 2007, Daniel Scioli ganó las elecciones por la gobernación de la provincia de Buenos Aires como candidato del Frente para la Victoria, un espacio político integrado,



fundamentalmente, por el Partido Justicialista provincial y otras organizaciones políticas afines. Sucedería en el cargo a Felipe Solá, otro dirigente del peronismo bonaerense.⁴⁵

En materia policial, Solá había apoyado el desarrollo de una reforma policial mediante la designación y el sostenimiento en el cargo como ministro de Seguridad provincial de León Arslanián, un cuadro técnico que ya había llevado adelante una serie de acciones reformistas en el ámbito seguitario y policial de la provincia entre 1997 y 1999, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, también integrante del Partido Justicialista. Cabe destacar, a su vez, que esas iniciativas habían sido prolíficamente desandadas durante la gobernación de Carlos Ruckauf -quien formaba parte del peronismo-, entre 1999 y 2002.⁴⁶ En 2004, con Solá al frente del gobierno provincial, Arslanián volvió a asumir la conducción de la cartera de Seguridad provincial para retomar y profundizar los lineamientos reformistas en el ámbito bonaerense.⁴⁷

Cuando Solá finalizó su mandato, y en la previa de la asunción de Daniel Scioli, los cambios implementados en la seguridad y la policía eran significativos.⁴⁸ El elemento

⁴⁵ Diario *La Nación*, “Scioli ganó en Buenos Aires con el 53%”, Buenos Aires, 29 de octubre de 2007.

⁴⁶ SAIN, Marcelo, *El péndulo: reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*, Editorial Octubre, Buenos Aires, 2015.

⁴⁷ RODRÍGUEZ, Carlos, “El hombre que vuelve a buscar la revancha de la reforma policial”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 8 de abril de 2004.

⁴⁸ Dentro de los mismos destacaron la descentralización del funcionamiento de la institución policial por medio de la conformación de 32 jefaturas departamentales en distintos puntos geográficos de la provincia; la creación de la Policía Buenos Aires 2, orientada a la realización de tareas de seguridad preventiva en el Gran Buenos Aires; la creación de las Policías Comunes, unidades policiales que dependían de los intendentes y del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires conformadas en distritos de menos de 70.000 habitantes; la creación de las Policías Distritales, unidades policiales



que hilvanaba todas las acciones institucionales impulsadas en materia de seguridad durante la gestión de Sola como gobernador y de León Arslanián como ministro era, sin dudas, el establecimiento de mecanismos de conducción política sobre la policía. Se habían conformado instancias gubernamentales orientadas a garantizar cierto grado de control y supervisión política de la policía, y ello había derivado, a su vez, en la promoción de iniciativas de reforma y modernización policiales.⁴⁹ En definitiva, para 2007, la policía provincial era una institución que seguía teniendo aspectos por mejorar, pero que se había desarrollado de manera considerable en múltiples dimensiones.

En este escenario, la asunción de Scioli generaba intriga en torno a cómo sería la performance gubernamental en materia de seguridad y policía. Particularmente, luego de que éste basara parte de su campaña electoral en el tema de la inseguridad.⁵⁰

El 10 de diciembre de 2007, Scioli asumió ante la Asamblea Legislativa de la Provincia de Buenos Aires, acompañado por Néstor Kirchner y Felipe Solá, presidente

conformadas en distritos de más de 70.000 habitantes bajo dependencia del Ministerio de Seguridad provincial; la promoción de distintos foros municipales y vecinales sobre seguridad, destinados a debatir sobre las principales problemáticas criminales en la provincia y, en ese marco, a diseñar e implementar políticas de seguridad pública; la diferenciación de las tareas de prevención e investigación policial y, en su marco, la profesionalización y especialización de la formación policial; el fortalecimiento de los mecanismos de control externo en la policía provincial; la promoción del escalafón único en la institución policial y la reducción de 17 a 9 grados, conformando un grado para cada función de la policía (en: ARSLANIÁN, León Carlos, *Un cambio posible: delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Edhasa, Buenos Aires, 2007)

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ Diario *Infobae*, “Scioli centra su campaña en la inseguridad bonaerense”, Buenos Aires, 25 de octubre de 2017.



nacional y gobernador provincial salientes. A partir de entonces, comenzaron a disiparse las incertidumbres en torno a la postura oficial respecto del abordaje gubernamental de la seguridad y los asuntos policiales. En aquella ocasión, Scioli expuso los lineamientos que orientarían su gestión y, en ese marco, destacó que la seguridad sería su prioridad. Manifestó, también, que los bonaerenses percibían a esa cuestión como “el más grave de sus problemas”. Ese mismo día, el gobernador entrante presentó a sus ministros.⁵¹ A cargo de la seguridad fue designado Carlos Stornelli.⁵²

Una de las principales medidas impulsadas por Stornelli fue la designación de un jefe para la policía bonaerense. La iniciativa implicó una diferenciación respecto del criterio implementado por su predecesor, quien había llevado adelante un esquema que ponderaba la conducción política sobre la policía por medio de un conjunto de superintendencias policiales en contraposición a la jefatura unificada.⁵³ Con el cambio de esquema, la policía volvía a desempeñar un papel central en el manejo de la seguridad por medio de su reposicionamiento institucional y, con ello, la recuperación de diversos aspectos vinculados con la influencia en la toma de decisiones.

Posteriormente, el ministro definió los ejes que orientarían su desempeño en la cartera de Seguridad. En primer lugar, indicó que no querían tener “más familias desmembradas a causa de muertes absurdas ocasionadas por delincuentes incorregibles” en la provincia y que se apuntaría a reducir “las condiciones de riesgo en

⁵¹ Diario *Página 12*, “«Reestablecer la seguridad es posible»”, Buenos Aires, 11 de diciembre de 2007.

⁵² GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 4 B/2007*, La Plata, 10 de diciembre de 2007.

⁵³ KOLLMAN, Raúl, “La Bonaerense volverá a tener un jefe de Policía”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 11 de diciembre de 2007.



los asentamientos urbanos” que promovían “la violencia y el delito”. Posteriormente, adoptó públicamente los compromisos de garantizar “mayor presencia policial preventiva”, crear “nuevas comisarías en función del mapa del delito”, aumentar el personal policial, jerarquizar la función policial, promover exigencias “más rigurosas” para el reclutamiento e ingreso de personal policial, duplicar el tiempo de entrenamiento de los aspirantes a oficiales, mejorar “la potencia de fuego” de la policía, sumar a los ciudadanos al diseño de nuevas políticas, “combatir la corrupción policial”, mejorar las remuneraciones, conformar “áreas de videovigilancia” en las zonas de “alta conflictividad”, “potenciar y aumentar” la prevención del consumo de alcohol y sustancias estupefacientes en menores de edad, “perseguir con persistencia” a quienes comercializaran drogas, “controlar el sistema de seguridad privada” y, finalmente, “eliminar los muros artificiales y la impropia desconfianza” que existía “entre la policía y la comunidad”, ya que, a su entender, la “[policía debía] ser la sociedad y la sociedad, la policía”.⁵⁴ De esta forma, dejaba entrever el criterio que orientaría su gestión por medio de la concatenación de distintos anuncios relacionados directamente con la institución policial, con un lugar secundario para la participación ciudadana y con nula mención a la conducción política de la policía.

Los primeros movimientos del gobierno sciolista en la materia dieron cuenta de una marcada diferenciación con la administración provincial saliente.⁵⁵

A mediados de 2009, el gobierno puso en marcha una serie de cambios en el escalafón policial aprobados por la legislatura provincial en marzo de ese año,

⁵⁴ Diario *Clarín*, “Stornelli prometió «más poder de fuego» para la Bonaerense”, Buenos Aires, 14 de diciembre de 2007.

⁵⁵ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2008*, Siglo Veintiuno Editores, 2008.



restituyendo la figura del comisario, y avanzando con otros cambios. Para Scioli, las modificaciones permitirían “optimizar la operatividad” de la policía, así como también “recomponer la cadena de mandos”.⁵⁶ Luego de la implementación de los mismos, Stornelli se pronunció de manera lapidaria contra las anteriores autoridades de gobierno al señalar que se habían encontrado con una policía “desmotivada, sin los recursos necesarios para combatir el delito, suboficializada” con la cadena de mando rota y, finalmente, “con un escalafón en el que nadie creía y que generó estancamiento y confusión”.⁵⁷ La propia terminología manifestada por el gobernador y el ministro vislumbraba la influencia policial en las decisiones tomadas por el gobierno.

En mayo de 2010, Scioli desplazó a Stornelli, unificó los Ministerios de Justicia y Seguridad y designó al frente de la flamante dependencia gubernamental a Ricardo Casal. El gobernador fundamentó esta decisión señalando que se iniciaba una etapa orientada a articular la seguridad con la justicia.⁵⁸

Casal era un hombre cuestionado por las organizaciones de derechos humanos debido a su desempeño en el servicio penitenciario provincial durante la última dictadura cívico-militar⁵⁹, así como también por la política oficial que había

⁵⁶ Diario *Página 12*, “Vuelve el comisario al pueblo”, Buenos Aires, 19 de junio de 2009.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Diario *La Nación*, “Scioli desplazó a Stornelli del Ministerio de Seguridad bonaerense”, Buenos Aires, 11 de mayo de 2010. Véase, también: Diario *La Nación*, “Casal, un abogado con buenos vínculos”, Buenos Aires, 12 de mayo de 2010.

⁵⁹ VERBITSKY, Horacio, “Atando cabos”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 27 de junio de 2010.



implementado en las cárceles provinciales en la vigente gestión sciolista.⁶⁰ Pese a las críticas, el gobierno ponderó a Casal por sobre Stornelli debido a que este último no había mantenido una buena relación con los intendentes -uno de los principales pilares de la gestión de Scioli- ni con otros miembros del gabinete. También indicaron que el nuevo ministro era un “articulador de consensos” que mantenía “una buena relación con el Poder Judicial”.⁶¹

Para anunciar la unificación de ministerios, el gobernador brindó una conferencia de prensa junto con Casal, el jefe de Gabinete y el jefe de la policía. Casal aprovechó la ocasión para manifestar que querían “más policías en las calles” y apuntar de forma estigmatizadora contra un amplio espectro de la sociedad bonaerense al indicar que el gobierno había decidido “penetrar en los tres estamentos más claros” donde había “problemas de seguridad”, a saber: “los estamentos más carenciados, asentamientos y villas”. Además, anunció la ampliación del financiamiento para la compra de cámaras de videovigilancia como una medida dirigida a la “clase media y urbana”.⁶²

El ministro de Justicia y Seguridad manifestó que se estaba trabajando en el “diseño de una policía homogénea con la responsabilidad de una cúpula homogénea” que trabajara y pudiera “articular en una provincia tan grande, con tantas dependencias, una línea de mando, de transmisión y de comunicación inmediata” de las órdenes emitidas por jefe policial, así como también participar activamente en la “aplicación de

⁶⁰ RODRÍGUEZ, Carlos, “Llamados de atención desde la Corte”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 12 de mayo de 2010.

⁶¹ Diario *Página 12*, “Mando único para la policía y las cárceles”, Buenos Aires, 12 de mayo de 2010.

⁶² *Ibíd.*



las políticas fijadas por el gobierno”.⁶³ Esa retórica, exhibida también por Stornelli, daba cuenta de la influencia de sectores de la policía bonaerense en los lineamientos políticos e institucionales impulsados por el gobierno provincial.

Luego de unos meses de Casal a cargo del Ministerio de Justicia y Seguridad, dirigentes políticos y sociales, académicos, expertos en seguridad, referentes religiosos, gremiales y de los derechos humanos salieron a cuestionar la política de seguridad bonaerense. Ello se materializó en el “Acuerdo para una Política de Seguridad Democrática”, un documento publicado por este colectivo en 2009. Un año después, emitieron otro comunicado focalizado específicamente en la provincia de Buenos Aires en el cual cuestionaron los lineamientos del sciolismo en materia de seguridad:

La delegación de la gestión de la seguridad en las policías, el incremento de las penas, el debilitamiento de las garantías y el encarcelamiento masivo basado en la prisión preventiva y los demás tópicos que caracterizan a las políticas llamadas de “mano dura” han fracasado reiteradamente y se han convertido en uno de los principales obstáculos para encontrar soluciones eficaces a las legítimas demandas de seguridad de la ciudadanía. Pero además, sus precursores muestran una sospechosa incapacidad para desarticular los grandes mercados delictivos, conviven con sectores que gozan de una impunidad que no puede ser casual ni producto de la mera ineficiencia y no desarrollan planes consistentes para prevenir la conflictividad violenta y las consecuencias de una marginalidad a la que son arrojados cientos de miles de jóvenes que no estudian ni trabajan. En la provincia de Buenos Aires, la gestión del gobernador Daniel Scioli representa este enfoque de la seguridad, con la anuencia de legisladores de distintas

⁶³ *Ibíd.*



fuerzas políticas y el acompañamiento de numerosos funcionarios judiciales.⁶⁴

El escrito evidenció el abandono del control civil sobre la policía bonaerense, junto con otras decisiones tomadas por la administración sciolista:

[...] Se ha abandonado todo criterio de política pública planificada en base a objetivos e indicadores de gestión controlables por la ciudadanía, se modificó la estructura policial con el objetivo de garantizarle autonomía del poder político; se dismanteló la dirección civil de las herramientas de gestión que permitían el monitoreo de los fenómenos de inseguridad y del trabajo policial, se desactivaron los mecanismos de control interno de la policía; se abandonó la política de participación ciudadana y de prevención comunitaria de la violencia, entre ellos los mecanismos establecidos por la ley 12.154- y la incipiente descentralización de facultades hacia los gobiernos municipales. En esa línea, el despido del ex Ministro Stornelli y la reunificación de los Ministerios de Seguridad y Justicia en manos de Ricardo Casal no hacen más que profundizar el retroceso del control civil y el aumento de la autonomía policial, debido a la reducción de las capacidades institucionales del área y la confirmación en el cargo del jefe policial, Juan Carlos Paggi en quien el ministro ha depositado las tareas específicas del ministerio absorbido bajo su órbita.⁶⁵

Los firmantes también cuestionaron la modificación orgánica promovida por Scioli en cuanto a la unificación de las áreas de Justicia y Seguridad:

⁶⁴ ACUERDO PARA UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, “Acuerdo para una política de seguridad democrática – Provincia de Buenos Aires”, 2010, p. 1.

⁶⁵ *Ibíd.*



La degradación del anterior Ministerio [de Seguridad] en una Secretaría constituye un fuerte mensaje a la sociedad, pero también hacia el interior de la fuerza policial, que ve potenciado su autogobierno. Las experiencias pasadas demuestran que estas medidas no conducen a una mejor gestión de los problemas de seguridad sino a una policía no profesionalizada, con pocas herramientas para perseguir el delito complejo, funcional a la reproducción de las redes de ilegalidad, y con grados crecientes de violencia institucional.⁶⁶

El documento condensó la opinión de diversos actores sociales sobre el criterio del gobierno provincial en materia de seguridad. Pese a la relevancia del documento y a la heterogeneidad de los firmantes, el gobierno sostuvo los lineamientos político-institucionales destacados en el “Acuerdo para una Política de Seguridad Democrática”.

El debate sobre el desempeño gubernamental en materia de seguridad y cuestiones vinculadas con la policía cobraría intensidad a principios de 2011, luego de un caso de gatillo fácil efectuado por miembros de la policía provincial en José León Suárez. El 4 de febrero de 2011, un grupo de personas habría querido obtener la carga de un tren que descarriló y la policía los reprimió. Como consecuencia del hecho, dos jóvenes de 16 y 17 años, respectivamente, perdieron la vida. Ambos estaban presentes en el lugar cuando se produjo el episodio represivo.⁶⁷ Casal salió a defender a los policías involucrados al señalar que los mismos habían sido atacados cuando arribaron al lugar.⁶⁸

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ VALLEJOS, Soledad, “Muerte y furia vecinal en José León Suárez”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 4 de febrero de 2011; y CENTRO DE ESTUDIOS POLICIALES y COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, “La bonaerense en la mira tras J. L. Suárez”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 7 de febrero de 2011.

⁶⁸ Diario *Página 12*, “«La policía le tiraba a matar»”, Buenos Aires, 4 de febrero de 2011.



Luego de algunas idas y vueltas, y tras un encuentro entre Scioli y la entonces presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner -principal referente del espacio político que integraba Scioli- se acordó la continuidad del Casal.⁶⁹

Los meses siguientes se caracterizaron por una baja en la exposición pública del ministro. Sin embargo, en agosto de 2011 volvió al centro de la escena cuando se produjo el secuestro y asesinato de una niña de once años de edad.⁷⁰ El hecho puso en evidencia una trama vincular entre política, policía y narcotráfico en la ciudad de San Martín.⁷¹ Para su esclarecimiento, se conformó una comisión especial en el Senado de la Provincia de Buenos Aires. La misma formuló un informe para dar cuenta de las tareas realizadas y, en el mismo, llamaron la atención por el desempeño del ministro Casal, particularmente, en lo atinente a la conducción política sobre la policía.⁷² Pese a ello,

⁶⁹ Diario *Clarín*, “Casal se defiende «Son grupos no representativos de la política»”, Buenos Aires, 9 de abril de 2011.

⁷⁰ Este hecho y su abordaje político-institucional es abordado en profundidad en: SAIN, Marcelo, “Entre mitos y fabulaciones políticas: el control del narcotráfico en Argentina (2003-2017)”, ponencia presentada en el XXXVI *International Congress of the Latin American Studies Association*, Barcelona, España, 23-26 de mayo de 2018.

⁷¹ SCHAMUN, Candelaria, *Cordero de Dios. El caso Candela*, Editorial Marea, Buenos Aires, 2012.

⁷² COMISIÓN ESPECIAL DE ACOMPAÑAMIENTO PARA EL ESCLARECIMIENTO DEL ASESINATO DE CANDELA SOL RODRÍGUEZ, *Informe final*, Senado de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 13 de septiembre de 2012.



Casal siguió siendo un hombre de extrema confianza de Scioli⁷³, quien en octubre de 2011 obtuvo la reelección en las elecciones por la gobernación bonaerense.⁷⁴

En septiembre de 2013, Scioli anunció que, “en función de las necesidades operativas”, la cartera de Justicia y Seguridad sería nuevamente separada en dos ministerios. El gobernador señaló que para conducir el venidero Ministerio de Seguridad convocaría al entonces intendente de Ezeiza, Alejandro Granados. Casal volvería a asumir la conducción del área de Justicia.⁷⁵

Granados se desempeñaba como intendente de Ezeiza desde 1995. Como antecedente, cabe mencionar que a fines de 1999 había sufrido un intento de robo en su casa y protagonizado un enfrentamiento armado con los asaltantes. Luego del hecho, el dirigente peronista aseguró que se estaba viviendo una “guerra” contra los actores sociales involucrados en el delito y que la misma era “a matar o morir”.⁷⁶

En enero de 2014, Granados realizó su primera declaración de peso como ministro al postular la necesidad de contar con policías municipales en la provincia y explicó cómo debía funcionar la seguridad en los municipios con un ejemplo singular:

Cada municipio tienen que tener su policía local. De esa manera hacemos una batalla importante contra la delincuencia. Tiene que ser así: cuando

⁷³ SAIN, Marcelo, “Entre mitos y fabulaciones políticas...”, op. cit.

⁷⁴ Diario *Clarín*, “Scioli ganó por amplio margen y seguirá siendo el gobernador bonaerense”, Buenos Aires, 23 de octubre de 2011.

⁷⁵ Portal *Télam*, “Scioli desdobló el ministerio de Justicia y Alejandro Granados irá a Seguridad”, Buenos Aires, 5 de septiembre de 2013.

⁷⁶ VERBITSKY, Horacio, “Granados de guerra”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 8 de septiembre de 2013.



estemos en una plaza comiendo un helado tiene que pasar el móvil de la Policía de la Provincia, cuando vas por la mitad del helado tiene que pasar el móvil de la Gendarmería, y cuando estás terminando el cucurucho tenés que ver el móvil de la policía local. Entonces ahí sí los que van a tener sensación de inseguridad van a ser los delincuentes.⁷⁷

A fines de junio de 2014, Scioli conformó, mediante un decreto del poder ejecutivo, Unidades de Policía de Prevención Local para los municipios bonaerenses de más de 70 mil habitantes, luego de que se frustrara el debate legislativo para la conformación de policías municipales.⁷⁸ Según el gobierno, el “fortalecimiento de la prevención” y la “seguridad ciudadana” serían alcanzables con la “adaptación de las políticas generales a las particularidades de cada distrito”, lo que se reflejaría en “mayor inmediatez entre las fuerzas policiales y los ciudadanos”. En ese sentido, se instruyó al ministro de Seguridad a crear la Superintendencia de Seguridad Local, con el fin de “fortalecer la prevención del delito a nivel municipal y potenciar la descentralización operativa de la policía”.⁷⁹

Días después, Granados reglamentó la creación de las “Unidades de Policía de Prevención Local” como “Unidad Policial” en los municipios bonaerenses cuyas

⁷⁷ Diario *Clarín*, “«En cualquier coche puede venir un enemigo en potencia»”, Buenos Aires, 12 de enero de 2014.

⁷⁸ Al respecto, véase: NAVARRO URQUIZA, Pablo y ODDONE, Martina Virginia, “Las Unidades de Policía de Prevención Local de la Provincia de Buenos Aires (2014): un análisis de su conformación y características principales”, en revista *Divulgatio*, Vol. 8, Número 22, 2023.

⁷⁹ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 373/2014*, La Plata, 30 de junio de 2014. Véase, también: Diario *Clarín*, “La creación de la Policía Local salió por decreto”, Buenos Aires, 30 de junio de 2014.



autoridades decidieran suscribir el “Convenio Específico de Conformación y Cooperación”. Se estableció, además, que las unidades creadas serían “equipadas, conformadas y financiadas” con el presupuesto de la provincia y que serían coordinadas por la recientemente creada Superintendencia de Seguridad Local.⁸⁰

El ministro prometió que, en mayo de 2015, la “policía local” estaría en funcionamiento y lamentó que las nuevas policías no se conformaran por ley, lo cual les hubiera otorgado mayores facultades a los gobiernos locales en ese sentido, tal como la designación del jefe de la policía de su distrito. Pese a ello, defendió las Unidades de Policía de Prevención Local e indicó que las mismas no serían meras ampliaciones de la bonaerense, sino que irían “por un andarivel separado de la estructura policial”.⁸¹

En marzo de 2015, en el acto de presentación de la Unidad de Policía de Prevención Local de la ciudad de La Plata, Scioli manifestó que esa división conformaba “el mayor cambio de la historia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”.⁸²

En suma, el desempeño de Daniel Scioli en sus ocho años como gobernador -y, también, de los tres ministros a cargo de la seguridad provincial-, se basó en la desarticulación de las instancias de conducción política de la policía impulsadas por la gestión anterior. Scioli optó, junto con los sucesivos titulares de la cartera de Seguridad, por dejar atrás la impronta reformista y retornar a un esquema tradicional, basado en

⁸⁰ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 835/2014*, La Plata, 2 de julio de 2014.

⁸¹ Diario *El Día*, “Granados confirmó que en mayo de 2015 estará lista la policía local”, La Plata, 7 de julio de 2014.

⁸² Portal *Télam*, “Scioli: «Ustedes son el mayor cambio de la historia de la policía de la provincia de Buenos Aires»”, Buenos Aires, 26 de marzo de 2015.



la instalación de la policía bonaerense como el principal actor en materia de seguridad, conformando un profundo vacío en lo atinente al gobierno y gestión política de la materia. El progresivo desentendimiento del gobierno en los asuntos de seguridad y, más específicamente, en las cuestiones vinculadas con la policía o, en todo caso, la circunscripción de esos asuntos, únicamente, a la ampliación de los recursos policiales materiales y humanos, generó un panorama en el cual la seguridad se constituyó como una problemática emergente a disposición de cualquier político que decidiera hacer uso de ella. Este era el particular estado de situación en el que se encontraba la provincia en 2015, cuando se llevaron adelante las elecciones por la gobernación provincial en las cuales María Eugenia Vidal resultó electa gobernadora. A continuación, se procura dar cuenta del posicionamiento de la dirigente de Cambiemos en el contexto descripto.



CAPÍTULO 1

Vidal, la seguridad y la policía: concepciones y estrategias

Luego de 28 años sucesivos de gobiernos peronistas en la provincia de Buenos Aires, la victoria de María Eugenia Vidal⁸³ en las elecciones por la gobernación en 2015 generó altas expectativas. Una de las principales incógnitas al respecto giraba en torno a cuál sería el criterio que orientaría el accionar del gobierno a su cargo en materia de seguridad y, más específicamente, en lo atinente a la institución policial provincial. Ello respondió a distintos motivos, dentro de los cuales destacaron el arribo de una autoridad proveniente de otro partido político -considerando los periodos de reforma y contrarreforma policial impulsados por el peronismo y mencionados previamente- y el cuestionado desempeño que la gestión sciolista había tenido en ambos asuntos.⁸⁴

En esta dirección, el presente capítulo procura, en primer lugar, describir e interpretar las principales concepciones volcadas por María Eugenia Vidal durante su campaña por la gobernación, así como también en sus exposiciones ante la Asamblea Legislativa provincial luego de asumir la gobernación, en aras de identificar las

⁸³ Vidal era una dirigente con origen en la política porteña. Inició su actividad política a principios de siglo en el think tank “Grupo Sophia” vinculado con Horacio Rodríguez Larreta. Posteriormente, fue legisladora en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, luego, ocupó distintos cargos ejecutivos en el gobierno porteño (en: “María Eugenia Vidal”, Universidad de San Andrés, Victoria, s/f).

⁸⁴ Al respecto, véase: CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Informe anual 2017*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2017; y COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe anual 2015. El sistema de la crueldad IX. Sobre el sistema de encierro y las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires*, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2015.



principales consideraciones de la referida política sobre estos asuntos. En segunda instancia, se abordan las estrategias políticas formuladas por el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires a cargo de Cristian Ritondo orientadas al abordaje de las principales problemáticas criminales de la provincia por parte de la policía.

Concepciones

Vidal comenzó a delinear su postura sobre cuestiones relacionadas con la seguridad y, particularmente, con la policía durante la campaña por la gobernación llevada adelante durante 2015. En julio de ese año, la entonces candidata por la alianza Cambiemos publicó en su perfil oficial de Facebook que, si resultaba vencedora en los comicios, su “único compromiso” sería con la ciudadanía bonaerense, ya que no formaba parte del “sistema” que venía gobernando, en una clara alusión al peronismo. Por esa razón, manifestó que haría lo que nadie se había animado a hacer: “darle todo” lo que necesitaba a la policía pero, también, “controlarla, dar la pelea” y “no ser cómplice” de lo que estaba mal. Además, prometió respaldar a los policías honestos y trabajadores que no tenían equipamiento y debían “trabajar mil horas extra para darle de comer a su familia” ganando “mucho menos de lo que deberían”.⁸⁵ Estas declaraciones generaron que numerosos efectivos de la policía dejaran comentarios de apoyo en la publicación.

Equipar, controlar y mejorar las condiciones de trabajo de los efectivos policiales fueron los ejes rectores con los que Vidal inició su campaña en materia de seguridad. Todos ellos directamente relacionados con la policía. Asimismo, se estableció la

⁸⁵ VIDAL, María Eugenia, “¿Y la policía?”, en perfil oficial de *Facebook*, s/d, 30 de julio de 2015



confrontación política como uno de los ejes iniciales en el marco de la campaña, al apuntar de lleno contra la administración saliente, a la cual catalogó como parte de un sistema caracterizado por no animarse a tomar decisiones de fondo sobre la policía.

En esta dirección, la candidata apuntó contra la gestión de Daniel Scioli al colocar al narcotráfico como la principal problemática en materia de seguridad. Para ella, el gobierno sciolista no había sabido, no había querido o no había podido dar respuesta a esa cuestión. Al respecto, afirmó que en la provincia había “más droga” y que todos los sabían. Tras establecer que la Argentina era “un país productor, un país de tránsito y un país de consumo”, señaló que el narcotráfico existía “porque hubo un Estado que miró para otro lado” y porque quienes gobernaban la provincia hacía años no lo reconocían. Así, comenzó una construcción retórica que desarrolló durante su desempeño gubernamental, al señalar que daría “la pelea contra el narcotráfico y las drogas” como “mamá y gobernadora” y que lo haría junto a las familias que estaban “solas y desesperadas” por tener familiares con consumos problemáticos de sustancias.⁸⁶

Mientras que para Vidal la seguridad se circunscribía, fundamentalmente, a la policía, la problemática criminal se centraba, únicamente, en el narcotráfico. Este criterio se profundizó en septiembre de 2015, cuando en una recorrida realizada junto con el Padre Pepe -un dirigente social católico conocido por su acompañamiento a jóvenes vinculados con el consumo de sustancias estupefacientes⁸⁷-, la referida dirigente manifestó que las drogas habían avanzado en la provincia como consecuencia de haberle dado la espalda a ese problema durante años. Además, comenzó una

⁸⁶ VIDAL, María Eugenia, “Drogas: no supieron, no quisieron o no pudieron”, en perfil oficial de *Facebook*, s/d, 17 de septiembre de 2015.

⁸⁷ Véase: Fundación Konex, “Padre «Pepe» Di Paola. Premio Konex 2018: Dirigentes Sociales”, Buenos Aires, 2018.



confrontación política que posteriormente retomaría el entonces candidato a presidente, Mauricio Macri⁸⁸, al formular la siguiente pregunta retórica: “¿Vos crees que ellos [el gobierno bonaerense saliente y, en particular, el candidato a la gobernación por dicho espacio, Aníbal Fernández] van a dar la pelea contra el narcotráfico?”.⁸⁹

La alusión a Aníbal Fernández, por entonces candidato del peronismo a la gobernación bonaerense no era casual. Tiempo atrás, un informe periodístico emitido en “Periodismo para todos”, un programa televisivo conducido por Jorge Lanata en Canal 13, había establecido al candidato Fernández como el autor intelectual del denominado “triple crimen de General Rodríguez”, un hecho basado en el asesinato de tres individuos presuntamente relacionados con el tráfico ilícito de efedrina a escala internacional.⁹⁰ La investigación periodística se televisó una semana antes de la realización de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). En el programa, uno de los autores materiales del hecho indicó desde el presidio que Fernández (a quien refirió como “la morsa”) había planeado el hecho para apropiarse del mencionado negocio ilícito y que había obtenido abultadas sumas de dinero

⁸⁸ Al respecto, véase: Diario *El Día*, “Macri y Vidal profundizan la polarización con Aníbal”, La Plata, 27 de septiembre de 2015; y OSTERA, Ignacio, “Macri: «Echar al narcotráfico significa que Vidal sea gobernadora y no Aníbal Fernández»”, en portal *La Política Online*, Buenos Aires, 16 de octubre de 2015.

⁸⁹ VIDAL, María Eugenia, “Nosotros sabemos que la droga es un problema y no una solución”, en perfil oficial de *Facebook*, s/d, 28 de septiembre de 2015.

⁹⁰ Para un abordaje del “triple crimen de General Rodríguez”, así como también de sus relaciones con el tráfico ilícito de drogas, véase: LÓPEZ CHORNE, Juan, “Estado y crimen: el mercado ilegal de la efedrina en Argentina (2003-2018)”, en *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, N° 129, 2019.



proveniente de esa actividad.⁹¹ Con el correr de los años, la investigación judicial demostró que Aníbal Fernández no había estado vinculado con el hecho⁹² pero, para él, la difusión de esa información falsa había influido en su derrota, tanto en las elecciones primarias como, posteriormente, en las generales.⁹³

De este modo, la confrontación de Vidal con Fernández se apoyaba directamente en la operación periodística de la cual el candidato peronista había sido objeto.

Tras haber generado el apoyo de varios sectores de la policía provincial con la previamente mencionada publicación en Facebook, a semanas de las elecciones Vidal realizó una nueva publicación en la cual apuntó a ratificar la identificación de los efectivos policiales con sus propuestas. En la misma, señaló que quienes gobernaban la provincia hacía años miraban para otro lado “frente a las mafias” dejando a “los policías honestos y trabajadores solos”. Para atender esta situación, ella haría “hacer exactamente lo contrario”, es decir, no “[hacerse] la tonta” mientras los policías tenían que “trabajar 18 horas por día” para poder “mantener a sus familias” y no “gastar el presupuesto en actos y publicidades” cuando los policías tenían chalecos vencidos y armas de hacía 40 años. En idéntica dirección, afirmó que los policías no estarían “solos

⁹¹ Portal *La Política Online*, “Explosivo informe de Lanata acusa a Aníbal Fernández de ser el «autor intelectual» del triple crimen”, Buenos Aires, 3 de agosto de 2015.

⁹² Diario *Página 12*, “Ratificaron la condena a «La Morsa» verdadera”, Buenos Aires, 9 de febrero de 2023. Véase, también: Diario *Ámbito Financiero*, “Por qué a Aníbal Fernández le atribuyeron el apodo «la Morsa»”, Buenos Aires, 14 de septiembre de 2020.

⁹³ Portal *La Política Online*, “Aníbal dijo que hubo «fuego amigo» y anunció que «llegó el momento de dar un paso al costado»”, Buenos Aires, 26 de octubre de 2015.



en la lucha contra el delito” y que iba a “estar al lado de cada policía herido en servicio”.⁹⁴ Nuevamente, el pronunciamiento digital de Vidal suscitó un amplio apoyo públicamente manifestado por numerosos integrantes de la policía provincial en los propios comentarios de la publicación efectuada.

Una semana antes de las elecciones generales, la candidata brindó una entrevista al diario Infobae en la cual reafirmó que el narcotráfico era el principal problema de la provincia y que “Daniel Scioli desde la provincia de Buenos Aires y Cristina Kirchner desde la Nación” no habían hecho nada al respecto. Además, consultada sobre cuáles serían sus primeras medidas en materia de seguridad en caso de alzarse con la victoria, Vidal señaló, únicamente, que había que “trabajar sobre la policía”, ya que era “un ejército de miles y miles de hombres y mujeres” que no tenían “la capacitación y entrenamiento suficiente”, motivo por el cual quería “hacer una escuela superior de policía de excelencia”, “capacitar en serio” y “pagarles un salario digno”. Asimismo, manifestó su intención de implementar nuevas tecnologías vinculadas con el control policial para que los efectivos tuvieran una instancia moderna de rendición de cuentas.⁹⁵

Volviendo al tema del tráfico ilícito de drogas en la provincia, la candidata de Cambiemos señaló que allí había múltiples cocinas y laboratorios, ya que dicho negocio había crecido, por un lado, por la ausencia de mecanismos de control por parte del gobierno y, por otro, por la complicidad política y judicial con la que habían contado muchos de los grupos dedicados a esa actividad. En ese sentido, no apuntó directamente contra el gobernador saliente, pero sí dejó en claro que ello había ocurrido durante los

⁹⁴ VIDAL, María Eugenia, “«De grande quiero ser policía»”, en perfil oficial de *Facebook*, s/d, 15 de septiembre de 2015.

⁹⁵ Diario *Infobae*, “María Eugenia Vidal: «La Bonaerense es un ejército sin capacitación ni entrenamiento suficiente»”, Buenos Aires, 21 de octubre de 2015.



últimos años y que, en caso de resultar vencedor el candidato por el oficialismo, Aníbal Fernández, había una enorme posibilidad de que esa situación se profundizara.⁹⁶

Vidal sostenía el hilo argumental que había impulsado previamente, vinculado con el desarrollo que había experimentado la comercialización ilícita de drogas durante las gestiones provinciales previas, y apoyaba al mismo en el informe periodístico que había apuntado contra Fernández al indicar que ello se profundizaría en caso de que dicho dirigente resultara vencedor en el proceso electoral.

Tras 28 años consecutivos de administraciones peronistas, Vidal se alzó con la victoria en las elecciones.⁹⁷ El 10 de diciembre de 2015 asumió formalmente como gobernadora de la provincia de Buenos Aires ante la Asamblea Legislativa provincial. La flamante gobernadora aprovechó ese contexto, para hacer referencia al estado de situación en el que se encontraba la seguridad en la provincia, e indicó que no se podía “hablar de tranquilidad” si no se hablaba del tema que más afectaba diariamente a los ciudadanos de la provincia: la inseguridad. Seguidamente, agregó que no refería a ello porque se lo hubieran contado otros dirigentes políticos o vecinos, sino porque lo había visto con “sus propios ojos” y escuchado “de cada persona” que conoció durante la campaña, así como también que lo había vivido “en carne propia como vecina durante muchos años”.⁹⁸

⁹⁶ *Ibíd.*

⁹⁷ SAGASTI, Ramiro, “Vidal dio la gran sorpresa y le ganó a Aníbal Fernández en la provincia”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 26 de octubre de 2015.

⁹⁸ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de asunción como gobernadora de la provincia de Buenos Aires de María Eugenia Vidal*, La Plata, 10 de diciembre de 2015.



Vidal continuó su discurso sobre esa tónica, al decir que no se podía vivir tranquilamente en un contexto social en el cual había que poner “rejas adentro y afuera” de las casas, no se podía “salir a la vereda sin mirar para todos lados y cuidarse los bolsillos o la mochila” y se tenía que “salir en grupo a tomar el colectivo para ir a trabajar” sin ser víctima de un robo. Para la mandataria, los bonaerenses no merecían experimentar esas situaciones ya que “una vida mejor” era posible. Para ello, su gobierno se iba a “hacer cargo” y no iba a “mirar para otro lado”, abordando el problema con “responsabilidad y decisión”.⁹⁹ Vidal buscaba diferenciarse de su predecesor, Daniel Scioli, y apuntaba a empatizar con los ciudadanos mediante la referencia a situaciones de la vida cotidiana.

Para ella, la policía iba a desempeñar “un rol fundamental” en la tarea asumida. Por esa razón, uno de los pilares de su gestión sería “trabajar para cuidar” a quienes los cuidaban. La gobernadora profundizó esta mención a las condiciones del trabajo policial al señalar que estaba convencida de que “la gran mayoría de policías” querían “hacer las cosas bien”, pero se sentían “desprotegidos”, por lo que “mejorar sus condiciones laborales”, junto con su equipamiento y su capacitación sería otro pilar de su gestión. En este sentido, añadió que el gobierno quería contar con una policía compuesta “por los mejores”. Respecto a eventuales hechos de corrupción policial, Vidal indicó que bajo su gestión no daría lo mismo “hacer las cosas bien que hacerlas mal” y que se premiaría “el mérito, la vocación de servicio y el buen desempeño” en la policía, para que los efectivos sintieran que “su esfuerzo, su compromiso y dar la vida” eran cuestiones reconocidas.¹⁰⁰

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ *Ibíd.*



La gobernadora introdujo el tema del narcotráfico en la provincia, y manifestó que se trataba de un tema estrictamente vinculado con la seguridad, ya que generaba violencia y corrupción. Nuevamente, señaló haber escuchado “la angustia de las madres” que tenían a sus hijos “envenenados por las drogas” y que sabía cómo eso impactaba en esas familias. Para atender esta situación, se comprometió, junto con el presidente entrante, Mauricio Macri -del mismo partido político- a “combatir en forma conjunta el narcotráfico en la provincia”.¹⁰¹ De esta forma, se inauguraba la narrativa gubernamental en torno al narcotráfico basada, por un lado, en la empatización del gobierno con los familiares de jóvenes con consumos problemáticos de sustancias y, por otro, en la referencia belicista a combatir el narcotráfico de manera conjunta con el gobierno federal.

Pese al discurso plasmado por el gobierno sobre la urgencia de abordar el narcotráfico de una forma diferente a la exhibida por las anteriores autoridades de la provincia, Vidal designó como jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires a quien se había desempeñado como Superintendente de Drogas Ilícitas de la institución policial durante el mandato de Scioli.¹⁰² Es decir, mientras que durante la campaña e, inclusive, en su discurso de asunción, Vidal, apuntó contra la administración saliente por la inacción en materia de control del narcotráfico, una de sus primeras decisiones políticas en la materia fue designar como jefe provincial de la policía al funcionario policial a cargo de las investigaciones policiales en la materia. Ello no fue puesto en discusión por ningún actor del arco político. Fuentes periodísticas indicaron que uno de los motivos detrás de

¹⁰¹ *Ibíd.*

¹⁰² LUCESOLE, María José, “Pablo Bressi es el nuevo jefe de la Policía Bonaerense”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 10 de diciembre de 2015.



la designación del nuevo jefe policial fue la relación que éste guardaba con agencias policiales extranjeras.¹⁰³

En marzo de 2016, con casi de tres meses de gestión a cuestas, María Eugenia Vidal llevó adelante la apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Cabe mencionar previamente que a fines de diciembre de 2015 se había producido la fuga de tres internos de alto perfil -vinculados con el “triple crimen de General Rodríguez” previamente mencionado- del penal de máxima seguridad ubicado en General Alvear, provincia de Buenos Aires.¹⁰⁴ Vidal enmarcó el tramo de su discurso orientado a la seguridad en ese hecho al señalar que habían enfrentado “una fuga que puso en evidencia el sistema penitenciario y de seguridad que, en algunas ocasiones, trabajaba en connivencia con el narcotráfico”. Posteriormente, agregó que estaban “convencidos de dar la batalla contra las mafias, la corrupción y la desidia” y, para contribuir a ello, habían removido a la cúpula del servicio penitenciario y habían dado inicio a “la transformación en la policía de la provincia”, en lo que constituyó un anuncio oficial de reforma de la institución policial y, a su vez, un señalamiento a la misma como una de las responsables de la corrupción, la desidia y las mafias provinciales.¹⁰⁵

¹⁰³ Diario *Página 12*, “Vidal juró y ya abrió el paraguas”, Buenos Aires, 11 de diciembre de 2015.

¹⁰⁴ Para una aproximación a este hecho, véase: Portal *Télam*, “Los Lanatta y Schillaci: cronología de una fuga”, Buenos Aires, 11 de enero de 2016.

¹⁰⁵ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires de la gobernadora María Eugenia Vidal*, La Plata, 1° de marzo de 2016.



La transformación de la policía se basaba, conforme lo apuntado por Vidal en su discurso, en la compra de equipamiento para el trabajo policial y en la mejora de las instancias de formación y capacitación policiales. Para ella, “tener una policía bien integrada”, equipada y formada era una verdadera “política de seguridad”. Sin equipamiento, no era posible cuidar a los policías a quienes se le pedía que “[combatieran]” a las mafias y dieran la vida por los bonaerenses. La gobernadora también señaló que se estaban delineando una serie de cambios en la estructura policial orientados a su desburocratización, así como también que se implementaría un mecanismo de designación de jefes policiales basado en la cercanía con la ciudadanía, y no con llamados políticos o policiales pidiendo por determinados jefes.¹⁰⁶

Una vez más, la dirigente de Cambiemos apuntaba contra el sistema que había gobernado la provincia, y extendía su existencia del poder ejecutivo provincial a la propia institución policial y a gobiernos locales de la provincia. El esfuerzo argumental de la mandataria buscaba diferenciar a toda costa su gestión de experiencias previas. A su vez, las adquisiciones para la policía y a la cuestión formativa fueron ponderadas por la máxima autoridad provincial. Sin embargo, la ausencia de referencias a los planes y estrategias que orientarían la gestión por fuera de estas dos iniciativas fue significativa.

En marzo de 2017, Vidal dio inicio a un nuevo periodo de Sesiones Ordinarias de la legislatura. En un año en el cual se llevarían a cabo elecciones de medio término, su discurso puso en evidencia que la seguridad sería uno de los principales ejes de la campaña de Cambiemos en la provincia. Al respecto, la gobernadora señaló que su “pelea” era por la seguridad, e indicó que esa temática era la que mayor preocupación generaba entre los bonaerenses, y sobre la cual era más consultada cuando charlaba

¹⁰⁶ Ibid.



con vecinos. Era por esos motivos, según ella, por los cuales se enfrentaba a las “mafias”:¹⁰⁷

Peleo contra las mafias porque cuando peleo contra ellas, sé que estoy peleando por cada madre y padre que están preocupados cuando sus hijos salen de noche. Peleo contra las mafias porque sé que así estoy trabajando para que los adolescentes no sean esclavizados por la droga. Peleo contra las mafias porque después de haber visto a decenas de familiares de víctimas de homicidios en esta provincia, sé que cuando lo hago estoy peleando por ellos. Cuando peleo contra las mafias no peleo por ninguna candidatura, ni por mi gobierno, ni por hacerme millonaria. Peleo por vos, por tu hermano, por tu papá, por tu mamá, porque estoy acá por vos.¹⁰⁸

Con una fuerte apelación al plano emocional, la mandataria buscaba mostrar que su accionar no se enmarcaba en especulaciones electorales, sino en una activa vocación de pelear por las madres y padres de la provincia, por los adolescentes vinculados con las drogas y por los familiares de víctimas de homicidios, entre otros. Además, introducía nuevamente la idea de luchar contra las “mafias”. Esta categoría había estado ausente durante los años sciolistas, mientras que para Vidal era un eje central de su gestión.

Vidal inició un bloque temático sobre la policía de forma contundente, al afirmar que, hasta el año 2015, las fuerzas de seguridad se autogobernaban sin control político. Según ella, ello no iba a ocurrir más. Sin embargo, no especificó cómo se materializaría ese cambio. Posteriormente, aludió a la “reforma histórica” que se había impulsado

¹⁰⁷ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires de la gobernadora María Eugenia Vidal*, La Plata, 1° de marzo de 2017.

¹⁰⁸ *Ibíd.*



sobre la policía, y destacó que se estaban “modernizando” para que la policía estuviera donde tenía que estar, debido a que “más seguridad” no implicaba “más policía”, sino “mejor policía”, lo cual se lograba mejorando la formación y capacitación. Sobre este punto, Vidal ponderó las capacitaciones recibidas por la policía por parte de la INTERPOL, la DEA y el FBI, junto con la ampliación de la currícula policial en materia de género y derechos humanos.¹⁰⁹ Se entremezclaba, así, una agenda de seguridad y policial signada por el combate al narcotráfico y las mafias con una agenda progresista, dada por la intención de incorporar los temas mencionados a la formación policial.

En otro tramo de su exposición, Vidal aludió a la necesidad de garantizar transparencia en la gestión. Sobre esta idea, afirmó que “ser honesto” no era “solo no robar” sino, también, “decir la verdad”, y añadió que la transparencia no se declamaba, sino que se ejercía. Alegó que por eso estaba “peleando contra las mafias”, ya que la recuperación de ese “valor fundamental para la política” era una deuda con “la historia de la provincia”. Seguidamente, ponderó haber impulsado que su declaración jurada patrimonial, junto con la de todos los funcionarios del gabinete provincial, y la de los jefes policiales hasta el grado de subcomisario fueran públicas. Además, resaltó la intervención que el Ministerio de Seguridad provincial había impulsado en materia de corrupción policial. La mandataria habló de sectores que eran “parte de un sistema de corrupción” al interior de la policía y que debían ser separados del resto. En un plano cuantitativo, aseguró haber apartado a “más de 3.700 miembros de la fuerza”, con 311 policías detenidos por investigaciones internas. Sin embargo, señaló que no se trataba de una “purga”, sino de una “decisión política” de “transformar un sistema corrupto” costara lo que costara y “hasta el último día de mandato” por medio de la persistencia y “dando la pelea entre todos”, ya que esa “pelea” no podía ser “solamente la de una

¹⁰⁹ *Ibíd.*



gobernadora y su equipo”, sino que debía ser “coordinada con la ley y la justicia”, puesto que la corrupción policial bonaerense excedía los mandatos, los partidos políticos y el poder.¹¹⁰

En un año en el cual se llevarían adelante elecciones legislativas, Vidal optaba por sostener los argumentos que había esgrimido desde la campaña por la gobernación de 2015, y apostaba a que la confrontación con las mafias, la droga y la corrupción, por un lado, y la transparencia presente en su gestión, por otro, gravitaran en las decisiones electorales adoptadas por los ciudadanos de la provincia.

Para concluir su exposición ante la Asamblea Legislativa, Vidal convocó a un “diálogo social por la inseguridad”, una propuesta orientada a articular visiones y criterios de distintos espacios políticos y sociales en aras de establecer una política de Estado en materia de seguridad luego de, según sus dichos, 30 años signados por el aumento del delito pese a la inversión permanente en materia de seguridad e, inclusive, la aplicación de 30 planes de seguridad pública diferentes y contradictorios entre sí. Para fundamentar la propuesta, la gobernadora formuló un diagnóstico lapidario sobre la gestión política de la seguridad pública en la provincia desde el regreso de la democracia al indicar que durante esos años las “políticas de seguridad” habían ido “cambiando con los gobernantes”, lo que imposibilitó la consolidación de una política de Estado en la materia y había conducido a la provincia a esa situación. Agregó que en los últimos 30 años se habían sucedido un promedio de un ministro de Seguridad cada quince meses, es decir, casi uno por año y muchos con criterios contradictorios entre sí. En este sentido, añadió que, por más esfuerzos que se hicieran, si no había una “política de largo plazo” y todos los intervinientes no trabajaban de manera coordinada, los resultados

¹¹⁰ Ibid.



iban a ser los mismos.¹¹¹ Así, la gobernadora convocó a formular un programa multisectorial orientado a la construcción comunitaria e interinstitucional de una política de seguridad:

Voy a convocar a las distintas fuerzas políticas, a la justicia, al poder legislativo, a los intendentes, a un diálogo social, donde podamos fijar acuerdos y sostenerlos en el tiempo. Todos los poderes del Estado y las organizaciones de la sociedad civil reunidos sin ningún tipo de especulación política, ni mirada de corto plazo, vamos a poder trabajar juntos para encontrar un camino que podamos sostener. Este proceso va a tener una propuesta metodológica de diálogo social, donde equipos de expertos nacionales e internacionales, y con la supervisión del Programa de Naciones Unidas, nos van a ayudar a darle objetividad y profundidad a este debate. [...]. Y este no va a ser solo un debate entre políticos y miembros de la justicia, vamos a sumar a las iglesias, a las organizaciones sociales y vecinales, para que la conversación sea amplia y profunda. [...]. Lo fundamental de esta iniciativa es que podamos avanzar y que todos trabajemos a la par.¹¹²

Pese a la ampulosidad del anuncio, y a haber señalado que distintos legisladores e intendentes habían apoyado esta iniciativa, la propuesta nunca fue llevada a cabo.

De este modo, con una fuerte apelación a la dimensión emocional, la mandataria se ubicó discursivamente a la par de los ciudadanos bonaerenses y aseguró conocer en detalle sus preocupaciones a lo largo de su exposición en materia de seguridad ante la legislatura. Con vehemencia, aseguró que la policía se había autogobernado durante los años previos, y que los 30 años anteriores a su llegada estuvieron signados por la

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² *Ibíd.*



sucesión frenética de ministros en la cartera de Seguridad, así como también por el lanzamiento de múltiples planes en la materia, lo que se vio reflejado el fracaso de esas acciones, las cuales, en su conjunto, no pudieron dar forma a una política de Estado en lo atinente a la seguridad. Pese a haber formulado esta aclaración, Vidal anunció, en otros tramos de su exposición, el lanzamiento de un plan de seguridad interagencial, una reforma basada en formar y capacitar a la policía y una política de transparencia orientada a terminar con la corrupción en la policía. En contraposición con las tendencias que habían primado durante los 30 años señalados, la gobernadora presentaba una alternativa propia que, además, era avalada por la ciudadanía. Prueba de ello fue que en las elecciones de medio término celebradas ese año, la alianza Cambiemos resultó vencedora en la provincia.¹¹³ Los argumentos que Vidal plasmaba en su narrativa desde 2015 alcanzaban legitimidad electoral por segunda vez consecutiva.

En marzo de 2018, inaugurando un nuevo periodo de Sesiones Ordinarias de Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, Vidal pronunció un discurso que versó sobre distintos ejes relacionados con la provincia y, en ese marco, refirió a la cuestión de la seguridad y la policía. La primera de sus menciones apuntó a la política de control policial, al indicar que en la provincia de “la maldita policía” tenían un jefe policial que “denunció y apresó a su hermano”, junto con más de 9.000 policías apartados y 600 efectivos detenidos por denuncias e investigaciones impulsadas por su gestión¹¹⁴, dando cuenta, también, de la cuantificación del desempeño gubernamental en la materia.

¹¹³ Diario *Clarín*, “Elecciones 2017: Cambiemos se impuso a Cristina Kirchner en la Provincia y avanzó en casi todo el país”, Buenos Aires, 22 de octubre de 2017.

¹¹⁴ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires de la gobernadora María Eugenia Vidal*, La Plata, 1° de marzo de 2018.



La gobernadora aludió al problema de las drogas y vinculó al mismo con la cuestión social, al indicar que hacía falta “seguridad” y “protección” para los chicos que las bandas de los barrios populares convertían en soldaditos, así como también acompañamiento para las madres de esos jóvenes, quienes ya no sabían qué hacer para ayudar a sus hijos. Vidal señaló que la pasta base de cocaína era una “bomba química” que los estaba “matando a todos” pero que, sin embargo, le habían “[dado] pelea” durante los dos años de su mandato. Nuevamente en el plano de las cifras, destacó la realización de 48.000 operativos, el derribo de 48 bunkers y el decomiso de “cifras históricas” de droga, pese a asegurar que no alcanzaba “ni con operativos ni con detenidos”.¹¹⁵

En lo relacionado con la cuestión policial, María Eugenia Vidal destacó, únicamente, la incorporación de efectivos policiales a la institución, junto con la compra de adquisiciones para el trabajo policial. También valoró la “pelea contra la corrupción adentro de la fuerza”, sin vincular estos aspectos con los procesos de reforma aludidos en el discurso correspondiente al año anterior los cuales, según sus alocuciones, apuntarían a desandar el autogobierno de la policía provincial.¹¹⁶

Como se advierte, el discurso ante la Asamblea Legislativa brindado el año posterior a las elecciones celebradas en 2017 no tuvo grandes menciones a la seguridad y la policía. Las reformas policiales y políticas de Estado en materia de seguridad anunciadas previamente no fueron parte del discurso de Vidal. En cambio, la mandataria optó por continuar con la evocación a la dimensión emotiva y la identificación con las madres de jóvenes con problemas relacionados con el consumo de sustancias. Otro

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ *Ibíd.*



detalle de relevancia para comprender la lógica de la narrativa de Vidal se halla en la cuantificación de las medidas relacionadas con el control de la corrupción policial y el narcotráfico por parte del gobierno provincial. En síntesis, pasadas las elecciones, la gobernadora bonaerense optó por retomar la retórica emocional y la identificación con los familiares de jóvenes con consumos problemáticos de sustancias, en contraposición a otros elementos presentes en el discurso del año anterior.

En 2019, y nuevamente en un año signado por la próxima realización de elecciones -en este caso, de las elecciones por la gobernación bonaerense en las cuales Vidal buscaría su reelección-, la mandataria dedicó un amplio tramo de su discurso de apertura de Sesiones Ordinarias de la legislatura a cuestiones relacionadas con la seguridad y la policía, detallando las tareas realizadas durante los cuatro años de su mandato, dando lugar a una suerte de informe de gestión.

Para empezar, destacó que, en los barrios populares de la provincia, el Estado había sido el encargado de llevar “respuestas concretas” a los ciudadanos y que, para ello, se habían apostado más policías en esos barrios, con el objetivo de que dieran “seguridad a los vecinos” y que esos vecinos tuvieran “lugares para denunciar y sean parte de la lucha contra el narcotráfico”. A su vez, resaltó, de manera inusual, casos puntuales, brindando nombres y apellidos de sujetos detenidos en el marco de investigaciones judiciales.¹¹⁷

Vidal vinculó la seguridad con la infraestructura provincial, y se preguntó para qué servían las obras públicas si los bonaerenses seguían “viviendo con miedo” y de qué

¹¹⁷ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires de la gobernadora María Eugenia Vidal*, La Plata, 1° de marzo de 2019.



servían las calles asfaltadas si no las podían transitar. Aseguró haber escuchado estos argumentos en cada casa visitada por ella, así como también “en las rejas de las viviendas”, en las familias que se preocupaban cada vez que sus hijos volvían tarde y en las “mujeres valientes”, entre quienes destacó a madres, abuelas y hermanas que buscaban que los más jóvenes no consumieran drogas.¹¹⁸

En otra instancia de su exposición, la titular del poder ejecutivo bonaerense apuntó contra el gobierno que había sucedido en 2015, al señalar que, por aquel entonces, la inseguridad era un problema que databa de “años de inacción”. En ese sentido, refirió que, desde el día en que asumió, la seguridad era una prioridad sin importar “cuantas peleas [hubiera] que dar”, “cuantas mafias [hubiera] que enfrentar”, o que “muchos dijeran que el sistema que [funcionaba] en la provincia era así y no se podía cambiar. Vidal indicó que nunca iba a formar parte de ese sistema político y destacó al respecto que una de sus primeras medidas fue “iniciar la reforma de la policía de la provincia”, reintroduciendo discursivamente la reforma policial. Además, saludó a la “mayoría” de los 92.000 policías que habían elegido su carrera por vocación y los catalogó como “bonaerenses valientes” que se ponían el uniforme para arriesgar su vida.¹¹⁹

Dando continuidad a la contraposición entre su mandato y el de Scioli, Vidal llamó a la reflexión preguntándose cómo se explicaba que hubiera una “mayoría de policías honestos y responsables” que tenía que “convivir con una minoría que transaba con organizaciones criminales, [...] narcos [y] barras”. En contraposición, resaltó que se había impulsado un juicio oral a policías que ellos mismos habían denunciado por recibir

¹¹⁸ *Ibíd.*

¹¹⁹ *Ibíd.*



sobres con coimas; se había detenido a un comisario mayor por primera vez en años por enriquecimiento ilícito; y se habían separado 12.000 policías por distintos delitos. Para Vidal se había implementado una estrategia orientada a proteger a los “buenos policías” y separar a “los malos”, motivo por el cual 800 de estos últimos estaban presos.¹²⁰

En el plano de los mecanismos institucionales de control policial, resaltó la conformación de un registro público de policías exonerados, y añadió que “la transparencia y la formación” habían sido puestas en primer lugar. También refirió nuevamente a las declaraciones juradas anuales que tenían que presentar los policías desde el rango de oficial inspector hacia arriba en términos de superioridad, e indicó que se habían presentado 34.000 declaraciones juradas. Sobre la formación, valoró la duplicación del periodo formativo de los policías, la incorporación de nuevos contenidos y la implementación de un “sistema de reentrenamiento permanente”, que incluyó la celebración de convenios con el FBI, la DEA y policías de otras partes del mundo.¹²¹

Otro de los temas abordados por Vidal en su exposición giró en torno al tráfico ilícito de drogas en la provincia y al desempeño gubernamental en tal aspecto. En primer lugar, aclaró que “la pelea contra los narcos” era “sin cuartel” y que muchos iban a decir que todavía se vendía droga en la provincia. Sin embargo, llamó a que quienes sostenían esa objeción se la formularan a los vecinos de la ciudad de San Martín, quienes hacía una semana habían visto cómo en un bunker donde se vendía droga “llegó la policía, detuvo a los narcos, sacó la droga y derrumbó el bunker”. Para la mandataria, no se había tratado de un “hecho aislado”, debido a que ya habían derribado 93 bunkers, 1 cada 12 días de gestión. Además, mencionó que no estaban “yendo solo contra los

¹²⁰ *Ibíd.*

¹²¹ *Ibíd.*



transas”, sino contra “las cabezas” de las bandas que estaban ubicadas más arriba, inclusive, contra “jueces y fiscales” que habían sido cómplices. Seguidamente, enumeró los más de 100.000 operativos realizados, destacando que se pasó de 13.000 allanamientos realizados durante la gestión sciolista a 20.000 en tres años; de 68.000 procedimientos a más de 84.000; de 18.000.000 de pesos incautados a más de 75.000.000 millones; de 269.000 dosis de paco a más de medio millón; y de 40.000 kilos de marihuana a más de 66.000 kilos. Por último, resaltó que en 2018 se habían detenido más personas por infracción a la Ley de Estupefacientes que en ocho años de la gestión anterior.¹²²

En última instancia, la gobernadora señaló que “las peleas contra los narcos”, “las mafias” y “los policías corruptos” no eran contra “una mafia” o “un corrupto”, sino contra “todas las mafias” y “todos los corruptos”. En este sentido, señaló que no se iban a “cansar” ni “rendir”, sino que les iban a “ganar” y los iban a “ir a buscar” porque los bonaerenses habían dicho “basta”.¹²³

La gobernadora eligió para su último discurso ante la Asamblea Legislativa en la previa de las Elecciones Generales del año 2019 una actitud marcadamente confrontativa para con el gobierno que la había antecedido. Si bien esta postura se sostuvo en todos sus discursos de apertura de sesiones, en esta ocasión contrapuso cada uno de los lineamientos impulsados por su administración con los desarrollados por la gestión anterior.

Otro elemento particular del discurso de Vidal correspondiente a 2019 se encuentra en la referencia a casos particulares de comerciantes de estupefacientes

¹²² Ibid.

¹²³ Ibid.



detenidos y de bunkers derribados, en conjunto con la cuantificación de los procedimientos vinculados con el tráfico ilícito de estupefacientes. Esta tendencia había comenzado a hacerse presente años antes, junto con la cuantificación de los operativos vinculados con el control policial en la provincia.

Sobre el tema drogas, también, la gobernadora aludió a las madres, abuelas y hermanas de jóvenes con consumos problemáticos e intentó identificarse con ellas al señalar que peleaba codo a codo para poder alejar a esos jóvenes del entorno que habitaban. Esa apelación se mantuvo a lo largo de los cuatro años de gestión en sus alocuciones con motivo de apertura de las Sesiones Ordinarias de la legislatura provincial. Hablamos, entonces, de una singular apuesta narrativa mediante la cual la gobernadora -alguien con un evidente poder político e institucional- apuntó a establecer un paralelismo simbiótico con vecinos bonaerenses con el fin de que estos se identifiquen con ella y pudieran sentir la presencia del gobierno, al menos, desde lo discursivo y lo simbólico.

Para concluir, es dable destacar la incorporación de información estadística por parte de Vidal en su discurso. Este recurso, quizás, pueda contemplarse como una medida de alto impacto en un contexto electoral, pese a que la contraposición con el gobierno sciolista materializada en la duplicación de los procedimientos, las detenciones y las incautaciones, entre otras acciones, bien pueden tomarse como un indicador del deterioro del estado de situación de la seguridad provincial. A su vez, estas iniciativas tendientes a la electorización de la seguridad mediante su cuantificación dejan atrás el establecimiento de una política de Estado en materia de seguridad, lo cual había sido propuesto por la propia Vidal años atrás y hubiera representado indudablemente un acierto político.

Además, en un escenario caracterizado por la realización de elecciones cada dos años, resulta aún más difícil llevar a cabo el efectivo ejercicio del gobierno de la seguridad y la policía. En esta dirección, parecieron imponerse los tiempos de la política.



Durante los cuatro años en los que se desarrolló como gobernadora bonaerense, Vidal dio forma a una concepción específica de la seguridad y la policía en la provincia, basada en la construcción de antagonistas -tales como los predecesores políticos, los narcos, los barras, las mafias y los policías corruptos- y grupos de interés afines -como las madres y abuelas de jóvenes con problemas vinculados con el consumo de sustancias, los policías buenos y los vecinos de la provincia-, al menos desde el plano narrativo.

Así, el problema de la seguridad en la provincia fue construido por Vidal por medio del encadenamiento de distintas cuestiones tales como las drogas, los homicidios, los familiares de jóvenes con consumos problemáticos y de víctimas de homicidios, las mafias, la corrupción, la policía y la ausencia de control política sobre la misma, la apatía gubernamental que primó durante 30 años en territorio bonaerense, la sucesión de múltiples ministros y planes de seguridad y la existencia de un sistema que gobernó sin atreverse a intervenir en dichos asuntos. Dar cuenta de esto resulta relevante, primero, para comprender las lógicas políticas presentes en la narrativa oficial y, segundo -y derivado de ello-, su relación con las acciones implementadas.

En este sentido, tras dar cuenta de las concepciones en materia de seguridad y policía por parte de María Eugenia Vidal a lo largo de sus cuatro años de gestión al frente del poder ejecutivo provincial, es preciso abordar cuáles fueron las principales estrategias formuladas por el Ministerio de Seguridad provincial orientadas al abordaje policial de las problemáticas relacionadas con la seguridad durante dicho periodo.

Estrategias políticas orientadas al abordaje policial de la seguridad

Vidal designó al frente del Ministerio de Seguridad de la provincia a Cristian Ritondo, un dirigente proveniente del peronismo porteño que había ocupado distintas



responsabilidades de gestión entre 1992 y 2007, cuando se produjo su arribo al PRO, donde se desempeñó como diputado porteño hasta su designación como ministro.¹²⁴

Los primeros lineamientos en materia de control del delito formulados por él surgieron días después de la asunción de Vidal, cuando el funcionario expuso cuáles serían los principales ejes de su gestión, y manifestó que se basarían en la incorporación de tecnología para la realización de tareas policiales, la reducción de la cantidad de dependencias policiales denominadas “departamentales”, la renovación del parque automotor de la policía, la ampliación del periodo de formación de los policías, la revisión de los legajos policiales con algún sumario vigente y, finalmente, la modernización del sistema pericial.¹²⁵ En su conjunto, el plan de seguridad provincial se conformaría, exclusivamente, por medidas relacionadas con la institución policial.

Tres meses después, Ritondo anunció en sus redes sociales el lanzamiento del “Plan Integral de Seguridad AMBA”, elaborado y puesto en marcha de manera conjunta con el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Según él, la iniciativa apuntó a “establecer un programa de medidas y acciones para brindar seguridad a los vecinos del área metropolitana”, “lograr una política activa de prevención en el robo de automotores y seguimiento eficaz de los hechos delictivos” y, finalmente, a “integrar a las fuerzas en la lucha contra el delito y el narcotráfico para maximizar su capacidad operativa”. Para ello, el plan tenía dos ejes de acción. Por un lado, la creación del “Registro Común de Autopartes”, a concretarse por medio de la celebración de convenios entre los registros de autopartes de ambas jurisdicciones, así como también con otras dependencias de la Nación para “luchar juntos contra el flagelo del robo de

¹²⁴ Portal *La Noticia* 1, “Cristian Adrián Ritondo”, San Pedro, s/f.

¹²⁵ Diario *Perfil*, “Vidal y Ritondo avanzan en un plan para reformar la bonaerense”, Buenos Aires, 27 de diciembre de 2015.



vehículos y de los delitos conexos a estos como el homicidio, secuestro y narcotráfico”. Por otro lado, el plan incluía la implementación del “Anillo Digital”, basado en la ampliación de la red de captura, la dotación a los municipios de diversos sistemas de monitoreo, el reconocimiento de chapas patente en los principales accesos y la utilización de vehículos policiales de captura móvil. Todo ello en un escenario signado por el refuerzo de las tareas de control desarrolladas por las policías durante los patrullajes. Para su implementación se crearía una “Central de Monitoreo Integrada” y una “base unificada de vehículos buscados” con actualización y difusión constante.¹²⁶ Así, el primer anuncio oficial en la materia se produjo tres meses después de iniciada la gestión, y se trató de una iniciativa elaborada en conjunto con otra jurisdicción.

Un mes después, el ministro informó el inicio de un nuevo “Plan Integral de Seguridad”, con la diferencia de que el mismo se focalizaba, exclusivamente, en territorio bonaerense. El plan estaba basado en cuatro pilares y tenía como objetivo principal alcanzar una “fuerza policial moderna, eficaz y confiable”. El primer eje anunciado fue la “optimización de la estructura” de la policía por medio de la restitución de las juntas de calificación en la policía para “terminar con los acomodados”, la solicitud de presentación de declaraciones juradas al personal policial jerárquico y la transferencia progresiva de las policías locales a los municipios. El segundo, en tanto, giró en torno a la formación y capacitación policial, y se basó en la modernización de los centros de formación para los nuevos agentes, la realización de estudios psicológicos y ambientales en sus exámenes de ingreso, la evaluación del personal de forma permanente y obligatoria y la capacitación de todos los ingresantes, según su especialización. El tercer punto se orientó al equipamiento e infraestructura de la policía, por medio de la incorporación de

¹²⁶ RITONDO, Cristian, “Plan Integral de Seguridad AMBA”, en perfil oficial de *Facebook*, s/d, 16 de marzo de 2016. Véase, también: Diario *Ámbito Financiero*, “Comienza hoy plan de seguridad en Capital y conurbano”, Buenos Aires, 17 de marzo de 2016.



tecnología, la modernización de la comunicación de las fuerzas, el equipamiento de los laboratorios de la policía científica y la puesta a disposición de chalecos antibalas y scanners para controlar el contrabando y el tráfico de drogas en rutas provinciales. El último punto que integró el plan anunciado por Ritondo fue la reconstrucción de la confianza de los bonaerenses en la policía, por medio del acercamiento de los efectivos de dicha institución a los vecinos para recuperar “la satisfacción ciudadana”.¹²⁷

El anuncio de Ritondo no estableció los mecanismos por medio de los cuales se llevarían adelante varias de las acciones mencionadas, tales como la reconstrucción de la confianza ciudadana en la policía, los cambios impulsados en materia de formación y capacitación y, finalmente, la transferencia de las policías locales a los municipios. Sobre este último punto, el ministro señaló en una entrevista periodística que la idea del gobierno era que tales unidades policiales fueran “más dependientes de los intendentes que del Ministerio de Seguridad de la provincia”, sin brindar mayores precisiones.¹²⁸

En su conjunto, el plan permite dar cuenta de las prioridades de la gestión gubernamental en las cuestiones vinculadas con la policía, a saber: la introducción de modificaciones en la estructura organizativa, la mejora de los mecanismos de formación y capacitación policial, la realización de compras y adquisiciones para el trabajo policial y, por último, la recuperación de la confianza ciudadana. Dado que estas líneas de acción se enmarcaron en lo que el propio titular de la cartera de Seguridad consideró un “plan de seguridad”, se puede inferir que para las autoridades gubernamentales los cuatro ejes destacados eran cuestiones fundamentales para el control policial del delito.

¹²⁷ RITONDO, Cristian, “Iniciamos el Plan Integral de Seguridad”, en perfil oficial de *Medium*, s/d, 12 de abril de 2016.

¹²⁸ Portal *Letra P*, “Ritondo: «Hay un plan integral donde la reforma de la estructura policial es una parte»”, Buenos Aires, 22 de marzo de 2016.



La gobernadora Vidal presentó públicamente el referido “Plan Integral de Seguridad” el 20 de abril de 2016 en la localidad de Tres de Febrero. La mandataria provincial aprovechó la ocasión para anunciar la duplicación de la inversión en el área en comparación con 2015. Según ella, el plan implicaba un antes y un después en la política de seguridad bonaerense. Los anuncios presentados fueron la inversión de \$1.620,5 millones de pesos en equipamiento y tecnología; la futura entrega de 45 mil chalecos antibalas -alcanzando a la totalidad del personal policial dedicado a tareas de calle-; la conformación del mencionado “Anillo de Seguridad Digital” en conjunto con el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; la adquisición de equipamiento tecnológico para tareas periciales, así como también lectores de patentes para el funcionamiento del anillo digital; la modernización del sistema de comunicaciones mediante la implementación de un sistema encriptado de comunicación y la informatización estructural de la red de dependencias policiales; la adquisición de equipamiento para tareas de laboratorio; la renovación del equipamiento informático de las dependencias policiales; la incorporación de 1.000 patrulleros nuevos blindados y equipados; la compra de 1.000 motocicletas; la compra de 4 vehículos scanners; la adquisición de cámaras y tablets para el equipamiento de patrulleros; la ampliación de la flota policial acuática; y, finalmente, la incorporación de 100 dependencias policiales móviles.¹²⁹

El anuncio de la gobernadora destacó elementos tanto del plan elaborado en conjunto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como del plan bonaerense. Su exposición se centró en la enumeración de las inversiones a desarrollar por parte del gobierno en lo atinente a la policía provincial. Inclusive, destacó la duplicación del gasto provincial en seguridad con relación al año pasado, dando cuenta de la centralidad de la

¹²⁹ Diario *Infobae*, “La Provincia duplicará la inversión en seguridad”, Buenos Aires, 20 de abril de 2016.



cuestión presupuestaria en materia de seguridad y de la institución policial en ese entramado. Este fue el núcleo central del primer plan de seguridad de la gestión.

Un nuevo “Plan Integral de Seguridad” para la provincia de Buenos Aires fue impulsado por el gobierno nacional en octubre de 2016. El mismo se enmarcó en la iniciativa nacional de promover “la participación de las fuerzas federales en el combate de la delincuencia en el territorio de la provincia de Buenos Aires” por medio del envío de efectivos de la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria para “atacar al crimen organizado y reducir los niveles de violencia en los lugares de mayor conflictividad”.¹³⁰ La decisión se produjo como resultado de una reunión de trabajo entre el presidente de la Nación, Mauricio Macri, la ministra de Seguridad nacional, Patricia Bullrich, el secretario de Seguridad de la Nación, Eugenio Burzaco, la gobernadora bonaerense, María Eugenia Vidal y el ministro de Seguridad provincial, Cristian Ritondo.¹³¹ Los dirigentes nacionales y provinciales de Cambiemos no establecieron cuál había sido el diagnóstico que motivó esa decisión, cuáles serían los alcances de la participación de las policías y fuerzas de seguridad federales en la realización de tareas de corte preventivo en la provincia, por cuánto tiempo permanecerían ni cómo coordinarían sus labores con la policía provincial.

Luego del anuncio, se produjo el arribo de efectivos de policías y fuerzas de seguridad federales en distintos puntos del conurbano bonaerense, que se sumaron a los agentes que ya prestaban servicios allí. En todos los casos, se produjeron actos de

¹³⁰ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, “Fuerzas federales para los bonaerenses”, sitio oficial, Buenos Aires, 5 de octubre de 2016.

¹³¹ Diario *Infobae*, “Enviarán efectivos de las cuatro fuerzas federales a la Provincia para frenar el delito”, Buenos Aires, 4 de octubre de 2016.



presentación que incluyeron la presencia de funcionarios nacionales, provinciales y municipales.¹³² Para fines de 2016, 6.300 efectivos cumplían funciones en dicha región.¹³³

Para avanzar en la institucionalización del trabajo conjunto entre ambos gobiernos, Bullrich y Vidal firmaron el 12 de diciembre de 2016 un convenio de cooperación entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Este acto administrativo implicó la creación del Comité Operativo Conjunto, con el propósito de coordinar y llevar adelante las actividades operativas. El comité se constituyó, de este modo, en una instancia oficial de conducción operativa de los efectivos federales prestando servicios en la provincia de Buenos Aires.¹³⁴

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Comisión Provincial por la Memoria (CPM)¹³⁵ consideraron que el primer año de gestión de Vidal en materia de

¹³² Al respecto, véase: Diario *Infobae*, “Las fuerzas federales desembarcaron en cuatro localidades del conurbano”, Buenos Aires, 17 de octubre de 2016; Diario *Infobae*, “La llegada de Fuerzas Federales al Conurbano, una buena noticia”, Buenos Aires, 18 de noviembre de 2016; GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, “Continúa el desembarco de fuerzas federales en el conurbano bonaerense”, sitio oficial, Buenos Aires, 23 de noviembre de 2016; y Diario *Tiempo Argentino*, “Avanza el despliegue de fuerzas federales en el Conurbano: antes de fin de año llegarán a 33 distritos”, Buenos Aires, 27 de noviembre de 2016.

¹³³ Portal *La Noticia Web*, “Conurbano: el 2016 termina con 6.300 efectivos de las fuerzas federales”, San Martín, 15 de diciembre de 2016.

¹³⁴ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN y GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Convenio de Cooperación entre el Ministerio de Seguridad de la Nación y la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, 12 de diciembre de 2016.

¹³⁵ Dada la ausencia de informes y documentos oficiales sobre el funcionamiento de las políticas de control policial del crimen por parte del gobierno provincial en el periodo estudiado, así como también de trabajos científicos al respecto, se retoman en este apartado informes realizados por el Centro de Estudios Legales y Sociales y la Comisión Provincial de la Memoria -dos organismos de derechos humanos, el primero de



control policial del delito exhibió similitudes con lo efectuado por la administración sciolista, en particular, en la delegación de los criterios para el desarrollo de las labores policiales a diferentes sectores de la policía, así como también en la realización masiva de operativos de saturación policial. El CELS, en particular, destacó que la primera mitad de 2016 había estado signada por los despidos, la inflación y la instalación del narcotráfico como el principal problema en materia de seguridad a nivel nacional y provincial. Luego, ante el aumento del delito, el gobierno bonaerense optó por impulsar operativos de saturación policial y de control poblacional:

La respuesta [del gobierno bonaerense al aumento de los delitos] fue intensificar los operativos de control poblacional y la saturación policial, medidas adoptadas repetidamente en los últimos quince años. Esto evidencia un consenso transversal a los partidos políticos que ejercieron o ejercen el poder en distintos niveles jurisdiccionales: la presencia masiva de policías en el territorio como principal y casi única medida de seguridad. Con sus variantes, esta sostenida política de Estado muestra desinterés en revisar sus resultados y los problemas adicionales que genera, y una alarmante ausencia de innovación en la intervención en seguridad. Ante la falta de políticas de fondo para la prevención del delito y de reformas estructurales de las fuerzas policiales, cuando la percepción de inseguridad genera crisis, se fortalece una y otra vez una herramienta policial que tiene controles débiles y problemas estructurales de corrupción y violencia.¹³⁶

ellos de alcance nacional, mientras que el segundo se circunscribe, exclusivamente, al territorio bonaerense-, los cuales dan cuenta de las principales características y efectos de los lineamientos político-institucionales impulsados por las autoridades provinciales en fenómenos vinculados con el objeto de estudio.

¹³⁶ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Informe anual 2017...*, op. cit., pp. 99 y 100.



Por su parte, la CPM manifestó que no se habían producido modificaciones estructurales respecto de la gestión de Alejandro Granados en el Ministerio de Seguridad bonaerense, la cual había tenido como rasgo distintivo el acrecentamiento del despliegue territorial del personal policial provincial, junto con el aumento de la violencia policial sobre los sectores más vulnerables de la provincia. Los informes publicados por el mencionado organismo enfatizaron en la centralidad de la policía en la gestión de la seguridad, en particular, por medio de los operativos de saturación. Al respecto, indicaron que no se había establecido una política de seguridad por falta de decisión política por parte del Estado para ello, así como también que habían primado la demora para impulsar reformas estructurales y las recetas punitivistas, pese a que el resultado de estas últimas era la violación de las garantías y derechos de los sectores sociales más vulnerables de la provincia.¹³⁷

Seguidamente, en abril de 2017, el gobierno porteño y su par bonaerense presentaron conjuntamente el “Anillo Digital de Seguridad”, la medida anunciada por Ritondo en marzo de 2016. Además de Vidal y Ritondo, fueron de la partida el jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, la ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, y el ministro de Seguridad de la Ciudad, Martín Ocampo. El anillo fue descrito como un “sistema de control” orientado a la identificación de los vehículos que hacían uso de las entradas y salidas de la ciudad porteña, a lo largo de las autopistas Buenos Aires-La Plata y General Paz. Vidal manifestó que la inseguridad no dejaba dormir a la gente, motivo por el cual el anillo digital constituía una “respuesta concreta” a ese

¹³⁷ COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe anual 2016. El sistema de la crueldad X. Sobre el sistema de encierro y las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires*, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2016 y COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe anual 2017. El sistema de la crueldad XI. Sobre lugares de encierro y políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires*, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2017.



problema. El gobierno porteño sintetizó en cuatro etapas el funcionamiento del Anillo Digital de Seguridad: primero, la detección por parte del dispositivo de lectura de patentes de aquellas placas con pedido de captura o secuestro; segundo, el lanzamiento de una alarma en un centro de monitoreo destinado a ello y su atención por parte de un operador; tercero, el seguimiento del vehículo por parte del operador policial y la correspondiente notificación al oficial de servicio; y, por último, el aviso por parte del oficial al centro de comando, desde donde se reporta directamente a la policía.¹³⁸ El sistema de control de vehículos interjurisdiccional propuesto estaba compuesto, en definitiva, por personal policial en todas sus etapas.

En mayo de ese año, el ministerio de Seguridad provincial lanzó un operativo orientado a “blindar” con efectivos de Infantería, Caballería y la Unidad Táctica de Operaciones Especiales de la policía 190 puntos geográficos que, a su juicio, representaban zonas críticas de la provincia. Las zonas objeto del operativo no fueron especificadas. En la presentación del operativo, la gobernadora Vidal señaló que habría un millar de policías en las calles provinciales para “devolver la confianza, el profesionalismo y la presencia policial a los vecinos”.¹³⁹

El ministerio elaboró un instructivo para explicar el funcionamiento del mencionado operativo y, posteriormente, lo dejó trascender en distintos medios. El mismo estableció que se trataría de la implementación de “un modelo disuasorio de ocupación territorial y de advertencia a posibles infractores” con el fin de “otorgar tranquilidad y protección a los vecinos en su vuelta a casa desde el trabajo en el horario

¹³⁸ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, “Se presentó el Anillo Digital de Seguridad”, Buenos Aires, 17 de abril de 2017.

¹³⁹ Portal *Télam*, “Vidal anunció la incorporación de mil efectivos a las calles para «devolver la paz»”, Buenos Aires, 31 de mayo de 2017.



comprendido entre las 6 de la tarde y las 12 de la noche”, para lo cual se establecerían equipos conformados por “grupos de 3 a 4 oficiales en puntos estratégicos y visibles, vestidos de fajina, con portación de armas visibles y un rango de visión 180°”. A entender del gobierno, “la portación de armamento de gran calibre y la vestimenta táctica, junto a la postura en guardia” produciría “un efecto disuasorio para los potenciales criminales y de percepción de seguridad y ocupación territorial en la población”. A su vez, destacaron que, para el correcto funcionamiento del modelo propuesto era “clave” que los oficiales cumplieran su rol “sin distracciones”, vale decir, sin “uso de teléfono celular innecesario”, sin “ingesta de alimentos” y “en actitud vigilante”.¹⁴⁰

El criterio adoptado por las autoridades provinciales y filtrado a los medios de comunicación evidenciaba una suerte de militarización de la actividad policial desarrollada en barrios populares del Gran Buenos Aires basada en la circulación del personal policial con armamento de alto calibre en conjunto con vestimenta táctica. La medida se produjo en la antesala de la realización de las elecciones legislativas de medio término. En ese contexto, a la profundización de las referencias discursivas a la seguridad se le sumaba la diseminación de efectivos en puntos sensibles de la provincia para generar cierta sensación de seguridad en la ciudadanía, así como también un impacto disuasorio en los potenciales criminales identificados por el gobierno.

La Comisión Provincial por la Memoria resaltó que, durante 2017, las continuidades que se habían advertido entre la gestión sciolista y la administración a cargo de Vidal se habían profundizado. Además, llamaron nuevamente la atención sobre la saturación con efectivos policiales de distintos puntos del conurbano bonaerense, dando lugar a territorios sitiados. En este contexto, la Comisión refirió haber recibido

¹⁴⁰ COSTA, José María, “Cuáles son los puntos calientes del conurbano y cómo es el operativo de seguridad que lanzó Vidal”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 1° de junio de 2017.



múltiples denuncias por allanamientos sin órdenes judiciales, armado ilegal de causas judiciales o hechos de violencia policial explícita, junto con el desarrollo de procedimientos de control poblacional en vehículos de transporte público y particulares. Finalmente, el referido organismo indicó que las definiciones de corte estratégico vinculadas con el gobierno de la seguridad continuaron asentándose en el dominio territorial y en sus prácticas, en detrimento de reformas y modificaciones estructurales en esa órbita.¹⁴¹

La actividad gubernamental en la materia fue retomada en mayo de 2018 sin anuncios oficiales. Fueron fuentes periodísticas quienes informaron la puesta en marcha de un “plan de intervención de emergencia” impulsado en ocho villas del Gran Buenos Aires. Se trató de un proyecto multiagencial implementado por las carteras de Seguridad, Desarrollo Social, Infraestructura y Salud de la provincia. Lo único que se pudo conocer al respecto fue gracias a declaraciones fuera de registro realizadas por fuentes cercanas a la gobernación. De este modo, se supo que el plan había comenzado a ejecutarse en la villa Costa Esperanza, San Martín; en La Cava, San Isidro; en la Villa Itatí, Quilmes; en el barrio Libertad, Almirante Brown; en Porá, Lanús; y en Villa Carlos Gardel, Morón. Según los trascendidos, el denominador común de los puntos escogidos fue que todos ellos tenían “niveles muy elevados de narcotráfico”. Parte del plan implicó el involucramiento de 800 agentes especiales de la policía provincial en tareas de prevención. Fuentes del Ministerio de Seguridad aseguraron que se habían conformado grupos de “avanzada urbana policial”, específicamente capacitados para el abordaje del narcotráfico. A su vez, en varios de estos lugares se habían instalado puestos policiales móviles, así como también patrulleros y cabinas fijas. Todo ello con el objetivo de

¹⁴¹ COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe anual 2018. El sistema de la crueldad XII. Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad y niñez en la provincia de Buenos Aires*, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2018



“mostrar una mayor presencia policial” y de que la gente sintiera “la presencia del Estado” en lugares inaccesibles, devenidos en “guaridas perfectas para los narcos”.¹⁴²

Se reproducía una postura exhibida previamente por las autoridades bonaerenses, basada en el abarrotamiento de recursos policiales -humanos y materiales- en territorio provincial, fundamentalmente, para su observación por parte de los vecinos de los distintos barrios populares objeto de la intervención oficial. Por cierto, el diagnóstico que había conducido al gobierno a la implementación de esta medida, en general, y a la consideración de que esos territorios tenían “niveles elevados de narcotráfico” no fue establecido de manera oficial. Resulta interesante observar, también, la identificación de los vendedores de drogas como un elemento de alta peligrosidad para la convivencia ciudadana en los barrios por parte del elenco gubernamental.

En julio de 2018, el Ministerio de Seguridad provincial lanzó los “Operativos Intensivos contra Delitos Prevenibles”, un conjunto de operativos de saturación policial para los cuales afectaron a, aproximadamente, 12.000 efectivos de la policía, quienes fueron desplegados en distintos puntos del Gran Buenos Aires. Los operativos referidos surgieron como consecuencia de una seguidilla de robos en la vía pública realizados por sujetos a bordo de motocicletas, así como también como respuesta a diferentes demandas presentadas ante la administración provincial por parte de varios

¹⁴² DINATALE, Martín, “El plan de Vidal para intervenir en las ocho villas más peligrosas del conurbano bonaerense”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 27 de mayo de 2018.



intendentes.¹⁴³ Los aspectos centrales de la iniciativa giraron en torno a la presencia de agentes en recorridas pedestres, patrullajes policiales y retenes sorpresivos.¹⁴⁴

En septiembre de ese año, se lanzó el “Plan de Seguridad para el Área Metropolitana”, impulsado de forma conjunta por el gobierno nacional, el gobierno porteño y el gobierno bonaerense. En su lanzamiento, realizado en el Centro Integral de Monitoreo Balbín, ubicado en Villa Martelli, estuvieron presentes el presidente de la Nación, Mauricio Macri, el jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, la gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal, la ministra de Seguridad nacional, Patricia Bullrich, el ministro de Transporte, Guillermo Dietrich, el vicejefe de Gobierno porteño, Diego Santilli, el ministro de Justicia y Seguridad de la ciudad, Martín Ocampo y el ministro de Seguridad provincial, Cristian Ritondo. El plan se basó en la implementación de diversas acciones orientadas a “aumentar la seguridad, prevenir el delito y el robo de celulares”, “reforzando las zonas más afectadas” y “combatiendo el mercado ilegal”. En este sentido, tenía cinco líneas de acción. La primera, con foco en el transporte público, se orientó a la instalación de cámaras de seguridad en trenes y en estaciones de transporte público, junto con el fortalecimiento de la presencia policial en las estaciones de trenes bonaerenses con mayor flujo de pasajeros; la instalación de cámaras en colectivos circulantes en el Área Metropolitana de Buenos Aires, junto con la presencia de efectivos policiales en el interior de los vehículos; la instalación de pantallas de videovigilancia permanente en los subtes; y, finalmente, para dar respuesta a la problemática vinculada con las situaciones de acoso

¹⁴³ Diario *La Nación*, “Motochorros: el objetivo de un megaoperativo de saturación en el Gran Buenos Aires”, Buenos Aires, 25 de julio de 2018.

¹⁴⁴ GAMBINI, Héctor, “Van a saturar con 12.000 policías los puntos más calientes del Gran Buenos Aires”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 24 de julio de 2018.



en el transporte público, se anunció la creación de una línea telefónica de reporte y contención.¹⁴⁵

Otro eje del plan, dirigido a la “lucha contra los motochorros” y el robo de teléfonos celulares, implicó el anuncio de la realización de controles policiales “continuos y operativos” a motociclistas, los cuales tendrían un carácter “sorpresivo” y serían realizados en las áreas donde se producía la mayor cantidad de esos delitos. Respecto del robo de celulares, se destacó un programa que el gobierno porteño había lanzado un mes atrás, dedicado al bloqueo de los dispositivos móviles robados o extraviados por medio de su número de IMEI para evitar su uso o comercialización ilícita.¹⁴⁶

En tercer lugar, se anunció la conformación de un “Anillo Digital” -anunciado por tercera vez desde el inicio de la gestión de Vidal-, abocado al control del ingreso y egreso en los 74 cruces de la Avenida General Paz, junto con un “mayor despliegue territorial” de efectivos de la policía bonaerense para “aumentar la cantidad de lugares en el Área Metropolitana con monitoreo o presencia policial”. En idéntica dirección, se destacó el funcionamiento del “Registro Común de Autopartes”, tendiente a “combatir a los desarmaderos” mediante la reunión de los datos originados en el grabado de los distintos vehículos en ambas jurisdicciones. Según el plan presentado, esta medida sería complementada con el lanzamiento del “Programa de Lucha contra los Desarmaderos” que tendría a su cargo la realización de “controles, allanamientos y fiscalizaciones” en aquellos lugares donde se comercializaran ilegalmente autopartes.¹⁴⁷

¹⁴⁵ GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, “Cómo es el nuevo plan de seguridad para el Área Metropolitana”, Buenos Aires, 6 de septiembre de 2018.

¹⁴⁶ *Ibíd.*

¹⁴⁷ *Ibíd.*



El cuarto eje del plan giró en torno a la “desfederalización del narcotráfico”, mediante la “transferencia de delitos” en la materia al ámbito de la Justicia de la Ciudad y de la provincia de Buenos Aires, por medio de la incorporación del delito de “narcomenudeo”. Según las autoridades, esas jurisdicciones podrían “investigar y actuar en situaciones de venta de estupefacientes” que fueran compatibles con tal figura penal.¹⁴⁸

Finalmente, el plan aludió a la estructura de las policías y al establecimiento de mecanismos de transparencia sobre las mismas. En este marco, se destacó el funcionamiento de la “Oficina de Transparencia y Control”, conformada por “civiles calificados para investigar el accionar de la Policía de la Ciudad”. Asimismo, se anunció la puesta en marcha de programas de capacitación policial y la incorporación de tecnología para la labor policial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este último punto no contó con ninguna referencia a la provincia de Buenos Aires.¹⁴⁹

En suma, todos los puntos del plan impulsado por las autoridades nacionales, provinciales y porteñas tuvieron a las policías como el actor principal. Además, fueron priorizadas las tareas de prevención en la vía pública, como las referidas al transporte público, al robo de celulares y a la lectura de patentes. Otro denominador común a los lineamientos anunciados por el gobierno se basó en la presencia policial tanto en estaciones de tren como en la vía pública realizando controles. También se insistió con la construcción de agentes antagónicos a las autoridades gubernamentales que obstruían la seguridad en la provincia y en, ese marco, el inicio de “luchas” contra ellos, como los motochorros o los actores vinculados con el comercio ilícito de estupefacientes.

¹⁴⁸ *Ibíd.*

¹⁴⁹ *Ibíd.*



La Comisión Provincial por la Memoria destacó para el año 2018 la continuidad de los operativos de saturación policial, así como también el progresivo empoderamiento que la jefatura de la policía bonaerense había experimentado desde el inicio de la gestión, dando cuenta de una relación entre política y policía similar a la presente en la gestión sciolista. Mencionó, también, la ausencia de reformas de corte estructural en lo atinente al gobierno y gestión política de la seguridad y la policía, y se señaló que, pese a algunas iniciativas favorables -vinculadas, fundamentalmente, con el control de desempeño y legalidad, motivo por el cual son abordadas en el apartado correspondiente a ello-, sin una estrategia política de fondo, las mismas no modificaban la matriz político-institucional que se encontraba vigente desde la gobernación de Daniel Scioli.¹⁵⁰

Durante 2019, en tanto, Vidal y su gabinete se abocaron a la campaña por las elecciones, con lo cual las iniciativas políticas orientadas al abordaje policial del crimen no fueron objeto de innovaciones, sino que se sostuvieron los lineamientos impulsados previamente y detallados a lo largo del presente apartado. Mientras que el informe anual del Centro de Estudios Legales y Sociales correspondiente al año 2019 remarcó la persecución y criminalización masiva a la que fueron sometidos los infractores menores de la Ley de Estupefuentes y el fracaso de las iniciativas de intervención policial de barrios vulnerables, el informe de la Comisión Provincial por la Memoria del año 2020 sintetizó los cuatro años de Vidal en materia de seguridad como una continuidad de los lineamientos que se hicieron presentes en la provincia durante las décadas previas,

¹⁵⁰ COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe anual 2019. El sistema de la crueldad XIII. Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñez en la provincia de Buenos Aires*, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2019



basados en el abarrotamiento de recursos policiales humanos y materiales en distintos puntos de la provincia orientado a garantizar un control territorial policializado.¹⁵¹

A lo largo de los cuatro años de gestión de María Eugenia Vidal al frente de la provincia de Buenos Aires y de Cristian Ritondo como ministro de Seguridad, las estrategias de abordaje policial de la seguridad fueron una constante. De hecho, por fuera de las medidas trabajadas en el presente apartado, el gobierno no lanzó otros planes de acción vinculados con la seguridad. El problema de la inseguridad y la problemática criminal subrayados públicamente por Vidal en sus presentaciones fue atendido, fundamentalmente, con medidas policiales. Además, las medidas adoptadas fueron de corto alcance, caracterizadas por su bajo impacto en lo sustancial -es decir, sobre los problemas directamente relacionados con la seguridad- y su alta efectividad mediática.

Así, se sucedieron numerosos anuncios por parte de la gobernadora, del ministro de Seguridad e, inclusive, de autoridades nacionales y porteñas, que no tuvieron como objeto atender a la problemática de fondo referida a la seguridad. Es dable destacar, igualmente, la incorporación de la problemática en la agenda gubernamental.

Otro elemento de vital relevancia para el presente trabajo gira en torno a la informalidad de las políticas referidas, un signo de la evidente desidia imperante en materia de gestión y gobierno político de la seguridad y la policía. Como se mencionó en el apartado destinado al establecimiento de las consideraciones metodológicas, no hay otra fuente de acceso a muchas de las acciones impulsadas por Vidal en la provincia más

¹⁵¹ CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES, *Informe anual 2019*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, 2019; y COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe 2021. El sistema de la crueldad XIV. Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñeces en la provincia de Buenos Aires*, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2021.



que los propios anuncios formulados por ella o anuncios en portales oficiales o periodísticos. En salvadas ocasiones, detalladas en el presente capítulo, las acciones institucionales contaron con un respaldo normativo. Cabe destacar, de igual modo, que no todos los documentos correspondientes a la administración provincial bonaerense son de acceso público, lo cual es objeto de una discusión aparte. Sin embargo, si las medidas impulsadas tenían la centralidad que la gobernadora y su equipo referían, las disposiciones que las normaban hubieran adquirido inmediatamente estado público, en particular, si se toma en cuenta el estilo exhibido por la administración vidalista, en el cual la comunicación política desempeñó un papel fundamental.

En definitiva, los problemas y enemigos contruidos por Vidal en las alocuciones públicas abordadas previamente, no tuvieron un correlato político-institucional por medio de la formulación de acciones y estrategias enmarcadas en un verdadero plan de seguridad, donde la institución policial y los efectivos integrantes de la misma fueran apenas un elemento más de las mismas. Por lo contrario, el grueso de las políticas de seguridad se basaron en la incorporación de recursos policiales. Esta tendencia se profundizó en los años en los cuales se llevarían adelante procesos electorales, lo que evidencia la utilización política que se hizo sobre esta cuestión.

Luego de dar cuenta de las concepciones y estrategias impulsadas por el gobierno a cargo de Vidal en lo atinente a la policía, en un plano particular, y a la seguridad en un sentido general, cabe indagar ahora cuáles fueron las principales medidas y acciones implementadas sobre la propia institución policial en un plano instrumental. O, como se indica en los títulos, si hasta aquí se vio la relación entre Vidal, la seguridad y la policía, a continuación se dará cuenta de los aspectos centrales de la policía de Vidal.



CAPÍTULO 2

La bonaerense de Vidal: aspectos instrumentales

Las concepciones y estrategias políticas destinadas al control policial del crimen exhibidas por la gestión encabezada por Vidal mostraron un fuerte contrapunto entre sí. Mientras la gobernadora construyó una narrativa basada en batallas contra antagonistas de fuerte peso simbólico -como las mafias, los narcos y la corrupción- y procesos de reforma en la policía, las iniciativas políticas que apuntaron a la intervención policial en el control del delito reprodujeron los patrones previamente vigentes, basados en el abarrotamiento de recursos policiales en distintos puntos geográficos de la provincia, dentro de los cuales destacaron barrios populares del Gran Buenos Aires. Ahora bien, si la relación entre Vidal, la seguridad y la policía estuvo caracterizada por esta dicotomía, cabe indagar sobre los rasgos que exhibió la propia institución policial en su relación con el gobierno.

El presente apartado presenta los lineamientos impulsados por el gobierno entre 2015 y 2019 en lo que respecta a la institucionalidad policial, los mecanismos de control funcional y de desempeño implementados en la policía y los conflictos policiales.

Institucionalidad policial

En la previa a la asunción de Vidal ante la Asamblea Legislativa en 2015, Ritondo formuló algunas declaraciones sobre el rumbo que seguiría su gestión y, en materia de



institucionalidad policial, destacó que las Unidades de Policía de Prevención Local¹⁵² - conocidas, también, como “policías locales”- seguirían formando parte de la estructura policial y que la formación de sus integrantes sería ampliada.¹⁵³

Hacia finales de ese año, Ritondo participó del tradicional acto realizado anualmente en conmemoración del aniversario de la creación de la policía provincial y allí indicó que se iniciaba una “nueva etapa” en la cual construir una “policía moderna” era una obligación.¹⁵⁴ A semanas de iniciada la gestión, el funcionario introducía un eventual proceso de modernización o reforma de la institución policial bonaerense.

En ese contexto, se comprometió a transferir las Unidades de Policía de Prevención Local a los municipios de la provincia, promoviendo un esquema de municipalización de esas unidades policiales, mediante el traspaso del control sobre las mismas a los intendentes y la conformación de una jefatura policial por cada municipio,

¹⁵² Las Unidades de Policía de Prevención Local eran unidades policiales conformadas en distintos municipios de la provincia de Buenos Aires luego de la celebración de un convenio entre el municipio de referencia, el gobierno provincial y el Ministerio de Seguridad. Todo ello enmarcado en el Decreto N° 373/2014 del poder ejecutivo bonaerense, de conformación de la Superintendencia de Seguridad Local de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, y la Resolución N° 835/2014 del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, mediante la cual se conformaron las mencionadas Unidades. Respecto del proceso mediante el cual se conformaron y sus principales aspectos, véase: NAVARRO URQUIZA, Pablo y ODDONE, Martina Virginia, “Las Unidades de Policía de Prevención Local...”, op. cit.

¹⁵³ Portal *La Política Online*, “«Matzkin pidió el retiro»” Buenos Aires, 10 de diciembre de 2015.

¹⁵⁴ LUCESOLE, María José, “Cristian Ritondo dijo que en la Policía de la provincia de Buenos Aires «habrá castigo al que ensucie el uniforme»”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 18 de diciembre de 2015.



manteniendo el pago de los sueldos y los gastos operativos a cargo de la provincia.¹⁵⁵ La propuesta recuperaba la discusión que se había producido durante los últimos años del sciolismo en torno al establecimiento de policías de carácter municipal, en contraposición a lo que efectivamente se había llevado a cabo, vale decir, unidades policiales con dependencia orgánica y funcional de la policía de la provincia.

En marzo de 2016, se produjeron las primeras modificaciones concretas sobre la institucionalidad policial bonaerense. Según el titular del área de Seguridad, los cambios pretendían subsanar una serie de falencias heredadas de gestiones anteriores. Al respecto, señaló que se habían encontrado con “una policía a la que le faltaba capacitación”, con “una estructura burocrática muy grande para su funcionamiento”, que utilizaba “cuatro tipos de armas de fuego distintas” y, por último, “patrulleros con falta de mantenimiento y falta de capacitación del personal en la conducción” de esos móviles policiales.¹⁵⁶

En distintos medios de comunicación de alcance nacional, las modificaciones fueron presentadas como una reforma policial e hicieron énfasis en la “firmeza y valentía” de la gobernadora para impulsarla. Vidal indicó, en esa dirección, que la policía solo sería reformada mediante “medidas profundas” y que no habría lugar para los

¹⁵⁵ Portal *La Política Online*, “Ritondo se comprometió a transferir las policías locales a los municipios”, Buenos Aires, 15 de febrero de 2016.

¹⁵⁶ Diario *Infobae*, “La Provincia lanzó una amplia reforma de la Policía Bonaerense”, Buenos Aires, 22 de marzo de 2016



efectivos que quisieran “convivir con las mafias”. En ese singular contexto político e institucional fue públicamente anunciada “la reforma de la policía provincial”.¹⁵⁷

Las modificaciones se basaron en una serie de cambios en la estructura organizativa de la policía y fueron plasmadas en una resolución ministerial. El acto administrativo contó con tres capítulos: uno orientado al área de las policías de seguridad, otro al área de las policías de investigaciones y otro sobre la policía de información.

Respecto de las modificaciones introducidas en las policías de seguridad, la resolución aprobó la sustitución -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía- de la denominación “Subcoordinación General Operativa” por “Coordinación Operativa de Seguridad”, y determinó para dicha unidad policial el rango orgánico de superintendencia; la supresión -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía- de la Superintendencia de Policías de Seguridad; la supresión -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía- de las Superintendencias de Seguridad Regionales Región La Plata, Región Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) Sur I, Región Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) Sur II, Región La Matanza, Región Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) Oeste I, Región Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) Oeste II, Región Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) Norte, Región Interior Norte, Región Interior Centro, Región Interior Sur, Región Madariaga y Región General Pueyrredón; la creación -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía, Coordinación Operativa de Seguridad- de las siguientes unidades policiales

¹⁵⁷ Diario *La Nación*, “Una reforma en serio para la policía bonaerense”, Buenos Aires, 21 de marzo de 2016. Véase, también: Diario *Infobae*, “La Provincia lanzó una amplia reforma...”, op. cit.; y Diario *Ámbito Financiero*, “Lanzan hoy amplia reforma en la Policía Bonaerense”, Buenos Aires, 21 de marzo de 2016.



denominadas “Superintendencias de Seguridad Regionales”¹⁵⁸: Región Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) Norte, Región Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) Oeste, Región Área Metropolitana Buenos Aires (AMBA) Sur, Región Atlántica, Región Interior Centro, Región Interior Norte, Región Interior Sur y Región Capital; la supresión -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía- de la Superintendencia de Comando de Prevención Comunitaria (CPC) y de los Comandos de Prevención Comunitaria (CPC); la transferencia de los recursos humanos y logísticos de la Superintendencia de Comando de Prevención Comunitaria (CPC) y de los Comandos de Prevención Comunitaria (CPC) al ámbito de la Coordinación Operativa de Seguridad; la supresión de las Coordinaciones de Policía; la creación -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía, Coordinación Operativa de Seguridad, Superintendencias de Seguridad Regionales- de las unidades policiales denominadas “Jefaturas Departamentales de Seguridad”; la transferencia de las unidades policiales subordinadas, recursos humanos y logísticos de las Coordinaciones de Policía al ámbito de las Jefaturas Departamentales de Seguridad; la creación -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía, Coordinación Operativa de Seguridad, Superintendencias de Seguridad Regionales, Jefaturas Departamentales de Seguridad-

¹⁵⁸ Las Superintendencias de Seguridad Regionales tendrían, entre otras, las funciones de “ejercer la supervisión operativa y la fiscalización de la ejecución de las tareas desarrolladas por las Jefaturas Departamentales de Seguridad y sus unidades dependientes”, de acuerdo con “las directivas emanadas del Subcoordinador General Operativo en el ámbito territorial sometido a su competencia”; “vigilar el cumplimiento de las instrucciones generales y particulares emanadas de la Coordinación Operativa de Seguridad”; y “tomar conocimiento de las novedades relevantes que acontezcan en su ámbito de responsabilidad operacional, resolviendo por sí las situaciones que así lo ameriten por su gravedad y urgencia, sin perjuicio de comunicar con inmediatez las mismas al Subcoordinador General Operativo” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 199/2016*, La Plata, 21 de marzo de 2016).



de las unidades policiales denominadas “Comandos de Patrullas”¹⁵⁹; la supresión de la Policía de Seguridad Buenos Aires 2, así como también las unidades policiales denominadas “Dirección Policía Buenos Aires 2” y “Estaciones y Subestaciones de Policía Buenos Aires 2”; la creación -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía- de la unidad policial “Superintendencia de Planeamiento y Operaciones Policiales”¹⁶⁰; la creación -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía, Superintendencia de Planeamiento y Operaciones Policiales- de la unidad policial “Dirección Control

¹⁵⁹ Los Comandos de Patrullas tendrían, entre otras, las funciones de “implementar y coordinar el desarrollo de las actividades operativas dispuestas por la Jefatura Departamental de Seguridad”; “ordenar tareas de patrullaje destinadas al fortalecimiento de la dinámica operativa orientada a la prevención y/o disuasión de delitos y faltas en general, fiscalizando que las mismas se realicen en cumplimiento de las leyes, reglamentaciones y disposiciones vigentes”; “coordinar las acciones y mecanismos de disuasión frente a actitudes y hechos delictivos o contravencionales”; “administrar los recursos humanos y logísticos asignados a la División, en pos de optimizar las acciones preventivas y/o disuasivas de los delitos y faltas en general”; y “receptar sugerencias y atender necesidades en materia de seguridad pública, a fin de coordinar acciones preventivas de los delitos y faltas en general (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 199/2016*, La Plata, 21 de marzo de 2016).

¹⁶⁰ La Superintendencia de Planeamiento y Operaciones Policiales tendría, entre otras, las funciones de “ejercer la conducción y coordinación operativa del personal bajo su mando, para el cumplimiento de las metas, acciones y tareas ordenadas, conforme a las normas constitucionales legales y reglamentarias vigentes”; “velar por el cumplimiento de las instrucciones generales y particulares emanadas de la Superintendencia General de Policía”; “elaborar, planificar y coordinar la operatividad de las Policías de la Provincia de Buenos Aires en relación a delitos, contravenciones y operaciones policiales, analizando sus resultados”; y “compilar y administrar la información, proveniente de las distintas Policías, correspondientes a los delitos y faltas ocurridos en sus respectivas áreas de responsabilidad operacional, tendiente a una mejor administración y control de medios para contrarrestar el accionar delictual” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 199/2016*, La Plata, 21 de marzo de 2016).



Disciplinario”¹⁶¹; la creación -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía, Superintendencia de Planeamiento y Operaciones Policiales- de la unidad policial “Departamento de Control de Operaciones en la Vía Pública y Coordinación con las Fuerzas de Seguridad Federales”¹⁶²; la transferencia de los cargos orgánicos, funciones y

¹⁶¹ La Dirección Control Disciplinario tendría, entre otras, las funciones de “coordinar y fiscalizar el tratamiento de los sumarios administrativos regulados por la normativa vigente”; “realizar estudios previos sobre competencia y análisis de las probanzas acumuladas en actuaciones sumariales administrativas que fueren remitidas o deban ser resueltas por el Superintendente”; “proyectar los actos administrativos que resuelvan definitivamente las actuaciones sumariales administrativas correspondientes a las faltas previstas en la normativa vigente”; “proseguir con la sustanciación de las actuaciones sumariales administrativas incoadas hasta su finalización [...] sugiriendo en su caso, aplicar o eximir de sanción disciplinaria”; “asesorar sobre la procedencia de la actuación sumarial administrativa de oficio en aquellas situaciones que así lo ameriten”; “sugerir al Superintendente la realización de medidas previas o ampliatorias”; “asesorar al Superintendente en cuestiones sobre recusaciones o excusación de los instructores sumariales planteadas por los sumariados”; “dictaminar sobre la procedencia de la instrucción sumarial por parte de la Superintendencia”; “mantener reuniones informativas, de asesoramiento y de supervisión sobre los organismos subordinados a la Superintendencia donde se instruyan actuaciones sumariales administrativas; “aconsejar, la intervención de la Auditoría General de Asuntos Internos, cuando del análisis de las actuaciones sumariales se interpretarse que la falta cometida sea de aquellas que compete instruir a ese organismo”, así como también “dar inmediata intervención cuando «prima facie» se estuviere en presencia de la comisión de un ilícito penal”; “instruir los sumarios administrativos que por su tipo y calidad, y conforme lo establezca la Ley de Personal y normativa reglamentaria, corresponda ser resuelto por el Superintendente”; “tramitar las desafectaciones y levantamientos de servicio del personal en los casos que corresponda”; y “controlar el cumplimiento de las formas procedimentales y el debido proceso administrativo, evitando nulidades en la instrucción sumarial” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 199/2016*, La Plata, 21 de marzo de 2016).

¹⁶² El Departamento de Control de Operaciones en la Vía Pública y Coordinación con las Fuerzas de Seguridad Federales tendría, entre otras, las funciones de “ejercer la coordinación, fiscalizando el cumplimiento de las disposiciones legales y administrativas cuya observancia corresponda a su personal,



unidades policiales subordinados, así como también los recursos humanos y logísticos de la Dirección Centro de Operaciones Policiales (COP), la Dirección de Infantería, la Dirección de Caballería, la Dirección del Registro Provincial de Armas (Re.P.Ar.), la Dirección de Seguridad Especial “Halcón”, la Dirección de Seguridad en el Deporte, la Dirección de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos, el Departamento de Auditoría Tecnológica Operativa (A.V.L.) y la División Seguridad Bancaria a la dependencia orgánico-funcional de la Superintendencia de Planeamiento y Operaciones Policiales; y, por último, la modificación de las funciones asignadas a la División Enlace Institucional.¹⁶³

Todos estos cambios fueron introducidos en la esfera de las policías de seguridad de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

así como las directivas y órdenes de la superioridad”; “impartir las directivas necesarias para asegurar la eficiencia, coordinación y control de los servicios ordinarios, extraordinarios, permanentes o transitorios, adoptando las medidas convenientes para su cumplimiento o recomendándolas a la superioridad policial” en aquellos casos en que “no se encuentren en su ámbito directo de competencia”; “asesorar a la superioridad policial en el ámbito de su competencia”; y “coordinar, con las fuerzas de seguridad federales, las acciones necesarias en cuanto a la prevención del delito en la vía pública” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 199/2016*, La Plata, 21 de marzo de 2016).

¹⁶³ La División Enlace Institucional tendría, entre otras, las funciones de “actuar como enlace permanente entre los organismos institucionales, de acuerdo a las directivas de la superioridad”; “atender y dar respuesta a los requerimientos ordenados por la superioridad”; “evaluar interdisciplinariamente los asuntos encomendados en el ámbito de su competencia”; “coordinar acciones con las distintas áreas del Ministerio en pos de un mejor desarrollo las funciones encomendadas”; e “intercambiar y generar flujo de información en el ámbito de su competencia con la Dirección de Prensa y con otras áreas públicas o privadas” (MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 199/2016*, La Plata, 21 de marzo de 2016).



En cuanto a los cambios introducidos en la órbita de las policías de investigaciones, se dispuso la supresión de las Coordinaciones Departamentales de Investigaciones en Función Judicial y las Delegaciones Distritales de Investigaciones en Función Judicial; la creación -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía, Superintendencia de Investigaciones en Función Judicial- de las unidades policiales denominadas “Delegación Departamental de Investigaciones en Función Judicial” (D.D.I.) y “Subdelegación Departamental de Investigaciones en Función Judicial” (Sub D.D.I.); la fusión orgánica y funcional -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía- de las Superintendencias de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y de Investigaciones de Delitos Complejos y Crimen Organizado que pasaría a denominarse “Superintendencia de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y Crimen Organizado”; la supresión de las Coordinaciones Departamentales de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y las Delegaciones Distritales Antinarcoóticos; y, por último, la creación -en el ámbito de la Superintendencia General de Policía, Superintendencia de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y Crimen Organizado- de las unidades policiales denominadas “Delegaciones Departamentales de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y Crimen Organizado” (D.D.I.T.D.I. y C.O.) y “Subdelegaciones Departamentales de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y Crimen Organizado” (Sub D.D.I.T.D.I. y C.O.).¹⁶⁴

Finalmente, en el ámbito de la policía de información, se dispuso la sustitución - en el ámbito de la Superintendencia General de Policía- de la denominación de “Superintendencia de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito” por “Superintendencia de Inteligencia Criminal”, manteniendo sus funciones y rango

¹⁶⁴ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 199/2016*, La Plata, 21 de marzo de 2016.



orgánico; y la denominación -en el ámbito de la Superintendencia de Inteligencia Criminal- de “Delegaciones de Inteligencia Criminal” a las delegaciones por entonces vigentes, así como también para aquellas que se determinasen posteriormente.¹⁶⁵

Fueron cambios de carácter predominantemente organizativo al interior de la institución policial tendientes a promover un esquema de unificación y centralización del mando operacional. Las autoridades provinciales manifestaron que las modificaciones tenían por objeto desburocratizar el funcionamiento de la policía, al tiempo que jerarquizarían el rol del comisario, debido a que muchos de los cargos conformados debían ser ejercidos por efectivos policiales de ese rango.¹⁶⁶ Sin embargo, se encargaron de difundir en los medios de comunicación que estos cambios respondían a la intención gubernamental de impulsar una reforma en la institución policial siendo que, en verdad, se profundizaba la impronta que había mantenido Scioli en su gestión.

En junio de ese año, la gobernadora anunció una serie de modificaciones en la formación de los aspirantes a integrar las Unidades de Policía de Prevención Local. Las mismas se basaron en cambios en los requisitos de inscripción y en el aumento de 6 a 9 meses del plazo de formación. Las medidas fueron enmarcadas en el “Programa de Formación y Capacitación para la Policía de la Provincia de Buenos Aires”.¹⁶⁷

¹⁶⁵ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 199/2016*, La Plata, 21 de marzo de 2016.

¹⁶⁶ Diario *El Cronista*, “Reforma de la bonaerense: pesará el rol del comisario y habrá ascenso por mérito”, Buenos Aires, 22 de marzo de 2016.

¹⁶⁷ Portal *Red de Radios*, “Extienden la formación de los efectivos de la Policía de 6 a 9 meses”, Buenos Aires, 10 de junio de 2016. Cabe destacar que en los repositorios oficiales sobre normativa provincial no se encuentra ninguna disposición referida a dicho programa.



Las autoridades bonaerenses también reportaron el retorno del sistema de internación en los institutos de formación policial, con el objetivo de garantizar una mejor alimentación y “reforzar la identidad” en los aspirantes a integrar la institución. Además, indicaron que se cerrarían 19 de las 22 escuelas policiales descentralizadas inauguradas durante la gestión de Scioli.¹⁶⁸ El regreso del sistema de internados implicó una contramarcha en los procesos de formación policial, ya que el mismo había sido abandonado previamente, mientras que el cierre de las escuelas descentralizadas fue en la dirección centralizadora exhibida previamente en los actos de Vidal y Ritondo.

En marzo de 2017, a contramano de lo sostenido por Ritondo a comienzos de su gestión, el gobierno informó que dejarían de sumar agentes para los 82 distritos que contaban con Unidades de Policía de Prevención Local.¹⁶⁹ Como respuesta, un grupo de alcaldes dirigió una misiva a la gobernadora reclamando por el mantenimiento de estas unidades en la cual manifestaron estar preocupados por la decisión debido a que los policías en sus distritos no eran suficientes. Al mismo tiempo, las autoridades locales consideraron “indispensable consolidar un esquema descentralizado” en el que los municipios pudieran contar “con mayores recursos humanos, tecnológicos y económicos”, así como también “garantizar capacitaciones continuas” para quienes estuvieran a cargo de cuidar a los vecinos de los distintos municipios provinciales.¹⁷⁰ Pese a las falencias que el experimento de las policías locales había mostrado, los intendentes valoraban la inclusión de los gobiernos locales en el sistema de seguridad provincial, en

¹⁶⁸ *Ibíd.*

¹⁶⁹ AYERDI, Rosario, “Vidal liquida las policías locales y provoca el enojo de los intendentes”, en diario *Perfil*, Buenos Aires, 17 de marzo de 2017.

¹⁷⁰ *Ibíd.*



particular, en un contexto signado por la cada vez mayor influencia de los municipios en la trama política de la provincia de Buenos Aires.¹⁷¹

Entretanto, el Ministerio de Seguridad oficializó la creación de la Unidad Táctica de Operaciones Inmediatas (U.T.O.I.), bajo dependencia orgánica y funcional de la Superintendencia General de Policía. Se trató de una “unidad policial” con “despliegue operativo en todo el territorio de la provincia” a la cual le fueron asignadas, entre otras, las funciones de “ejercer la conducción y coordinación operativa del personal bajo su mando para el cumplimiento de las metas, acciones y tareas ordenadas, conforme a las normas constitucionales legales y reglamentarias vigentes”; “implementar y coordinar el desarrollo de las actividades operativas dispuestas por la superioridad, en apoyo de las Policías de la Provincia de Buenos Aires”; “entender en todos los aspectos relacionados con los operativos de seguridad dispuestos por la superioridad”; “supervisar el cumplimiento de los operativos llevados a cabo con móviles y/o motocicletas identificables, a fin de prevenir y/o disuadir actitudes o hechos delictuales que atenten contra la seguridad pública”; “velar por el cumplimiento de las instrucciones generales y particulares emanadas por el Superintendente General de Policía”; y “velar por la capacitación y entrenamiento permanente del personal de la Dirección a su cargo”.¹⁷²

¹⁷¹ Al respecto, véase: NAVARRO URQUIZA, Pablo y ODDONE, Martina Virginia, “Las Unidades de Policía de Prevención Local...”, op. cit.

¹⁷² MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 791/2017*, La Plata, 21 de marzo de 2017.



La U.T.O.I. se conformó como una unidad orientada a reforzar la operatividad y a servir de apoyo para las otras dependencias de la policía provincial, manteniendo en términos generales el sistema policial vigente en la provincia de Buenos Aires.

En julio de 2018, y pese a la resistencia manifestada por los intendentes, el gobierno avanzó con la rescisión progresiva de los convenios de adhesión oportunamente celebrados con diferentes municipios para conformar Unidades de Policía de Prevención Local en esos territorios. Según Ritondo, la iniciativa buscó, una vez más, “desburocratizar” el funcionamiento de la policía -particularmente, de las policías locales- y “unificar criterios” en materia de seguridad.¹⁷³

En agosto de ese año, el gobierno provincial anunció nuevamente una “reforma integral” de la policía. Los componentes de la misma fueron el aumento de los cupos de ingreso a la policía, un nuevo proceso para la solicitud de licencias médicas, la agilización de los procesos de exoneración, la instalación de un sistema informático delictual, la modificación de los mecanismos de ascensos, el aumento de efectivos en tareas preventivas y la instalación de tótems de denuncia mediante una aplicación digital.¹⁷⁴ El impulso de acciones innovadoras o modificatorias cualquiera sea su alcance representaba para las autoridades verdaderos procesos de reforma policial. Ese criterio se sostuvo durante los cuatro años de gestión y fue un recurso argumental que

¹⁷³ BULLORINI, Jazmín, “Desaparece la mitad de las policías locales y se unen con la bonaerense”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 11 de julio de 2018.

¹⁷⁴ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, “María Eugenia Vidal anunció importantes avances en la reforma integral de la Policía Bonaerense «para que la gente esté más segura»”, La Plata, 16 de agosto de 2018.



acompañó muchas de las acciones institucionales que desde el gobierno provincial, en general y, en particular, desde Ministerio de Seguridad se implementaron.

En septiembre de 2019, el gobierno provincial aprobó una serie de modificaciones sobre las calificaciones para los ascensos de la policía. El régimen que se encontraba vigente priorizaba la antigüedad en la institución, la ausencia de faltas disciplinarias y la aprobación de las evaluaciones anuales de competencias.¹⁷⁵ El esquema impulsado sumó a los requisitos para el ascenso a las calificaciones obtenidas de los cursos de entrenamiento permanente impulsados por el ministerio, la aprobación de los cursos de ascenso obligatorios implementados y, por último, los resultados obtenidos de una evaluación estandarizada de aptitud física.¹⁷⁶

En definitiva, en lo atinente a la institucionalidad policial, el gobierno de Vidal, con Ritondo al frente de la seguridad, llevó adelante un proceso de reforma policial con una fuerte carga semántica pero prácticamente vacío de contenido. Esto es así en la medida en que las iniciativas impulsadas por el poder ejecutivo atendieron cuestiones que no tenían incidencia en la estructura orgánica, funcional y doctrinaria de la policía. Las modificaciones introducidas en la estructura organizacional de la policía fueron menores y, en todo caso, dirigidas a centralizar el funcionamiento de la institución.

En lo referido a las Unidades de Policía de Prevención Local, el desempeño gubernamental también fue llamativo, ya que se orientó, por un lado, a dejar de sumar agentes para dichas unidades y, por otro, a avanzar con la rescisión de varios convenios firmados con municipios, dando lugar a la absorción de esas unidades por parte de la

¹⁷⁵ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 1050/2009*, La Plata, 3 de julio de 2009.

¹⁷⁶ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 1236/2019*, La Plata, 7 de septiembre de 2019.



policía provincial. Resulta inusual llevar adelante políticas y acciones institucionales destinadas a reestablecer esquemas previamente vigentes en el marco de un proceso político-institucional proclamado como una reforma policial y, más aún, cuando esos esquemas ponderan el funcionamiento tradicional de las instituciones reformadas.

La conformación de la Unidad Táctica de Operaciones Inmediatas (U.T.O.I.), por su parte, pudo haber constituido una iniciativa de porte en materia de seguridad preventiva, priorizando la respuesta inmediata frente a los delitos predatorios y las violencias urbanas, pero las funciones que le fueron asignadas fueron escuetas y, mayormente, dirigidas a apoyar operativamente a la policía, por lo cual tampoco puede ser considerada una medida de impacto en el marco de la aludida reforma.

Se advierte, también, que la propia noción de reforma policial fue utilizada por los funcionarios a cargo de la provincia de una manera trivial pero esto no fue puesto en tela de juicio por otros sectores del arco político bonaerense, dando cuenta del desconocimiento y la impericia presente en la clase política en torno al gobierno y la gestión política de las instituciones policiales en territorio provincial.

El Gobierno de la Provincia de Buenos Aires encabezado por María Eugenia Vidal llevó a cabo una alusión constante a un proceso tan complejo y sensible como lo es la reforma de una institución policial sin tener un compromiso político-institucional franco por implementar procesos de reforma sobre la policía. La idea de reformar la policía se utilizó, entonces, como un eslogan político, mientras que, en los hechos, las innovaciones fueron prácticamente nulas y, aquellas modificaciones efectivamente introducidas tuvieron un impacto menor en el funcionamiento cotidiano de la policía.



Controles funcionales

Los controles funcionales impulsados por el gobierno sobre la policía bonaerense fueron uno de los principales pilares en materia de asuntos policiales sobre los que se apoyó la gestión de Cristian Ritondo al frente del ministerio. Tanto la gobernadora como él se valieron en reiteradas ocasiones de dicha cuestión para garantizar transparencia de cara a la ciudadanía. En este sentido, días después de haber ganado las elecciones de 2015, Vidal indicó que no asumía la máxima responsabilidad provincial para hacer purgas ni para respaldar a la policía, sino para realizar ambas acciones, y agregó que la policía necesitaba “ser controlada y rendir cuentas”. En ese marco, la dirigente anunció el establecimiento de distintos “mecanismos de control y evaluación” como uno de los ejes que orientarían su gestión en materia de seguridad.¹⁷⁷

En esa línea, en febrero de 2016, la mandataria aprobó el régimen de Declaración Jurada Patrimonial de los funcionarios y agentes en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. Dentro de los sujetos comprendidos en el régimen fueron incluidos los funcionarios policiales con categoría igual o superior a la de subcomisario o equivalente, o personal de categoría inferior a cargo de una comisaría. Todos los alcanzados por el régimen debían presentar su declaración jurada dentro de los treinta días hábiles de haber sido notificado el acto administrativo de su designación y de su cese en el cargo. A su vez, durante la vigencia de los agentes en sus respectivos cargos, debían actualizar anualmente sus declaraciones juradas.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Portal *Télam*, “«No vengo ni a hacer sólo purgas ni a darles respaldo, vengo a hacer las dos cosas»”, Buenos Aires, 27 de octubre de 2015.

¹⁷⁸ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 116/2016*, La Plata, 29 de febrero de 2016.



Tiempo después, Ritondo ponderó el funcionamiento de la Auditoría General de Asuntos Internos, e indicó que, desde el primer día de gestión, Vidal había decidido que dependiera directamente de él.¹⁷⁹ También señaló que había 10 policías exonerados por día y que eso se vinculaba directamente con “la mafia y la delincuencia”.¹⁸⁰

En julio de ese año, la gobernadora informó que, desde el inicio de su mandato, 1600 policías habían sido apartados de sus puestos por presuntas irregularidades en el cumplimiento de sus funciones, e indicó que se trataba de una “reforma profunda del sistema policial de la provincia” que excedía la mera separación de los efectivos policiales involucrados en casos de corrupción. Seguidamente, explicó que se habían hecho más sumarios e investigaciones que durante todo 2015. Según ella, se había “puesto a la luz lo que antes no se conocía” y, desde entonces, había un Estado que tomaba medidas que excedían el apartamiento de policías sospechados de tener “relación con el delito”.¹⁸¹

En octubre de 2016 el gobierno asumió el manejo de los fondos de la policía, en particular, de aquellos vinculados con las horas adicionales y los viáticos mediante la supresión de la Superintendencia de Coordinación Administrativa de la policía y el posterior traspaso de las funciones que la misma cumplía a la Subsecretaría Legal, Técnico y Administrativa del Ministerio de Seguridad.¹⁸² La modificación fue presentada

¹⁷⁹ Portal *Letra P*, “Ritondo: «Hay un plan integral donde la reforma...”, op. cit.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

¹⁸¹ Diario *El Cronista*, “La «purga» de Vidal ya dejó a 1600 policías apartados de sus cargos”, Buenos Aires, 20 de julio de 2016.

¹⁸² MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 1634/2016*, La Plata, 16 de octubre de 2016.



por Ritondo como una medida tendiente a consolidar un “modelo de policía donde la administración y el control estén en manos de civiles”¹⁸³, pero también guardó relación con la renuncia del superintendente de Coordinación Administrativa.¹⁸⁴

Luego de advertir a los efectivos policiales que no habían presentado la Declaración Jurada Patrimonial previamente mencionada¹⁸⁵, en enero de 2017 el gobierno provincial desplazó a 58 efectivos por negarse a presentar esa documentación.¹⁸⁶

Posteriormente, Vidal dio inicio a un proceso de remoción de integrantes de la cúpula de la policía debido a sospechas de corrupción por parte de los integrantes de la misma, así como también para llevar adelante una renovación en la institución.¹⁸⁷ En consecuencia, asumieron nuevos responsables en las Superintendencias de Policía

¹⁸³ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 1634/2016*, La Plata, 16 de octubre de 2016; y Diario *Infobae*, “María Eugenia Vidal le dará a un civil el manejo de la caja de la policía bonaerense”, Buenos Aires, 11 de octubre de 2016.

¹⁸⁴ Portal *La Política Online*, “Ritondo mostró a Greco y apuntó contra «la Justicia permisiva»”, Buenos Aires, 12 de octubre de 2016.

¹⁸⁵ LUCESOLE, María José, “Vidal sancionará a los policías que no presenten la declaración jurada”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 13 de julio de 2016.

¹⁸⁶ SPILLMAN, Ezequiel, “Echan a 58 jefes de la policía de la Provincia por ocultar su patrimonio”, en diario *Perfil*, Buenos Aires, 14 de enero de 2017.

¹⁸⁷ SPILLMAN, Ezequiel, “Vidal remueve a la mitad de la cúpula policial”, en diario *Perfil*, Buenos Aires, 23 de abril de 2017.



Científica, Comunicaciones, Investigaciones en Función Judicial, Servicios Sociales, Región AMBA Norte, Región Interior Sur, Región Capital y Región Interior Centro.¹⁸⁸

En abril de 2017 Ritondo aprobó la “Política de Prevención y Control del Consumo de Sustancias Psicoactivas en el ámbito de las Policías de la Provincia de Buenos Aires”, y ordenó la realización de controles y exámenes toxicológicos a todos los funcionarios del Ministerio de Seguridad con rango de subsecretario o equivalente, incluido él, así como también al Superintendente General de Policía, al Subcoordinador Operativo de Seguridad, a la totalidad del personal de la Superintendencia de Investigaciones de Tráfico Ilícito de Drogas Ilícitas y Crimen Organizado y de la Auditoría General de Asuntos Internos y a la totalidad del personal policial en todos sus escalafones -incluyendo los agentes de las Unidades de Policía de Prevención Local. Según la norma que aprobó la iniciativa, el control sobre el uso de sustancias psicoactivas era una herramienta fundamental para la “eficacia” de la policía provincial, así como para la “seguridad de sus miembros y la comunidad”. De esta manera, la política aprobada apuntó a “proteger el bienestar de todos los empleados de la fuerza” y, también, “la integridad, la reputación y la eficacia de las Policías de la Provincia de Buenos Aires”.¹⁸⁹

Entretanto, el jefe de la Policía de la Provincia de Buenos Aires solicitó el pase a retiro, fundamentando dicha solicitud en “motivos estrictamente personales y

¹⁸⁸ POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, “Asumieron nuevos superintendentes de policía”, La Plata, 3 de mayo de 2017.

¹⁸⁹ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 991/2017*, La Plata, 2017.



profesionales”.¹⁹⁰ El funcionario policial aludido había acumulado motivos para salir de la jefatura desde hacía tiempo, tales como denuncias públicas por vínculos con el narcotráfico de la integrante de la alianza Cambiemos, Elisa Carrió, y vinculaciones con distintos miembros de la policía apuntados por casos de corrupción.¹⁹¹

Vidal aprobó en agosto de ese año un nuevo sistema de Declaración Jurada Patrimonial para los funcionarios y agentes del poder ejecutivo provincial. En el mismo fue incluido el personal policial con jerarquía igual o superior a la de Oficial Inspector o equivalente, el personal de jerarquía inferior a cargo de una comisaría y todo el personal que cumpliera servicios, sin importar jerarquía o función, en la Superintendencia de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas y Crimen Organizado.¹⁹²

Las Declaraciones Juradas Patrimoniales adquirieron mayor institucionalización en agosto de 2018, cuando la gobernadora promulgó la Ley N° 15.000, de regulación del Sistema de Declaraciones Juradas Patrimoniales de los Funcionarios y Agentes del Sector Público de la Provincia, sancionada meses atrás. El personal policial comprendido en la ley fue el mismo que había sido objeto de la última implementación en el año 2017.¹⁹³

¹⁹⁰ Diario *Infobae*, “Pablo Bressi pidió el pase a retiro de la Policía Bonaerense”, Buenos Aires, 9 de mayo de 2017.

¹⁹¹ KOLLMAN, Raúl, “Final anunciado para el jefe de la Policía”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 10 de mayo de 2017; y BERISSO, Pablo, “El paso a paso del final del jefe de la Bonaerense”, diario *Noticias*, Buenos Aires, 17 de mayo de 2017.

¹⁹² GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 407 E/2017*, La Plata, 19 de agosto de 2017.

¹⁹³ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 899/2018*, La Plata, 22 de agosto de 2018; y LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Ley N° 15.000*, La Plata, 9 de enero de 2018.



En octubre de ese año el gobierno creó el Registro de Policías Expulsados e Inhabilitados de la Provincia de Buenos Aires (REPEI). El mismo fue introducido como una “herramienta” del sistema administrativo provincial de gestión de recursos humanos, orientado a la inscripción y actualización de las sanciones expulsivas, así como también las condenas judiciales a pena de inhabilitación absoluta o especial para el desempeño de funciones públicas respecto del personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. La resolución que conformó el REPEI le asignó la autoridad de gestión y administración del mismo a la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad, y estableció que allí deberían ser inscriptos los integrantes de la policía provincial sancionados con cesantías o exoneraciones; inhabilitados por orden del Poder Judicial; con penas privativas de la libertad aplicadas aun con su ejecución en suspenso; prófugos de la justicia cuando se hubiera dispuesto su detención en cualquiera de sus expresiones -con prisión preventiva o con sentencia condenatoria-; y con denuncias penales recaídas sobre ellos. A su vez, también deberían registrarse las modificaciones y rectificaciones tramitadas sobre los distintos procedimientos; las rehabilitaciones; los medios de impugnación que hicieran valer los policías involucrados; y las mandas judiciales.¹⁹⁴

Al momento de su conformación, el REPEI reportó 8.500 policías expulsados desde el año 1966. En su presentación, Ritondo señaló que se apuntaba a “dejar atrás un pasado en el que, durante muchos años, cuando se hablaba de la policía de la Provincia, se hablaba de la «maldita policía»”. Además, enmarcó esta decisión en un conjunto de medidas orientadas a garantizar transparencia sobre la institución al señalar que la medida se sumaba a muchas otras, entre las cuales destacó “la obligatoriedad de

¹⁹⁴ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 1560/2018*, La Plata, 23 de octubre de 2018.



presentar las declaraciones juradas”, y resaltó que había 15 mil policías que presentaban su declaración jurada anual, desde el jefe de la policía hasta el jefe de calle y el propio ministro.¹⁹⁵

Al dejar su cargo en 2019, Vidal publicó una serie de reportes sobre los principales ejes de su gestión a modo de balance. Entre ellos destacó la cuestión de la transparencia en la policía. La gobernadora saliente indicó que la política de seguridad durante su gestión no había sido una purga, sino que habían tomado “la decisión de terminar con la impunidad”, y destacó que durante los pasados cuatro años habían renovado la mitad de la cúpula policial y reducido “la estructura de comando para asegurar la transparencia de la conducción”. A su vez, resaltó que Asuntos Internos había pasado a estar en manos de civiles para evitar que los policías “fueran los encargados de juzgar a sus pares y que se archivaran investigaciones que comprometían a personal policial”. También ponderó la solicitud de exámenes toxicológicos aleatorios, actualización de las carpetas médicas y la presentación obligatoria de declaraciones juradas anuales por parte de todos los efectivos que integraban la policía bonaerense. Finalmente, añadió que habían apartado “a más de 13.000 oficiales vinculados a causas de corrupción, abandono de servicio, violencia policial o irregularidades funcionales graves” y valoró la creación del Registro Público de Exonerados con información de todos los policías apartados, así como también el inicio de más de 34.000 sumarios.¹⁹⁶

Entre 2015 y 2019, la Auditoría de Asuntos Internos reportó el inicio de 39.392 sumarios por distintos motivos, tales como hechos de corrupción, violencia institucional,

¹⁹⁵ Diario *Perfil*, “REPEI: se puede consultar la lista de policías bonaerenses expulsados e inhabilitados”, Buenos Aires, 24 de octubre de 2018.

¹⁹⁶ VIDAL, María Eugenia, “Transparencia y modernización” en *Rendición de cuentas*, La Plata, 2019.



violencia de género o irregularidades funcionales. De esa cifra, 2.300 efectivos fueron exonerados, mientras que 13.685 fueron apartados y 3.000 suspendidos, ambos por investigaciones en curso. Finalmente, hubo 1.007 efectivos detenidos como resultado de investigaciones iniciadas en dicha dependencia. Del total de sumarios iniciados, la Auditoría General de Asuntos Internos informó que 55% de ellos estuvieron vinculados a hechos de corrupción, 12% a violencia policial, 10% a violencia por razones de género, 10% a irregularidades funcionales graves en dependencias policiales, 6% a investigaciones patrimoniales y 7% a otros motivos, tales como abandono de servicios, extravío de armas o chalecos antibalas o faltas disciplinarias ante los superiores. Por otro lado, respecto de los controles toxicológicos, la Auditoría reportó la realización de más de 3.300 testeos programados, los cuales tuvieron como resultado un 0,3% de casos positivos por uso de sustancias estupefacientes. Ahora bien, cuando los controles fueron sorpresivos, de 800 exámenes realizados, 3% arrojaron resultados positivos.¹⁹⁷

Respecto del desenvolvimiento de estos procesos sumariales e investigativos, el secretario de la Comisión Provincial de la Memoria, Roberto Cipriano, indicó que “apenas dos o tres fueron investigados de manera proactiva”, mientras que el resto de las pesquisas fueron “archivadas” o “paralizadas”, pese a la existencia de indicios que, a su entender, permitirían avanzar en las tareas de investigación. Según Cipriano, estas irregularidades se enmarcaban en un “entramado judicial de protección” de los funcionarios policiales que cometían esos delitos.¹⁹⁸

¹⁹⁷ SÁNCHEZ, Diego, “Radiografía de los sumarios de Asuntos Internos contra la Policía Bonaerense”, en diario *Perfil*, Buenos Aires, 4 de diciembre de 2019.

¹⁹⁸ Ibid.



En conclusión, la gestión provincial en materia de control policial entre 2015 y 2019 contó con un conjunto de elementos distintivos. Por un lado, por la escenificación del accionar gubernamental en la materia, sosteniendo desde el inicio del mandato que se llevaría adelante una purga de “policías corruptos” al tiempo que se protegería a los “buenos policías”. Esto fue sostenido por la propia gobernadora y se materializó, fundamentalmente, en la cuantificación del funcionamiento de la Auditoría General de Asuntos Internos. Este recurso denota la intención del gobierno de capitalizar acciones que, en verdad, integran la agenda cotidiana en materia de control policial, como la cantidad de procedimientos o detenciones producidos como resultado de investigaciones. Así, la política de control policial del gobierno se centró en la apertura masiva de sumarios, junto con la difusión de las cifras relacionadas con los mismos.

Por otro lado, es dable destacar el desempeño gubernamental en lo atinente a control policial en diferentes líneas de acción, tales como la obligatoriedad de las declaraciones juradas, el registro de policías exonerados, la iniciativa destinada a prevenir el consumos problemáticos de sustancias, la administración financiera de la policía en manos de civiles y, finalmente, la instalación del propio tema en la agenda de gobierno. La gestión encabezada por Vidal colocó al control policial como uno de los ejes de la política de seguridad, lo que constituye una iniciativa positiva en lo atinente al gobierno y gestión política de la seguridad en un sentido general y, en particular, de la policía.

Finalmente, resulta pertinente introducir un comentario sobre algunas irregularidades que presuntamente se habrían producido en el marco de la Auditoría General de Asuntos Internos. En 2019, un excomisario de la policía -desplazado a raíz de



una investigaci3n de dicha dependencia¹⁹⁹- denunci3 al titular de la Auditoría por los delitos de abuso de autoridad, violaci3n de secretos y espionaje ilegal no solo sobre efectivos policiales sino, tambi3n, sobre distintos civiles.²⁰⁰ En el desarrollo de la investigaci3n, que cont3 con allanamientos en la propia sede principal de la Auditoría General de Asuntos Internos²⁰¹, la fiscal de la causa constat3 la solicitud de 1.200 informes que habrían sido utilizados de forma ilícita por parte de distintas dependencias policiales. Sin embargo, la causa no avanz3 contra los responsables de las mismas ni contra las autoridades polític3s vinculadas a ellas.²⁰² Luego de pedidos de elevaci3n a juicio, intervenciones de la Cámara de Apelaciones y, finalmente, de la mediaci3n de Casaci3n, se dispuso la elevaci3n a juicio contra el extitular de la Auditoría General de Asuntos Internos junto con otra integrante de la dependencia por abuso de autoridad y peculado. Acto seguido, el Tribunal Oral Criminal II de la Plata fij3 la fecha de octubre de 2026 para la realizaci3n del juicio.²⁰³

El proceso judicial aú n se encuentra abierto, motivo por el cual no se pueden evaluar los hechos en profundidad. Habrá que ver, tambi3n, si son hallados elementos

¹⁹⁹ Diario *Infobae*, “Allanaron la sede de Asuntos Internos de la Policía Bonaerense tras la denuncia de un excomisario echado por corrupci3n”, Buenos Aires, 22 de octubre de 2019.

²⁰⁰ ALCONADA MON, Hugo, “Contraofensiva de expolicías en medio de la transici3n entre Vidal y Kicillof”, en diario *La Naci3n*, Buenos Aires, 25 de noviembre de 2019.

²⁰¹ Diario *Infobae*, “Allanaron la sede de Asuntos Internos...”, op. cit.

²⁰² COMISI3N PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe 2021. Sobre lugares de encierro, polític3s de seguridad, salud mental y niñeces en la provincia de Buenos Aires*, Comisi3n Provincial por la Memoria, La Plata, 2021.

²⁰³ Diario *O221*, “Fijan fecha de juicio para dos exfuncionarios de Vidal acusados de espionaje en La Plata”, La Plata, 8 de agosto de 2023.



que vinculen a autoridades políticas de mayor envergadura con los delitos reprochados a los titulares de la Auditoría General de Asuntos Internos. Pero, cuanto mínimo, resulta un hecho a tener en cuenta en el marco de la frenética actividad en materia de control policial declamada por las autoridades provinciales entre 2015 y 2019.

Conflictos policiales

En lo vinculado con los conflictos policiales, la administración encabezada por Vidal experimentó algunos enfrentamientos de corto alcance con distintos sectores de la policía -fundamentalmente, por motivos salariales. El primero de ellos se produjo a finales de marzo de 2016, cuando efectivos nucleados en el Sindicato de Policías de la Provincia de Buenos Aires (SIPOBA)²⁰⁴ y en torno al perfil de Facebook “Policías Reclamando” comenzaron a circular la versión de una presunta retención de tareas para el día 2 de abril. En un comunicado publicado en su página de Facebook, los policías a cargo de su administración indicaron que “gran parte de los 90 mil efectivos” que integraban la institución habían acompañado con su voto a Vidal y que, a cuatro meses de su asunción, y pese a haber prometido “salarios dignos” no habían tenido “un peso de aumento”. Por ello, planteaban la “retención total de tareas” y la realización de un “sirenazo” en los Comandos de Patrulla Comunitarios (CPC), para mostrar el “desprecio” que estaban sufriendo.²⁰⁵ Ritondo señaló que el reclamo era impulsado por un “grupo

²⁰⁴ El Sindicato de Policías de la Provincia de Buenos Aires (SIBOPA) es una instancia organizacional sin personería gremial. Desde 1998 reclaman sin éxito para acceder a la misma (en: Diario *Página 12*, “Un debate sobre la organización gremial”, Buenos Aires, 14 de agosto de 2015).

²⁰⁵ Página de Facebook “Policías Reclamando”, s/d, 29 de marzo de 2016. Véase, también: Portal *Política y Medios*, “Policía Bonaerense: retención de tareas el sábado”, La Plata, 31 de marzo de 2016.



minoritario” de efectivos y que no había ningún sindicato policial reconocido, al tiempo que garantizó el efectivo cumplimiento de los servicios de seguridad policiales.²⁰⁶

Seguidamente, el gobierno dispuso un aumento en dos tramos del sueldo de los policías. Indicaron, también, que la policía había desistido de llevar a cabo la medida de fuerza, y consideraron “extraña” la advertencia policial. Fuentes allegadas al Ministerio de Seguridad dejaron trascender que las mismas podrían haber sido fogoneadas por intendentes opositores. En tanto, desde la gobernación vincularon la protesta con la implementación de la presentación obligatoria de declaraciones juradas patrimoniales para los efectivos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.²⁰⁷

En disconformidad con el aumento ofrecido por el gobierno, un grupo de efectivos de la policía nucleados en el mencionado sindicato se movilizó a la sede de la gobernación, en reclamo por nuevos aumentos. Uno de sus voceros indicó que, de ser necesario, irían todos los jueves a la plaza e iniciarían un paro “a la japonesa”, trabajando más de lo requerido. El reclamo apuntó contra Ritondo, a quien acusaron de haber prometido equiparar los sueldos de la policía provincial con los de la Policía Metropolitana. Otro integrante del sindicato afirmó que no tenían intención de realizar un paro, y que, además, ello no estaba contemplado en su estatuto, debido al carácter esencial de sus servicios, motivo por el cual replicó la posibilidad de hacer un “paro a la

²⁰⁶ Portal *Todo Noticias*, “«Vamos a garantizar que haya seguridad», aseguró Ritondo ante el posible paro de policías bonaerenses”, Buenos Aires, 31 de marzo de 2016.

²⁰⁷ Diario *El Cronista*, “Ante amenaza de protesta, Vidal aumentó el sueldo a la policía”, Buenos Aires, 1° de abril de 2016. Véase, también: Portal *Télam*, “Aumento del 25% para los policías bonaerenses”, Buenos Aires, 31 de marzo de 2016.



japonesa” basado en “llenar las comisarías de presos”, lo cual, a juicio de este efectivo policial, no sería del agrado a las autoridades del gobierno.²⁰⁸

A fines de 2016, versiones sobre un supuesto paro policial cobraron fuerza al interior de la institución luego del descuento del impuesto a las ganancias por parte de la administración provincial sobre el sueldo anual complementario de diciembre de los efectivos bonaerenses. El reclamo contempló la quita del impuesto a las ganancias al personal policial, un aumento salarial para el mes de enero, la realización de los ascensos correspondientes al año en curso y el aumento del valor de las horas de policía adicional.²⁰⁹ El malestar pareció disiparse, por un lado, con el anuncio de la devolución del impuesto a las ganancias ejecutado sobre el aguinaldo y, por otro, con el anuncio de un bono de \$2.500 para los 53.000 policías que cumplían tareas de calle.²¹⁰

Entretanto, la Policía de la Provincia de Buenos Aires recibió un fuerte revés con una resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que resolvió que la institución no tenía derecho a sindicalizarse. En la argumentación del fallo se estableció que los mismos tratados internacionales de jerarquía constitucional que reconocían el derecho a la sindicalización por parte de las instituciones policiales avalaban que las legislaciones internas de cada país restrinjan o, inclusive, prohíban el ejercicio de los derechos sindicales. En esta dirección, la Corte Suprema resaltó que la provincia

²⁰⁸ Portal *La Política Online*, “Molestos con Ritondo, la Bonaerense amenaza con un paro «a la japonesa»”, Buenos Aires, 14 de abril de 2016.

²⁰⁹ Portal *Infomiba*, “Malestar en la Policía Bonaerense tras la liquidación de Ganancias al aguinaldo”, La Plata, 19 de diciembre de 2016.

²¹⁰ MIKKELSEN JENSEN, Esteban, “Otorgarán un bono de 2.500 pesos a 53 mil policías bonaerenses”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2016.



bonaerense prohibió expresamente, mediante legislación provincial y su correspondiente decreto reglamentario, la sindicalización de la policía y que, conforme lo señalado, esa prohibición era válida. Así, el fallo convalidó la denegación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación respecto de la inscripción del Sindicato Policial Buenos Aires en el Registro de la Ley de Asociaciones Sindicales.²¹¹

Durante el mandato de Vidal al frente del gobierno provincial, no se produjeron conflictos policiales de relevancia. Posiblemente, y tal como se indicó en la página de Facebook en la cual confluyeron varios agentes policiales, ello pudo haberse relacionado con el hecho de que la dirigente había recibido un fuerte apoyo de la policía durante las elecciones. A su vez, las advertencias policiales sobre retenciones de tareas y las expresiones de malestar por parte de policías en torno a la cuestión salarial fueron rápidamente atendidas por las autoridades gubernamentales, lo que configuró una relación entre gobierno y policía relativamente pacífica y sin grandes conflictos.

Otra cuestión para tener en cuenta a la hora de estudiar la gestión política de los asuntos policiales en territorio bonaerense gira en torno a la cuestión sindical, siendo una de las principales cuentas pendientes de la institución. En este sentido, durante el periodo de estudio se produjo el fallo de la Corte Suprema que denegó el acceso a la personería gremial al Sindicato de Policías de la Provincia de Buenos Aires. Quizás ello también influyó en la relativa calma con la que los efectivos llevaron adelante sus reclamos. De cualquier modo, este elemento es de vital relevancia y será importante dar cuenta de su evolución y eventual modificación con el paso de los años.

²¹¹ CENTRO DE INFORMACIÓN JUDICIAL, “La Corte Suprema por mayoría resolvió que la Policía de la Provincia de Buenos Aires no tiene derecho a sindicalizarse”, Buenos Aires, 11 de abril de 2017.



CAPÍTULO 3

Kicillof, la seguridad y la policía: concepciones y estrategias

El retorno del peronismo a la gobernación bonaerense por medio del triunfo electoral de Axel Kicillof²¹², luego de la interrupción que la gestión de Vidal implicó para los 28 años consecutivos de administraciones peronistas, marcaba el inicio de una nueva etapa.²¹³ En materia de seguridad y policía, las administraciones anteriores habían oscilado entre posturas orientadas a impulsar reformas, por un lado, y a retrotraer los cambios promovidos, reestableciendo los esquemas políticos e institucionales previos a los procesos de reforma. El arribo de Kicillof al poder generaba incertidumbre en torno a cuál sería el criterio imperante en esos aspectos. Habitualmente identificado con el espectro progresista del peronismo, y rodeado en campaña por un equipo de profesionales²¹⁴, la administración a su cargo podía llegar a retomar la agenda de las reformas policiales.

²¹² Kicillof, al igual que Vidal, era un dirigente proveniente de la política porteña. Sus primeros pasos fueron en la política universitaria en la Universidad de Buenos Aires. Tiempo después, ocupó distintos cargos ejecutivos a nivel nacional y fue diputado nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (“Biografía”, en sitio web oficial de Axel Kicillof, s/d).

²¹³ Diario *Infobae*, “Axel Kicillof logró un contundente triunfo frente a María Eugenia Vidal y se convirtió en gobernador de Buenos Aires”, Buenos Aires, 27 de octubre de 2019.

²¹⁴ MÚGICA DÍAZ, Joaquín, “Quién es quién en la estructura política que rodea a Axel Kicillof”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 24 de agosto de 2019.



El presente capítulo indaga sobre las principales concepciones políticas volcadas por el referido dirigente peronista en materia de seguridad y policía durante la campaña electoral, así como también durante sus primeros cuatro años de gobierno, al tiempo que procura abordar las estrategias políticas formuladas para el control policial del crimen.

Concepciones

Kicillof empezó a delinear su visión política sobre la seguridad y, en particular, sobre la policía, en el marco de la campaña electoral de 2019 por la gobernación provincial, cuando aspiraba a alcanzar la máxima responsabilidad en el poder ejecutivo. En una primera instancia, la referencia a estas cuestiones fueron acotadas, y se basaron en alusiones a la reducción del presupuesto destinado a la seguridad entre 2015 y 2019, así como también a la pérdida de poder adquisitivo por parte del personal policial y la imposibilidad de poner en circulación algunos patrulleros por falta de combustible.²¹⁵ También identificaba al hambre como el principal problema de la provincia, motivo por el cual las referencias al problema de la seguridad estaban en segundo plano.

Sin embargo, el candidato peronista se vio obligado a cambiar de estrategia a pocas semanas de las elecciones. En una entrevista brindada a principios de octubre, fue consultado respecto de su opinión sobre la legalización de la marihuana y, además de señalar que no tenía en claro si ello ayudaría a reducir el negocio del narcotráfico, indicó

²¹⁵ RUSSO, Emiliano, “Axel Kicillof: «El principal problema que tendremos es el hambre»”, en diario *Popular*, Buenos Aires, 30 de julio de 2019.



que había gente que vendía drogas porque se había quedado sin trabajo y que no habría que perseguir a este tipo de infractores sino a los “peces grandes”.²¹⁶

Distintos referentes oficialistas -dentro de los cuales destacaron el presidente de la Nación, Mauricio Macri, la ministra de Seguridad nacional, Patricia Bullrich, y la gobernadora bonaerense, María Eugenia Vidal- apuntaron contra Kicillof por considerar al comercio de drogas una salida laboral.²¹⁷

La polémica desatada por sus declaraciones obligaron al candidato peronista a aclarar el malentendido de forma pública. En ese contexto, aprovechó para adentrarse en el tema seguitario. Kicillof se plegó al diagnóstico efectuado por las autoridades bonaerenses respecto de que el narcotráfico era el principal problema de la provincia y adhirió a la retórica belicista al indicar que, en caso de ganar las elecciones, su política en la materia sería la de llevar adelante un “combate al narcotráfico”.

También destacó que el gobierno de Vidal sobreactuaba la política oficial contra el narcotráfico y que la misma había fracasado dado que, por un lado, el presupuesto en términos reales en materia de seguridad había descendido, lo que implicaba la reducción de la inversión gubernamental en seguridad y, por otro, que desde la Procuración de la Provincia de Buenos Aires afirmaban que los delitos vinculados con las drogas habían crecido un 33,1%.²¹⁸ En su toma de posición, el candidato a gobernador

²¹⁶ Diario *Clarín*, “Axel Kicillof: «Ahora hay gente que se dedica a vender droga porque se quedó sin laburo»”, Buenos Aires, 6 de octubre de 2019.

²¹⁷ Diario *Infobae*, “Patricia Bullrich, contra Kicillof: «Justifica el narcotráfico como forma de vida»”, Buenos Aires, 7 de octubre de 2019; y Diario *Clarín*, “Axel Kicillof aseguró que durante la gestión de María Eugenia Vidal «subieron los delitos vinculados a las drogas»”, Buenos Aires, 7 de octubre de 2019.

²¹⁸ Diario *Clarín*, “Axel Kicillof aseguró que durante la gestión de María Eugenia Vidal...”, op. cit.



replicaba algunas de las cuestiones que orbitaban en la narrativa adoptada por el gobierno de Cambiemos.

Pese a la aclaración formulada, las declaraciones de Kicillof siguieron causando revuelo, lo que provocó que volviera a manifestarse al respecto, incorporando esta vez el tema de la criminalidad organizada y la policía en la provincia. En este sentido, destacó que el principal problema vinculado con la seguridad radicaba en el crimen organizado y que las políticas de seguridad -y, en particular, de control del narcotráfico- habían fracasado a nivel nacional y provincial a causa del ajuste presupuestario llevado adelante por ambas administraciones. Para él, la reducción de recursos era evidente y se materializaba en la falta de combustible para los patrulleros, una cuestión que había sido subsanada por los intendentes bonaerenses. Finalmente, consultado sobre quién ocuparía la cartera de Seguridad en caso de una eventual victoria en los comicios, Kicillof evitó dar una respuesta concreta, pero señaló que había “varios grupos de expertos vinculados a diferentes gestiones de la provincia”, dentro de los cuales mencionó con nombre y apellido a León Arslanián quien, como se mencionó anteriormente, había impulsado una profunda reforma en los sistemas de seguridad y policía de la provincia bajo la gobernación de Felipe Solá.²¹⁹ Kicillof se posicionaba en el espectro reformista y tendiente a modernizar esos aspectos por medio de la referencia directa al último ministro que había impulsado verdaderos procesos de reforma policial en la provincia.

Luego de alzarse con la victoria en octubre de 2019²²⁰, Axel Kicillof asumió en diciembre de ese año como gobernador de la provincia de Buenos Aires ante la

²¹⁹ Diario *La Nación*, “Kicillof aseguró que Arslanián es uno de sus referentes en seguridad”, Buenos Aires, 9 de octubre de 2019.

²²⁰ Diario *Clarín*, “Elecciones 2019: Axel Kicillof le ganó a María Eugenia Vidal y criticó a Cambiemos por la crisis en la Provincia”, Buenos Aires, 28 de octubre de 2019.



Asamblea Legislativa. En aquella ocasión, el mandatario entrante formuló algunas declaraciones vinculadas con la seguridad, dentro de las cuales se incluyó la alusión a que durante los años anteriores el presupuesto destinado a ese rubro había sufrido un fuerte ajuste en términos reales, así como también que ello se iba a ver reflejado durante su primer año de gestión. Seguidamente, señaló que las estadísticas del Ministerio Público Fiscal provincial mostraban un “aumento sostenido del delito” en la provincia, del 16% al año 2018. Según él, esa era la “realidad”, en contraposición al “marketing” predominante durante la gestión saliente. También destacó que el tráfico ilícito de drogas en territorio provincial había crecido un 126%. Las problemáticas relacionadas con la seguridad constituían para Kicillof “temas complicados” que no debían abordarse con ajustes presupuestarios y con “pérdida en las condiciones de vida” de los trabajadores de la seguridad. Sobre este aspecto, destacó que había que brindar seguridad a los ciudadanos y que, para eso, era necesario que la policía se profesionalice y capacite, así como también que los funcionarios gubernamentales se ocupen e involucren en la materia.²²¹

Comenzaba un nuevo periodo de gobierno, con algunos rasgos distintivos iniciales. En primer lugar, una consideración fuertemente presupuestarista de la seguridad, ejemplificada con la referencia a las condiciones de trabajo de los agentes vinculados con el sistema de seguridad. Otra cuestión relevante fue la contraposición de la “realidad” con lo que el gobernador entrante catalogó como “marketing”, en alusión a las distintas referencias formuladas por Vidal y Ritondo durante su gestión. Finalmente, la visibilización del aumento del fenómeno criminal, en general, y del tráfico de drogas en la provincia, en particular. Esos parecieron ser, en su asunción, los

²²¹ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de asunción como gobernadora de la provincia de Buenos Aires de María Eugenia Vidal*, La Plata, 11 de diciembre de 2019.



principales desafíos y lineamientos que orientarían la gestión de Kicillof al frente del poder ejecutivo.

En los primeros movimientos del gobierno entrante se advirtió un fuerte cambio de posición en materia de seguridad generado entre la postulación de Arslanián como un eventual ministro de Seguridad durante la campaña con la efectiva designación de Sergio Berni como titular de dicha cartera.²²² Berni contaba con antecedentes incompatibles con el perfil de Arslanián. Desde la Secretaría de Seguridad de la Nación, en 2010 había participado activamente en el desalojo del Parque Indoamericano de la Ciudad de Buenos Aires, un operativo que derivó en una brutal represión policial y terminó con tres muertos. Además, fue quien impulsó los operativos Centinela, Escudo Norte y Cinturón Sur desde el gobierno nacional, todos ellos con una fuerte impronta policialista y orientados al control poblacional antes que a la realización de tareas preventivas en materia de seguridad. Además, sus intervenciones públicas contaban con una impronta singular, dada por el arribo en motovehículos y helicópteros a operativos policiales, así como también por sus polémicas alocuciones.²²³ El gobernador no se pronunció al respecto de ese cambio de parecer, pese a que constituyó, de hecho, una definición en materia de seguridad y policía mucho más representativa que las expuestas públicamente.

En marzo de 2020, Kicillof pronunció un nuevo discurso ante la Asamblea Legislativa en ocasión de la apertura de Sesiones Ordinarias de la legislatura. En aquella ocasión, realizó una escueta referencia a la seguridad y la misma se circunscribió

²²² Diario *Infobae*, “Axel Kicillof confirmó su gabinete: Sergio Berni será ministro de Seguridad y Julio Alak estará al frente de Justicia”, Buenos Aires, 9 de diciembre de 2019.

²²³ CORREPI, “Sergio Berni: prontuario de un represor”, Buenos Aires, 2 de julio de 2020.



estrictamente a lo presupuestario. Señaló que, comparando la ejecución presupuestaria entre los años 2015 y 2019 en términos reales, el ajuste había sido de un 28% en el área de seguridad. En otro pasaje de su exposición, el gobernador señaló que, durante toda la campaña electoral, así como también en su asunción ante la Asamblea Legislativa, había establecido un conjunto de asuntos prioritarios vinculados con la provincia y mencionó que los mismos eran “la salud, la educación, la producción y el empleo”, dejando fuera de esta nómina a la seguridad y los asuntos policiales.²²⁴

Kicillof posicionaba a la seguridad como una cuestión secundaria, vinculada con lo presupuestario y fuera de la agenda de prioridades gubernamentales. Tampoco daba precisiones sobre cuáles serían los lineamientos que seguiría su gobierno en ese aspecto.

En marzo de 2021, en el acto de apertura de sesiones legislativas posterior al advenimiento de la pandemia por coronavirus, y en un año signado por la venidera realización de elecciones de medio término a nivel nacional y provincial, Kicillof incorporó de lleno la cuestión de la seguridad y la policía a su exposición. En primer lugar, agradeció a “las fuerzas de seguridad”, quienes “nunca [habían abandonado] la vigilancia” en los barrios bonaerenses y habían estado “siempre presentes” en las calles mientras gran parte de la población se encontraba aislada para prevenir los contagios.

²²⁴ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires del gobernador Axel Kicillof*, La Plata, 2 de marzo de 2020.



En otro tramo de su discurso, indicó nuevamente que la provincia había experimentado un ajuste entre 2016 y 2019 y que, en seguridad, el ajuste había sido de 28 puntos.²²⁵

Seguidamente, refirió a las transformaciones que la pandemia había producido en el “mapa de la inseguridad” y en las “formas del delito”, así como también al “papel central” que el Ministerio de Seguridad había desempeñado en el entramado social pandémico. Kicillof hizo referencia, además, a la disparidad existente en las cifras vinculadas a los “delitos prevenibles” y los delitos “no prevenibles”. Valiéndose de estadísticas provenientes del Ministerio de Seguridad que contaban con la convalidación de la Procuración General de la Corte Suprema de Justicia provincial, manifestó que los primeros se habían reducido en un promedio mensual de 22.000 a 14.000, en comparación entre el último semestre de 2019 y el último semestre de 2020. En relación con los “delitos no prevenibles”, señalados como aquellos que referían a “situaciones de violencia familiar o vecinal” o “violencia por motivos de género”, advirtió que estos aumentaron de 20.000 a 30.000 casos por mes entre el segundo semestre de 2019 y el último semestre de 2020. Para él, tal cuestión respondía a que el delito había mutado, algo que era “inevitable durante la pandemia”.²²⁶

Posteriormente, manifestó haber encontrado al sistema de seguridad “en una situación de gran abandono”, lo que respondía, por un lado, “a las políticas neoliberales” pero, por otro, a “graves y demasiado largos problemas estructurales”. En esta dirección, resaltó la licuación del salario real de la policía en un 26% entre los años 2015 y 2019, y señaló que, pese a que eso había ocurrido en todos los sectores del estado

²²⁵ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires del gobernador Axel Kicillof*, La Plata, 1° de marzo de 2021.

²²⁶ *Ibíd.*



provincial, se había producido de forma más pronunciada en el ámbito de la seguridad. Para dar respuesta al abandono del sistema de seguridad, el mandatario anunció una serie de iniciativas vinculadas con la adquisición de equipamiento policial y la incorporación de más efectivos para la institución policial bonaerense.²²⁷

Finalmente, Kicillof afirmó haber iniciado “una reforma estructural y funcional” de la policía basada en “la centralización del comando de la fuerza en una única Estación de Policía por distrito”. Según él, este avance tendiente a la “unificación de cuerpos que estaban dispersos y descoordinados” era un “cambio de fondo” impulsado aun en pandemia. Añadió que a los problemas coyunturales había que resolverlos, pero a los estructurales también había que “encaminarlos”, ya que requerían “soluciones estructurales” y para eso estaban, para “transformar de fondo a la provincia”.²²⁸

En su conjunto, la exposición formulada por el mandatario bonaerense constó de tres grandes ejes relacionados con la seguridad y la policía: la cuestión pandémica, el abandono del sistema de seguridad y el inicio de un nuevo proceso de reforma policial.

Sobre la pandemia, los señalamientos se basaron en una consideración presupuestarista de la seguridad, al resaltar la caída porcentual de los fondos asignados a la seguridad, junto con la valoración de la labor policial desarrollada en ese contexto - situándolos como uno de los actores de mayor relevancia- y la referencia a las transformaciones experimentadas por el fenómeno criminal durante la pandemia.

Respecto del abandono encontrado en el sistema de seguridad, el gobernador propuso como respuesta a ello medidas vinculadas con la institución policial

²²⁷ *Ibíd.*

²²⁸ *Ibíd.*



bonaerense, afirmando una consideración predominantemente policial sobre la seguridad.

Finalmente, el mandatario recuperó uno de los temas más recurrentes por parte de los gobernantes a la hora de gestionar la seguridad: la reforma policial. La intención de dar respuestas a los problemas estructurales representaba una iniciativa favorable. Sin embargo, la reforma anunciada reproducía una tendencia orientada a la centralización de la policía, generando una asimetría entre los diagnósticos formulados y las respuestas impulsadas.

Cabe destacar, también, que el dirigente peronista no hizo referencia a la seguridad durante su discurso de asunción en 2019, ni en su primer acto de apertura de sesiones en 2020. Lo hizo recién en 2021, cuando se llevaría adelante el proceso electoral previamente mencionado, lo que pone de manifiesto la centralidad electoral de la seguridad. En ese contexto, las propuestas de campaña fueron la amplificación del sistema policial vigente por medio de más recursos policiales materiales y humanos.

En marzo de 2022, Kicillof inauguró un nuevo periodo de Sesiones Ordinarias de la legislatura, en un contexto atravesado por la flexibilización de las medidas de aislamiento. El gobernador aprovechó la ocasión para hacer una extensa mención a los asuntos relacionados con la seguridad. Para empezar, catalogó a la inseguridad de la forma en la cual, según él, lo hacía el ministro Berni: como “una verdadera epidemia”. En esta dirección, consideró que este era “uno de los problema estructurales” que se había agravado durante “la época anterior”. Según él, muchos bonaerenses habían sido víctimas de delitos y no merecían tener un gobierno que buscara “ocultar sus problemas en la prevención del delito a fuerza de marketing y de publicidad”. Además, agregó que no existía “ninguna estrategia de comunicación” que pudiera “reemplazar la falta de una verdadera política de seguridad” y que tampoco correspondía “hacer publicidad política explotando el miedo de la gente o prometiendo soluciones mágicas frente a problemas tan profundos”. En contraposición a eso, ponderó haber trabajado “con estrategia, con



método, con profesionalismo, con evidencia científica y con la última tecnología” para construir una provincia segura que pudiera garantizar la “tranquilidad pública y la convivencia pacífica”.²²⁹

Acto seguido, destacó haber puesto en marcha una “inversión histórica para fortalecer a la policía”, la cual se encontraba en estado de “colapso edilicio”, “catástrofe logística” y “obsolescencia tecnológica” como consecuencia de “muchos años de falta de inversión”. Por ese motivo, se había dado inicio a una “estrategia a largo plazo”, en contraposición a la “cobertura mediática” y las “frases hechas” de Vidal. Kicillof ponderó afrontar esos problemas junto con los 135 intendentes bonaerenses, y manifestó que el gobierno buscaba dar “soluciones de fondo” a los “problemas estructurales”.²³⁰

En materia de formación, Kicillof destacó el impulso de “una verdadera revolución educativa” en la policía como “columna vertebral” del denominado “Plan Integral de Seguridad Pública”. Sobre este punto, consideró que “la formación y el entrenamiento permanente” eran “la piedra angular del profesionalismo policial”.²³¹

En cuanto a los “resultados” obtenidos en materia criminal, el dirigente peronista manifestó que, si se tomaban los indicadores criminales del año 2019 y los del año 2021 -partiendo del hecho de que 2020 no era parámetro debido a las restricciones de circulación impuestas-, se observaba un descenso del 25% de los “delitos prevenibles”, así como también de los homicidios, un indicador “adoptado a nivel internacional para estimar los niveles de violencia social” que se había reducido en un 8%. Para el

²²⁹ *Ibíd.*

²³⁰ *Ibíd.*

²³¹ *Ibíd.*



mandatario, estos resultados eran “contundentes” pero no “suficientes”, lo que situaba al gobierno “muy lejos” de sus objetivos. Al respecto, consideró que, pese a las acciones desarrolladas, el delito seguía “agrediendo al tejido social” y el miedo seguía “condicionando la vida de muchísimos barrios y ciudades” bonaerenses. Para él, cada víctima de un delito debía “tener una solución y una respuesta”, lo que implicaba “persistir en la estrategia de transformación en materia de seguridad” basada en “el fortalecimiento de la capacidad operativa, el desarrollo de la tecnología, la logística, la infraestructura y la profesionalización de todos los actores del sistema de seguridad”. La criminalidad conformaba un tema “grave”, “complejo” y “difícil”, que no permitía “caer en críticas banales ni en falsas realidades”.²³²

De esta manera, en 2022 el gobernador incorporó de lleno la seguridad y los asuntos policiales en su exposición ante la Asamblea Legislativa. Ello marcó un fuerte contraste con relación a sus primeras presentaciones ante dicho órgano, cuando la seguridad era una cuestión marginal y ligada, mayormente, a temas presupuestarios. Gracias a ello, Kicillof dejó algunas certezas sobre las concepciones que el gobierno tenía sobre esas cuestiones.

Primero, el gobernador aludió a la inseguridad utilizando una metáfora propuesta por Berni: la noción de “endemia”. Se trató de un término desafortunado, en particular, si se considera la utilización de metáforas biológicas por parte de las autoridades de facto durante la última dictadura cívico-militar.²³³ Sobre la “endemia”, la

²³² *Ibíd.*

²³³ Al respecto, véase: IAZZETTA, Marco, “Genealogía de las metáforas biológicas utilizadas para representar al «enemigo subversivo». Violencia y política durante el Golpe de Estado de 1976 en Argentina”, en revista *Espacio Abierto*, Universidad del Zulia, vol. 22, N° 3, 2013.



única definición formulada por el gobernador fue que la misma no podía ser enfrentada con marketing.

La consideración del gobierno plasmada por Kicillof en lo atinente al fenómeno criminal fue expuesta con claridad al indicar que la provincia debía atender ese problema por medio de mayor operatividad policial, más tecnología para el trabajo policial, mejor infraestructura policial y, finalmente, la profesionalización de la policía. El abordaje de la criminalidad por parte de la administración provincial se basaba, una vez más, en medidas vinculadas con la policía y en la ampliación del sistema vigente.

Finalmente, el gobernador dio lugar a cierto paralelismo entre las cosmovisiones existentes en la narrativa de Vidal con las propias, basadas en la empatización e identificación con las víctimas de la inseguridad en la provincia. En este sentido, refirió que los bonaerenses que habían sido víctimas de delitos en la provincia requerían soluciones integrales y que las estrategias comunicacionales y de marketing no eran una respuesta en esa dirección. Mientras Vidal aludía a las víctimas para construir una lógica argumental que podía ser interpretada como marketing político, Kicillof replicaba la misma matriz discursiva para apuntar contra ese tipo de acciones.

Las definiciones volcadas por Kicillof en su principal exposición de 2022 permitieron una mayor aproximación a las visiones del mandatario provincial sobre la seguridad y la policía y evidenciaron la centralidad de la policía en la agenda de seguridad.

En marzo de 2023, y en la antesala de las elecciones por la gobernación provincial a celebrarse en octubre de ese año -en las cuales Kicillof buscaría la reelección-, el gobernador utilizó su exposición con motivo de la apertura de las Sesiones Ordinarias de la legislatura para realizar un balance de sus cuatro años al frente del ejecutivo provincial. En este plano, refirió a las medidas adoptadas en materia de seguridad y policía.



Para empezar, señaló que la seguridad era “uno de los problemas estructurales” y “una de las principales fuentes de angustia” de la provincia y consideró que tal problema requería un abordaje que incluía “lo estrictamente policial” pero no se limitaba a eso, sino que también requería “articular acciones nacionales, provinciales y municipales y, también, de los tres poderes del Estado”, ya que no solo importaba cómo actuaba la policía, sino que había que contar con “leyes adecuadas” y una justicia que respondiera “con decisión y eficacia”. Sobre ese hilo argumental, añadió que el delito era “un problema estructural y un hecho multicausal”, motivo por el cual su abordaje debía ser “multidisciplinario y multiagencial”. Sin embargo, destacó que la inseguridad se había profundizado durante la gestión de Vidal y que se habían desmantelado “las capacidades de respuesta de la policía”, lo que había dejado la “enseñanza” de que no existía “ninguna estrategia de comunicación” que pudiera reemplazar “la falta de una verdadera inversión y una verdadera política de seguridad” ya que “los spots en redes sociales no [combatían] el delito”.²³⁴

La apertura del eje seguitario del discurso de Kicillof estuvo signada por la contradicción entre la ponderación del abordaje multiagencial de la seguridad, por un lado, y la denuncia pública por el desmantelamiento de las capacidades operativas de la policía bonaerense a la gestión anterior. Además, apeló a la idea de “combatir” los delitos, una noción aludida reiteradas veces por Vidal, enmarcada a una retórica belicista.

Seguidamente, el dirigente peronista señaló que, desde el primer día de su gestión, habían trabajado “con estrategia, con método, con profesionalismo, con

²³⁴ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires del gobernador Axel Kicillof*, La Plata, 6 de marzo de 2023.



evidencia científica y con la última tecnología para construir una provincia más segura” pero que faltaba mucho ya que la inseguridad era un “problema de décadas”. En este marco, destacó “la importancia de sostener a lo largo de un ciclo de gobierno a un equipo y a un lineamiento de trabajo sin vacilaciones y sin generar señales contradictorias”. Además, de cara a la campaña, resaltó que muchos candidatos darían “clases de seguridad en la tele o en las redes sociales” pese a ser los mismos que habían desfinanciado a las policías. Sobre este punto, destacó que se podían “discutir políticas de seguridad” pero que “sin inversión”, esas políticas nunca iban a llegarle a la gente.²³⁵

La referencia a la inseguridad como un problema de décadas resultaba llamativa debido a que la única excepción a los gobiernos peronistas en la provincia había sido la administración de Vidal. De este modo, el gobernador indicaba que ese problema no había sido atendido por varios de sus antecesores. Al hablar de décadas, se puede presumir que, como mínimo, refería a los últimos 20 años, espectro temporal que incluía, junto con la de Vidal, las dos administraciones de Daniel Scioli (2007-2011) y la de Felipe Solá (2003-2007), formulando así una crítica al abordaje peronista -reformista y contrarreformista- y cambiemita de la gestión política de la seguridad.

También resulta relevante analizar el criterio gubernamental de “sostener” a los funcionarios y los lineamientos de trabajo para no generar contradicciones ante la ciudadanía. Esta postura puede implicar la evitación de cualquier tipo de modificación en el esquema de seguridad, así como también la obligación tácitamente impuesta a los funcionarios a cargo de la seguridad de no impulsar ninguna acción por fuera de tal esquema para poder garantizar su sostenimiento en el cargo. Así, los titulares de las

²³⁵ *Ibíd.*



dependencias gubernamentales vinculadas con la seguridad tienen un margen de acción acotado, lo que puede implicar la reproducción de los lineamientos vigentes.

Por otro lado, el financiamiento de la seguridad y las inversiones relacionadas con ello también exhibieron un rol central en el discurso del gobernador. Para él, el principal motivo por el cual sus eventuales oponentes en el camino a la reelección no podrían hablar de seguridad se hallaba en el hecho de que los mismos habían desfinanciado a la policía. En esa dirección, resaltó que se podían discutir políticas de seguridad pero que, sin inversión, la discusión carecía de relevancia, dejando nuevamente constancia de la consideración presupuestarista de la seguridad sostenida durante su administración.

En otra instancia de su exposición, vinculada con la cantidad del personal policial, el gobernador bonaerense refirió a la Unidad Táctica de Operaciones Inmediatas (U.T.O.I.), el “grupo de las fuerzas especiales de la policía entrenado para intervenir en los barrios más afectados por la violencia y el narcotráfico”. Según él, el desarrollo de esa unidad permitía “garantizar presencia policial las 24 horas en 30 barrios vulnerables” en los cuales la presencia policial era “prácticamente nula hasta fines de 2019”.²³⁶ Ratificando su impronta policialista, Kicillof daba cuenta de las nociones relacionadas con el control del delito vigentes, al señalar que la violencia y el narcotráfico en los barrios vulnerables de la provincia debían ser abordados con la presencia durante las 24 horas del día de efectivos policiales con equipamiento de asalto táctico, dando lugar a una suerte de militarización fáctica de los barrios populares de la provincia.

En lo atinente a las condiciones de trabajo, el mandatario ponderó el inicio de “una decidida mejora de los ingresos y el bienestar de los trabajadores y trabajadoras

²³⁶ Ibid.



de la policía”. Según indicó la máxima autoridad provincial, las condiciones del trabajo policial estaban estrechamente ligadas con lo salarial y no contemplaban otro tipo de iniciativas.

Por otro lado, Kicillof manifestó que “la principal fuente de transformación” vinculada con la seguridad no se apreciaba fácilmente ya que era de “largo aliento” y se relacionaba con “la formación y profesionalización de la policía”, para luego enumerar las medidas impulsadas en ese aspecto de la administración provincial.²³⁷

Para concluir, el gobernador valoró la disminución de varios indicadores criminales entre 2019 y 2022, dentro de los cuales destacó la tasa de homicidios cada 100.000 habitantes, así como también los “delitos prevenibles”. Ello respondía a la elección del “camino del compromiso, del trabajo y de la dedicación” orientado a alcanzar “una provincia más segura” y “una fuerza policial mejor preparada y, también, más humana”, en contraposición a las “chicanas”, las “operaciones de marketing” y las “operaciones de prensa sin evidencias, sin cifras y sin argumentos” adjudicadas a la oposición, a quienes respondían con “acciones concretas y con resultados vinculados a la baja del delito”. Finalmente, resaltó que quedaba mucho por hacer pero que el camino a seguir no pasaba por “frases grandilocuentes” y “slogans vacíos” que explotaban “el miedo de la gente”, sino por “la firmeza, el trabajo serio y la planificación”, ya que era “inmoral hacer marketing o campañas aprovechando el miedo o el sufrimiento” de la sociedad”.²³⁸

Kicillof cerraba su exposición ante la Asamblea Legislativa estableciendo un fuerte contrapunto entre su gestión y aquella que lo había antecedido, encabezada por

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Ibid.



María Eugenia Vidal. De sus alocuciones se desprendía que su administración se había caracterizado por la intervención en cuestiones de fondo relacionadas con la seguridad por medio del impulso de distintas medidas orientadas a dar respuesta a una problemática que databa de hacía varias décadas, mientras que la gestión vidalista había enmascarado su mala performance gubernamental con marketing y slogans vacíos de contenido.

Las concepciones respecto de la seguridad y la policía públicamente presentadas por el titular del ejecutivo provincial tendieron a hacer énfasis, por un lado, en la herencia recibida por el gobierno anterior y, por otro, en las iniciativas que la administración a su cargo había llevado adelante durante los cuatro años de gestión.

Por cierto, las referencias a los temas vinculados con la seguridad fueron más pronunciadas en los años signados por la realización de elecciones, un patrón común entre las administraciones lideradas por Kicillof y por Vidal. Quizás se trate de un síntoma de época que pone de manifiesto el papel secundario que tiene la seguridad para los gobiernos políticos, la cual es, en un contexto habitual, relegada a segundo plano, mientras que en la antesala de procesos electorales es colocada como un tema de primer orden. Ello se advierte en las palabras de Kicillof, quien valoró haber mantenido el mismo gabinete y los mismos lineamientos en la materia, una visión orientada al sostenimiento del statu-quo.

Finalmente, es dable destacar la consideración presupuestarista de la seguridad como otro de los rasgos distintivos del segundo gobierno estudiado. Desde su discurso de asunción, dejó en clara una cosmovisión de la seguridad asentada en cifras porcentuales, montos destinados a distintas adquisiciones -básicamente, relacionadas con el trabajo policial-, y recursos provinciales invertidos en formación y en operatividad policial.



Tras dar cuenta de las principales concepciones de la administración encabezada por Kicillof en materia de seguridad y policía, a continuación se abordan las estrategias políticas destinadas al control policial del delito impulsadas por su ministro de Seguridad, Sergio Berni, a lo largo de los cuatro años al frente de la cartera de seguridad provincial.

Estrategias políticas orientadas al abordaje policial de la seguridad

La primera iniciativa concreta en materia de control policial del delito impulsada por el Ministerio de Seguridad provincial encabezado por Sergio Berni se produjo recién a principios de enero de 2020. La misma se originó como resultado de una interna desatada en diciembre del año previo entre el ministro y su par nacional, Sabina Frederic, a causa de diferencias en los criterios vinculados con la labor policial, tales como el uso de pistolas taser o la portación de armas de fuego fuera del horario de servicio.²³⁹ En ese contexto, el gobierno nacional comenzó a evaluar la posibilidad de introducir modificaciones en los operativos llevados adelante por la Gendarmería Nacional Argentina en territorio bonaerense.²⁴⁰ Luego de una reunión entre los responsables de las áreas de seguridad de la Nación y de la provincia, se avanzó en la coordinación y distribución de las policías y fuerzas federales en la provincia de Buenos

²³⁹ Al respecto, véase: ALFIE, Alejandro, “Estalló la interna entre Sergio Berni y Sabina Frederic por las pistolas taser y por la portación de armas de los policías”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de diciembre de 2019. Estas diferencias fueron en aumento a lo largo de la gestión de ambos funcionarios en sus respectivas dependencias gubernamentales, tal como se verá en el desarrollo del presente trabajo.

²⁴⁰ ORTELLI, Ignacio, “El Gobierno evalúa cambios en los operativos de la Gendarmería de la Provincia”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 8 de enero de 2020.



Aires. Desde la cartera nacional se mencionaron algunos de los temas tratados en la reunión, dentro de los cuales destacaron las propuestas de creación de un “Comando Unificado conformado por un representante de cada organismo” que articulara “la distribución de los efectivos de las fuerzas de seguridad en el territorio bonaerense” y de la implementación de “módulos de capacitación destinados al personal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y de las policías locales” mediante una “propuesta conjunta” que tendría por objeto aprovechar la “experiencia adquirida por la Policía Federal Argentina y la Gendarmería Nacional Argentina en dispositivos de seguridad como, por ejemplo, las Unidades de Prevención Barrial”.²⁴¹ Ante la falta de iniciativas provinciales, el gobierno nacional marcaba inicialmente el pulso de la actividad policial en tareas de seguridad en el ámbito bonaerense mediante una propuesta de articulación para los policías y efectivos de las fuerzas de seguridad federales abocados a la prestación de tareas en la provincia, así como también en lo relacionado con la capacitación del personal policial de esa jurisdicción.

Un mes después de la reunión celebrada entre Frederic y Berni, el titular del Ministerio de Seguridad bonaerense solicitó, mediante una misiva dirigida a su par nacional, el retiro de las fuerzas de seguridad y policías federales desplegadas en territorio provincial. La nota indicó que, transcurrido casi un mes del encuentro entre ambos, el ministerio a su cargo no había contado con “la información de las fuerzas policiales y de seguridad federales” presentes en la provincia y que debían coordinar con

²⁴¹ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, “Frederic recibió a Berni para articular acciones conjuntas”, Buenos Aires, 9 de enero de 2020.



la cartera provincial “las necesidades operativas de despliegue y respuesta a la problemática actual” que aquejaba a los bonaerenses en la materia.²⁴²

A su vez, Berni señaló que el proyecto de convenio sobre las “bases para el funcionamiento de la mesa operativa conjunta de las fuerzas federales y policía de la provincia de Buenos Aires” enviado por autoridades del Ministerio de Seguridad de la Nación resultaba “inviabile en los términos en los que se [proponía] la intervención conjunta de las fuerzas de seguridad” lo que conducía, únicamente, a “reglamentarismos” que agravaban la situación en que se encontraba la provincia en materia de seguridad pública. Agregó, además, que “ante la escalada delictiva” que había experimentado la provincia durante los meses previos, la “única respuesta recibida” había sido “más burocracia”. Según el funcionario, el borrador de convenio presentado por las autoridades de la cartera nacional era un “ensayo de coordinación y de ejes de trabajo” que se encontraban “ínsitos en el marco normativo nacional y provincial de las misiones y funciones en materia de seguridad en ambos órdenes” pero, aun así, no aportaba a “la necesidad fáctica de proveer a la provincia de dispositivos y recursos humanos dinámicos con capacidad de respuesta al sistema de policiamiento preventivo y estratégico desarrollado por el ministerio” de la provincia bonaerense.²⁴³

Para concluir, el funcionario provincial indicó que “la presencia de las fuerzas federales” en territorio bonaerense “sin una conducción clara” no solo resultaba “estéril” sino que agravaba y complejizaba “la operatividad diaria de los elementos policiales provinciales, poniendo en situación de detrimento a la provincia” que

²⁴² MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Carta institucional dirigida a la ministra de Seguridad de la Nación, La Plata, 5 de febrero de 2020.

²⁴³ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Carta institucional dirigida a la ministra de Seguridad de la Nación, La Plata, 5 de febrero de 2020.



concentraba más de 40% de la población del país, motivo por el cual solicitaba el retiro del territorio provincial de las fuerzas de seguridad y policías federales que no se encontraran cumpliendo tareas que correspondieran exclusivamente al orden y competencia federal.²⁴⁴

Con casi dos meses de gestión a cuestas, el desempeño ministerial provincial en materia de abordaje policial de la seguridad se limitaba al cuestionamiento por parte de Berni a las iniciativas impulsadas por el ministerio nacional. En particular, a la intención del ministro de coordinar y supervisar el desempeño de los efectivos federales, pese a que se trataba de una labor era una facultad esencialmente propia de la cartera nacional.

A principios de marzo de ese año, Axel Kicillof, acompañado por Sergio Berni, anunció el lanzamiento de un plan integral de seguridad para la provincia. El mismo se orientaría al diálogo con distintos actores del entramado político-institucional provincial. Según el gobernador, “cualquier plan” era “mucho mejor” que no tener uno y, en ese contexto, destacó que hacía rato que la provincia no contaba con un plan en la materia.²⁴⁵ Por fuera del señalamiento de que cualquier iniciativa en materia de seguridad era mejor que no tener ninguna, ni Kicillof ni Berni brindaron mayores precisiones sobre el plan.

En marzo de 2020 el gobierno nacional decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio a causa de la pandemia por coronavirus, y estableció al Ministerio de

²⁴⁴ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Carta institucional dirigida a la ministra de Seguridad de la Nación, La Plata, 5 de febrero de 2020.

²⁴⁵ Portal *Info Platense*, “Kicillof y Berni anunciaron un plan integral de seguridad y la nueva cúpula de la bonaerense”, La Plata, 6 de marzo de 2020.



Seguridad nacional como la instancia a cargo de disponer “controles permanentes en rutas, vías y espacios públicos, accesos y demás lugares estratégicos” en “coordinación y en forma concurrente con sus pares [...] provinciales” a fines de “garantizar el cumplimiento del «aislamiento social, preventivo y obligatorio», de las normas dispuestas en el marco de la emergencia sanitaria y de sus normas complementarias”.²⁴⁶

En ese inédito contexto social, Berni aprovechó el primer día de la cuarentena para lanzar un operativo orientado a garantizar el cumplimiento de las medidas de aislamiento dictadas por el gobierno nacional. El acto fue realizado ante numerosos efectivos policiales en el edificio principal del Ministerio de Seguridad. Ante ellos, Berni aseguró que “el deber” los convocaba y que les hablaba “como un camarada más”. Advirtió que nadie estaba “autorizado a realizar ninguna operación” que no fuera “ordenada por su cadena de mando natural” y llamó a “dar un paso al costado” a aquellos que no sintieran “el llamado del servicio” y que hubieran perdido “el calor de la llama sagrada de la vocación” ya que, según él, en la policía bonaerense no había lugar para aquellos que especularan y “mucho menos para los temerosos”, porque esa fuerza se nutría del “compromiso”, del “calor” y del “coraje” de cada uno de sus hombres.²⁴⁷

La singular puesta en escena y la retórica escogida por el funcionario provincial se convertirían en una constante a lo largo de sus años al frente del ministerio. La mimetización con los efectivos, la apelación a la vocación de servicio y la convocatoria a respetar de forma irrestricta los mandos naturales, entonces, fueron los pilares que

²⁴⁶ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, “El gobierno nacional decretó el aislamiento social, preventivo y obligatorio”, Buenos

²⁴⁷ COTTET, Facundo, “Berni, en su salsa”, en portal *Letra P*, Buenos Aires, 22 de marzo de 2020.



Berni propuso para el operativo policial destinado a garantizar el cumplimiento de la pandemia.

Por cierto, por fuera de la cuestión pandémica y, más específicamente, en lo relacionado con las estrategias de control del crimen y las desavenencias del ministro Berni con el ministerio nacional, Kicillof manifestó públicamente su voluntad de “concertar entre nación, provincia y municipios un esquema de seguridad lo mejor posible”, basado en “convencer, juntar voluntades, encontrar liderazgos” y “transformar lo existente”. En este marco, el mandatario manifestó que la presentación de un plan provincial de seguridad sería provechosa para establecer qué se podía abordar y qué se necesitaba para ello. Uno de los aspectos del referido plan giraría en torno a la cuestión policial, la cual, según él, había sufrido una “falta de planificación, de conducción” y de “manejo” y debía alcanzar la “mejor distribución y uso” de los más de 90.000 efectivos que componían la policía.²⁴⁸

El desaliento oficial sobre el plan de seguridad provincial volcada por el gobernador resultó un hecho insólito. Abordar la inseguridad “lo mejor posible” era, en verdad, conocer los problemas presentes en la provincia en materia de seguridad para poder brindar solución a los mismos. A tres meses de iniciada la gestión gubernamental, las estrategias políticas destinadas al abordaje policial de la seguridad seguían sin ser oficializadas, profundizando la consideración de este asunto como algo secundario.

Volviendo al coronavirus, a principios de abril de ese año, se modificó la lógica del patrullamiento realizado por la policía provincial con motivo del impulso de una estrategia provincial orientada a la prevención de saqueos. Mientras más de mil efectivos de la Gendarmería custodiaban barrios del conurbano, la policía bonaerense

²⁴⁸ SANTUCHO, Mario, “Las patillas de Kicillof”, en revista *Crisis*, Buenos Aires, 30 de marzo de 2020.



organizó un “redespliegue del personal policial” para dar respuesta a la modificación de la “dinámica de la ciudad, del delito” y, por ende, “del patrullaje policial”, según reportaba el propio gobierno.²⁴⁹ A su vez, defendiendo una decisión impulsada por el gobierno nacional, Berni consideró positiva la llegada de militares al conurbano para colaborar con tareas vinculadas con la distribución de alimentos en barrios populares, en detrimento de numerosas posiciones en contra de dicha medida por parte de distintos dirigentes peronistas.²⁵⁰

Se advierte que, pese a la oposición de Berni, el apoyo operativo brindado por la Gendarmería permitió que los efectivos policiales bonaerenses se abocaran a un problema coyuntural como fueron los saqueos, pese a que el ministro de Seguridad no hizo alusión a tal cuestión. En cambio, responsabilizó al gobierno nacional por la ausencia de “una recuperación y un trabajo profundo en materia de seguridad en la provincia de Buenos Aires”. Según él, no bastaba con la pertenencia al mismo partido político, sino que era necesario contar con “voluntad” por parte del gobierno nacional para “asistir a una provincia en una crisis de seguridad profunda” que se había profundizado en los últimos años y para la cual la provincia no tenía los recursos, no solamente humanos, sino materiales y tecnológicos para afrontarla.²⁵¹ La tensión entre ambas dependencias, iniciada y sostenida por Berni, era constante y se basaba en

²⁴⁹ AYERDI, Rosario, “Emergencia social: despliegan el plan «antisaqueo» en el conurbano bonaerense”, en diario *Perfil*, Buenos Aires, 5 de abril de 2020.

²⁵⁰ KLIPPHAN, Andrés, “Del control de los planes sociales a la discusión por los militares en las calles: los frentes de conflicto que el coronavirus abrió en la provincia de Buenos Aires”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 5 de abril de 2020.

²⁵¹ Diario *El Día*, “Berni, polémico, dijo que Nación no le da nada a la Provincia en materia de seguridad”, La Plata, 13 de junio de 2020.



diferencias de criterio respecto al rol que el gobierno nacional y, en su marco, las policías y fuerzas de seguridad federales debían tener en lo relativo a la seguridad provincial. Mientras que el elenco nacional pretendía desarrollar una agenda de cooperación ordenada, el gobierno bonaerense solo pretendía que se enviaran más agentes federales y que los mismos quedaran bajo la órbita del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Un mes después, tras una reunión entre Kicillof, Frederic y Berni, el gobierno nacional y su par provincial acordaron, finalmente, llevar adelante un nuevo despliegue de efectivos federales en el conurbano bonaerense.²⁵² La iniciativa implicó el arribo de más integrantes de la Policía Federal, la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval en esa región de la provincia. La principal discusión para la implementación de dicha medida giró en torno a quien conduciría operativamente a esos efectivos, ya que desde el ministerio bonaerense querían tenerlos a su cargo, mientras que desde la cartera de Seguridad nacional pretendían mantenerlos bajo su conducción.²⁵³

El Ministerio de Seguridad de la Nación informó que las regiones donde fueron desplegados los efectivos policiales y de las fuerzas de seguridad federales fueron aquellas indicadas por la provincia de Buenos Aires, a pedido de Kicillof. Según el secretario de Seguridad y Política Criminal nacional, Eduardo Villalba, se buscó brindar un “complemento de la policía bonaerense” mediante la distribución de 500 efectivos en los distritos de Avellaneda, Quilmes, La Matanza, Almirante Brown, Moreno, Esteban Echeverría, Florencio Varela y Lomas de Zamora. Además, según Villalba, la cifra iría en

²⁵² Portal *Télam*, “Kicillof, Frederic y Berni mantuvieron una reunión para coordinar cuestiones de seguridad”, Buenos Aires, 22 de julio de 2020.

²⁵³ SUED, Gabriel, “Envían más fuerzas federales al conurbano, pero siguen las diferencias entre Berni y Frederic”, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 23 de julio de 2020.



aumento hasta alcanzar los 3000 policías y miembros de las fuerzas de seguridad federales cumpliendo tareas de prevención en distintos partidos del Gran Buenos Aires. El funcionario destacó, también, que la tarea desarrollada por el gobierno nacional era “preventiva”, que la policía provincial tenía “gran cantidad de recursos” para llevar adelante las tareas de seguridad preventiva y que el gobernador estaba trabajando para que el plan de seguridad provincial fuera “sustentable”.²⁵⁴

El plan de seguridad provincial prometido por Kicillof fue recuperado en agosto de 2020 por Berni, quien sostuvo que el mismo iba a ser “integral” y, por sobre todas las cosas, “cooperativo”, sin brindar mayores precisiones al respecto. Señaló, también, que las proyecciones estadísticas sobre las cifras delictuosas que manejaba el gobierno eran “bastante alarmantes”, lo cual se vinculaba, según él, con la pandemia y la caída del producto bruto interno, dos factores que motivaban “ciertas modificaciones en los hábitos criminales”.²⁵⁵ Este tipo de definiciones invitaban a pensar que el plan de seguridad provincial se encontraba aun en una etapa muy primigenia. Las autoridades provinciales continuaban adjetivando la propuesta, y evitaban dar precisiones al respecto. En cambio, Berni se permitía establecer vinculaciones entre el contexto económico, la pandemia y los cambios en los patrones criminales vigentes en la provincia.

²⁵⁴ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, “En los lugares indicados por la Provincia de Buenos Aires, las Fuerzas Federales realizan nuevos despliegues”, Buenos Aires, 24 de julio de 2020.

²⁵⁵ Diario *Clarín*, “Sergio Berni, preocupado por las proyecciones del delito: «Estamos ante una situación muy delicada»”, Buenos Aires, 23 de agosto de 2020.



Entretanto, el presidente Alberto Fernández comenzó a delinear junto con el gobernador Kicillof, algunos funcionarios nacionales e intendentes, un plan para atender los problemas relacionados con la inseguridad en el conurbano bonaerense.²⁵⁶

El 5 de septiembre de 2020, el gobierno nacional anunció el lanzamiento del “Programa de Fortalecimiento de la Seguridad para la Provincia de Buenos Aires”. El anuncio estuvo a cargo del primer mandatario. La iniciativa consistió en una inversión de 37.700 millones de pesos por parte del gobierno nacional, el envío de 3.957 efectivos federales a la provincia y la formación de 10 mil nuevos policías en academias descentralizadas a lo largo de 18 meses. También, se anunció la adquisición de 2.200 nuevos patrulleros para la policía bonaerense, así como también de 4000 paradas seguras de colectivo. El gobierno nacional acordó transferir, además, 10 mil millones de pesos para la adquisición de chalecos antibalas, cámaras de seguridad, armas, municiones, tecnología y patrulleros. También se anunciaron refacciones en comisarías bonaerenses.²⁵⁷

El plan impulsado por el gobierno nacional a pedido de las autoridades de la provincia y de los gobiernos locales replicó el criterio sostenido públicamente por Kicillof y solo presentó medidas relacionadas con la policía, como la inversión en patrulleros, chalecos antibalas, armamento y municiones; el envío de fuerzas y policías federales al

²⁵⁶ DINATALE, Martín, “Alberto Fernández definió con Axel Kicillof los detalles del plan que lanzará para combatir la inseguridad en el conurbano bonaerense”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 26 de agosto de 2020.

²⁵⁷ GOBIERNO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, “Programa de Fortalecimiento de Seguridad para la Provincia de Buenos Aires”, Buenos Aires, 5 de septiembre de 2020. Véase, también: Diario *Infobae*, “El nuevo plan de seguridad en el conurbano bonaerense: sumarán 4.000 agentes, 12 cárceles y «paradas seguras» de colectivos”, Buenos Aires, 4 de septiembre de 2020.



conurbano; la formación de nuevos policías; y la instalación de las paradas seguras, destinadas a alertar a los efectivos de un delito en flagrancia para su conjuración inmediata.

La medida aludida se oficializó mediante la celebración del Convenio de Cooperación y Asistencia Financiera entre la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y la Provincia de Buenos Aires y la creación del Fondo para el Fortalecimiento de la Seguridad Bonaerense, establecidos mediante el Decreto N° 877/2020 del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires. La norma aludió al hecho de que “la situación de emergencia en materia de seguridad en la provincia” se había agravado, lo que puso de manifiesto “diversas falencias del sistema de seguridad para atender tanto situaciones excepcionales como habituales”. La disposición también aseguró que para “llevar a cabo un fortalecimiento estructural de dicho sistema” era necesario “generar una fuente de financiamiento” para atender los problemas urgentes como los de mediano y largo alcance. También se resaltó la necesidad de adoptar “políticas integrales y soluciones concretas con carácter urgente e impostergable” en la provincia. Posteriormente, el documento estableció que los fondos asignados por el Estado nacional serían destinados a “la adquisición de equipamiento de seguridad y gastos operativos para las fuerzas de seguridad con asiento en los diferentes municipios bonaerenses”.²⁵⁸

De este modo, y a pedido del gobernador Kicillof y los funcionarios políticos abocados a temas de seguridad en la provincia, el fortalecimiento del sistema de seguridad bonaerense y el abordaje de las falencias que el mismo presentaba solo se atenderían con financiamiento para acciones y adquisiciones relacionadas con la policía.

²⁵⁸ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 877/2020*, La Plata, 9 de octubre de 2020.



El 10 de septiembre de ese año, el gobernador presentó el esperado “Plan Integral de Seguridad para la Provincia”, basado en una reestructuración salarial para los efectivos de la policía y un plan de formación y capacitación policial. El dirigente peronista señaló que habían “tomado una decisión política de fondo” que saldaba “una deuda histórica del Estado provincial con su policía” y que, para “construir una política de Estado en materia de seguridad”, los salarios de la policía tenían que “estar a la altura de las circunstancias”. Seguidamente, resaltó que “la seguridad en la provincia” sufría “graves problemas estructurales” hacía mucho tiempo, que iban “desde lo salarial, al equipamiento, la infraestructura, la formación y la jerarquía de la policía”. El plan presentado incluyó las medidas anunciadas por el presidente, junto con el aumento de la remuneración salarial de 39.521 policías, aplicando la proporción otorgada a toda la jerarquía, así como también un aumento en el monto destinado a cada efectivo para la adquisición de uniformes y el aumento de las horas adicionales. También, se anunció la puesta en marcha del Instituto Universitario Juan Vucetich y la incorporación de dos hospitales como prestadores exclusivos para los policías bonaerenses.²⁵⁹

Como se indicó previamente, la demora en la presentación del plan de seguridad por parte de las autoridades provinciales dio cuenta de cierto grado de desinterés gubernamental por el asunto, así como también de una nula planificación previa. Más allá de eso, el plan se centró en mejoras salariales para los policías y cambios en la formación policial, además de incorporar como propias las medidas impulsadas por el gobierno nacional días atrás. Este tipo de emergentes invita a reflexionar sobre el desfase existente entre el lapidario diagnóstico formulado por Kicillof sobre el sistema

²⁵⁹ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, “Kicillof presentó el Plan Integral de Seguridad para la Provincia”, La Plata, 10 de septiembre de 2020.



de seguridad, por un lado, y las escuetas medidas orientadas a optimizar dicho sistema, por otro.

Tiempo después de presentado el plan, el gobernador bonaerense catalogó la iniciativa como una “reforma de fondo” que podía “llevar tiempo” pero que era “necesaria para producir cambios profundos”. A su vez, destacó que estaba cambiando “la concepción” con que se abordaba la seguridad en la provincia.²⁶⁰ Las medidas impulsadas por su administración provincial constituían, para Kicillof, verdaderas acciones reformistas. Sin embargo, bajaba la expectativa al respecto avisando que los resultados derivados de las mismas podían llegar a demorar.

Para la Comisión Provincial por la Memoria, los rasgos de las políticas bonaerenses en materia de seguridad y, particularmente, en lo relacionado con el control policial del crimen durante el primer año de gestión habían exhibido tres rasgos distintivos: “retrocesos en la conducción civil de las policías”, la “profundización del esquema de saturación policial como mecanismo de gestión territorial” y el “agravamiento de la crisis humanitaria en las comisarías” de la provincia. Además, este organismo destacó que la gestión kicillofista había significado el ocaso total de la experiencia reformista encabezada por Solá y Arslanián y desandada paulatinamente por los sucesivos gobernadores y ministros de Seguridad.²⁶¹ Se observa en las consideraciones volcadas por este organismo la rapidez con la que Kicillof pasó de postular a Arslanián como uno de sus posibles ministros -o, al menos, como uno de los

²⁶⁰ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, “Kicillof puso en funcionamiento 60 patrulleros y nuevo equipo de vigilancia en Esteban Echeverría”, La Plata, 28 de octubre de 2020.

²⁶¹ COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe 2021...*, op. cit.



integrantes de sus equipos técnicos- a designar efectivamente a Berni y, en conjunto con él, desandar los lineamientos que seguían vigentes desde la última reforma policial.

Durante el año siguiente, y luego de la demora experimentada para la presentación del plan de seguridad bonaerense, la administración kicillofista no hizo público el lanzamiento de ningún tipo de plan o estrategia de control del delito, por lo que se presume que se sostuvieron vigentes las medidas impulsadas en 2020. Recién en diciembre de 2021, el gobierno provincial emitió un anuario que hizo las veces de informe de gestión. En él, se pusieron de manifiesto los principales lineamientos establecidos en las distintas esferas de gobierno. En materia de seguridad, el documento indicó que el “Plan Integral de Seguridad” se enmarcó en una serie de “respuestas estructurales a problemas estructurales” y que el mismo tuvo como objetivo “profesionalizar y jerarquizar las fuerzas del área e implementar políticas transversales para garantizar una mejor calidad de vida en el territorio provincial”. Además, se consideró a la propuesta como “el plan de seguridad más grande de la historia de la provincia” en la medida en que contempló “la adquisición de equipamiento y de móviles policiales, la formación de miles de nuevos agentes y capacitaciones permanentes, la inversión en infraestructura y la incorporación de hospitales exclusivos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”. En lo atinente a las “mejoras salariales” de los policías, el documento indicó que “el salario de bolsillo” había aumentado en un 46,5%; que se había quintuplicado el monto para la compra y mantenimiento de uniformes; que el valor de las horas CORES -de recargo de servicio- se había incrementado 4,5 veces respecto a septiembre de 2020; y que se había impulsado un aumento en los viáticos de los policías afectados al Operativo Sol. El informe también resaltó que se había implementado un nuevo “sistema de reclutamiento, selección e ingreso a los Institutos



de Formación Policial”, que incorporó un perfil de ingreso por competencias, basado en la capacitación y las necesidades orgánicas de la institución policial.²⁶²

A esa altura de la gestión, no había dudas: para Kicillof, la seguridad equivalía, únicamente, a policía. Las ideas de su ministro de Seguridad sobre estos aspectos habían logrado permear su otrora impronta progresista y el mandatario se embarcó en la concepción policialista de la seguridad sin miramientos. Más allá de las visiones que ubicaron a Berni como un “pararrayos” que blindaba al gobernador del impacto de los problemas vinculados con la seguridad, en última instancia, la decisión de desentenderse de estas cuestiones y solo aludir a ellas por medio de un discurso centrado en la policía denotaba su posicionamiento y, en verdad, eran coincidentes con lo que el propio Kicillof había señalado antes: la seguridad no era una prioridad en la agenda gubernamental.

En diciembre de 2021, el gobernador lanzó el “Programa de Reconstrucción y Transformación Integral 6x6 2022-2027”, orientado a introducir modificaciones sustanciales en las áreas vinculadas con la infraestructura, la educación, la salud y la seguridad de la provincia.²⁶³ Sobre el último eje, el plan estableció una inversión de \$527.064 millones orientados al “incremento de la capacidad operativa policial” mediante la “mejora en los procesos de reclutamiento y selección”, el arribo a la suma de 151.000 efectivos, la asignación de 16.000 efectivos “destinados a delitos complejos” y el “fortalecimiento de la policía rural especializada”. Por otra parte, el plan estableció los lineamientos orientados a la “formación policial” y el “desarrollo de la carrera

²⁶² GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Anuario 2021*, La Plata, diciembre de 2021, pp. 98 y 99.

²⁶³ Portal *Informe Político*, “Kicillof presentó el «6x6» con la mayor inversión histórica en Infraestructura, Educación, Seguridad y Salud”, Buenos Aires, 9 de diciembre de 2021.



profesional”, mediante el impulso de carreras de grado y pregrado en el Instituto Universitario Juan Vucetich, la “formación diferenciada” para el personal superior y el entrenamiento y capacitación especializados en práctica de tiro y manejo de vehículos.²⁶⁴

Una vez más, tanto en el plan elaborado en conjunto con el gobierno nacional, como en el elaborado por las autoridades provinciales y en las metas establecidas por el gobierno en su plan 5x5, el criterio rector que aglomeraba las iniciativas en materia de seguridad era la centralidad de la policía provincial. En las instancias referidas, el gobierno priorizó el aumento de los efectivos y de los recursos materiales para el trabajo policial, modificaciones en las instancias formativas y mejoras salariales en la policía. Esto no implica que algunas de las iniciativas no fueran favorables. Por lo contrario, el apoyo oficial a la formación policial es un aspecto a destacar, pero el gobierno no iba más allá de esos temas.

Para la Comisión Provincial por la Memoria, durante su segundo año de gestión, la administración encabezada por Kicillof replicó y profundizó las tendencias vigentes durante los últimos años, basadas en la saturación policial de los territorios, y materializadas mediante la incorporación masiva de agentes policiales. En este sentido, la Comisión consideró que la políticas de formación policial no resultaban suficiente si las mismas eran enmarcadas en una matriz retórica basada en “presentar batalla y hacer

²⁶⁴ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Programa de Reconstrucción y Transformación Integral 6 por 6, 2022-2027*, La Plata, diciembre de 2021.



la guerra” contra manifestaciones o barrios populares. Este criterio gubernamental llevó, según el mencionado organismo, al agravamiento de la violencia policial.²⁶⁵

En 2022, el gobierno provincial prolongó el silencio oficial sobre los planes y estrategias de seguridad en la provincia, apoyando su desempeño en las iniciativas impulsadas en 2020, tanto por el gobierno provincial -a pedido de las autoridades bonaerenses- como por el propio gobierno a cargo de Kicillof. El único anuncio en la materia se produjo en el acto de apertura de sesiones de la legislatura provincial de 2022, cuando el gobernador anunció un “refuerzo” en el “Plan Integral de Seguridad” vinculado con “la cuestión de los agentes”. Al respecto, señaló que había “como 100.000 trabajadores y trabajadoras de la seguridad en la provincia” pero que, cuando habían asumido la gestión, solamente 35.000 efectivos policiales estaban en la calle. Según él, debido a la pandemia, y queriendo “tener una formación de excelencia” era muy difícil multiplicar esa cifra, ya que “un oficial de policía bien preparado y entrenado”, con “pertenencia” a la fuerza de seguridad, que supiera ejercer su labor “con consciencia, con responsabilidad y contemplando los derechos humanos, el uso y el monopolio de la fuerza” requería “una formación muy particular” que no se lograba en poco tiempo. Volviendo al anuncio del refuerzo, Kicillof señaló que apuntaban a duplicar la cantidad de agentes en la calle, alcanzando los 70.000 policías y que, en ese entonces, se

²⁶⁵ COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe 2022. El sistema de la crueldad XVI. Sobre los lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñeces en la provincia de Buenos Aires*, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2022.



encontraban en pleno proceso de reclutamiento en conjunto con distintos intendentes de la provincia bonaerense.²⁶⁶

El resto del año se caracterizó por la sucesión de distintos actos destinados a formalizar la entrega de patrulleros en varios puntos del territorio provincial en el marco del denominado “Plan Integral de Seguridad”.²⁶⁷

Otro aspecto que caracterizó el desempeño del gobierno en materia de seguridad en 2022 fueron los numerosos intentos por desplazar a Sergio Berni del Ministerio de Seguridad por parte de distintos sectores del peronismo provincial, así como también la resistencia del gobernador para removerlo. La disputa entre diversas organizaciones políticas e intendentes, por un lado, y la gobernación provincial por el otro, respondió a varios motivos, dentro de los cuales destacaron disputas políticas o declaraciones formuladas por el ministro, y no por diferencias en los criterios vinculados con el gobierno de la seguridad.²⁶⁸ Vale decir, el peronismo bonaerense no coincidía con

²⁶⁶ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires del gobernador Axel Kicillof*, La Plata, 2 de marzo de 2022

²⁶⁷ Entre otros artículos periodísticos vinculados con el desarrollo de este tipo de eventos en la provincia bonaerense, véase: COTTET, Facundo, “Fuerte discusión de Berni y Kicillof con un intendente del PRO por la entrega de patrulleros”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 8 de marzo de 2022; Portal *La Política Online*, “Berni refuerza la entrega de patrulleros en el interior y posterga a los intendentes del conurbano”, Buenos Aires, 2 de octubre de 2022; y GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, “Kicillof puso en funcionamiento nuevos patrulleros y recorrió obras”, La Plata, 14 de diciembre de 2022.

²⁶⁸ Como mera referencia de estos enfrentamientos políticos, véase: Portal *La Política Online*, “Fuentes críticas a Berni en una reunión de los intendentes del Conurbano en Pilar”, Buenos Aires, 16 de agosto de 2022; NAVEIRO, Jorgelina, “Berni resiste en el cargo, defiende su gestión y desafía a los intendentes”, en diario *Tiempo Argentino*, Buenos Aires, 23 de noviembre de 2022; y ROA, Mariano, “Axel Kicillof se le



las formas del ministro, pero sí con el contenido de fondo de su política de seguridad. El gobierno resistió los embates y sostuvo a Berni en el cargo.

El informe anual de la Comisión Provincial por la Memoria ratificó lo sostenido en sus documentos previos respecto de la orientación de la gestión provincial en materia de seguridad, e indicó que se había priorizado la “saturación policial como respuesta estatal a los conflictos sociales en los territorios excluidos”. Asimismo, destacó que estas intervenciones policiales conjugaban “prácticas cotidianas dirigidas al control social de la población” con “actos de corrupción orientados a la gestión ilícita de los mercados ilegales, en particular, el de drogas”. Según se desprende del análisis de este organismo de derechos humanos, el gobierno sí contaba con una estrategia, solo que la misma no era volcada en documentos oficiales ni en anuncios públicos. Esta opacidad gubernamental en torno a la seguridad y el abordaje policial de los delitos permitió, según la Comisión, que las “rutinas policiales [siguieran] basadas en prácticas violentas que, por su extensión territorial, frecuencia y tolerancia estatal, se [convirtieran] en sistemáticas”.²⁶⁹

Los primeros anuncios gubernamentales sobre el control policial del crimen de 2023 se produjeron en el discurso de apertura de sesiones de la legislatura, cuando el gobernador refirió a la “inversión histórica” llevada adelante para “fortalecer” a la policía y resaltó el “colapso edilicio”, la “catástrofe logística”, la “obsolescencia tecnológica” y la ausencia de “planificación para adelante” con la que se habían

planta a Máximo Kirchner y no echará a Sergio Berni sin un llamado de Cristina”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 28 de noviembre de 2022.

²⁶⁹ COMISIÓN PROVINCIAL POR LA MEMORIA, *Informe anual 2023. El sistema de la crueldad XVII. Sobre lugares de encierro, políticas de seguridad, salud mental y niñeces en la provincia de Buenos Aires*, Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2023.



encontrado en la institución al asumir. El mandatario señaló que esas deficiencias se habían atendido por medio del “fortalecimiento de la capacidad operativa” mediante la compra de más de 4.500 patrulleros, casi 73.000 chalecos antibalas que llevaban la provisión de los mismos al 100% -algo que Vidal también atribuyó para su gestión-, aviones, helicópteros, lanchas y botes.²⁷⁰ Para el mandatario peronista, esas adquisiciones constituían una respuesta a los problemas con los que contaba la policía. Esto evidenciaba, una vez más, la relevancia que tenían las compras y adquisiciones en lo referido al gobierno de la seguridad y los aspectos vinculados con el control del delito para la administración kicillofista.

Además, el titular del ejecutivo bonaerense aludió a la “situación desastrosa” existente en la “cantidad de personal policial” y en las “condiciones laborales” que hallaron al asumir. Respecto de la primera, Kicillof señaló la reducción de agentes que promovió la gestión de Vidal, pasando de 95.909 policías en 2015 a 90.500 en 2019. Destacó, en ese sentido, el aumento a 94.618 efectivos mediante el egreso de efectivos durante su mandato. Además, valoró la quintuplicación del personal asignado a la Unidad Táctica de Operaciones Inmediatas.²⁷¹ En palabras del propio gobernador, la ampliación del personal policial tenía valor como una acción institucional en materia de control del crimen.

La siguiente medida en materia de control policial del crimen en la provincia se produjo a mediados de marzo de ese año, cuando el gobierno nacional anunció el refuerzo de los efectivos federales abocados a la realización de tareas de seguridad

²⁷⁰ ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Discurso de apertura de las Sesiones Ordinarias de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires del gobernador Axel Kicillof*, La Plata, 6 de marzo de 2023.

²⁷¹ *Ibíd.*



preventiva en la provincia.²⁷² La medida trajo aparejada una nueva discusión entre el gobierno nacional y el bonaerense ya que Kicillof refirió haberse enterado de esta iniciativa por los medios de comunicación y no por los canales institucionales establecidos a tal fin.²⁷³ Finalmente, el gobierno nacional oficializó, mediante una resolución del Ministerio de Seguridad, la conformación del Comando Unificado Conurbano, integrado por cinco comandos, a saber: el Comando 1 - Norte, con funciones en Escobar, Pilar, General Rodríguez y Marcos Paz; el Comando 2- Noroeste, con funciones en Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, San Martín, Tres de Febrero, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Merlo, Moreno, San Miguel, José C. Paz y Malvinas Argentinas; el Comando 3 - Suroeste, con funciones en La Matanza; el Comando 4 - Sur, con funciones en Avellaneda, Lanús, Quilmes, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Almirante Brown y Ezeiza; y, finalmente, el Comando 5 - La Plata, con funciones en La Plata, Ensenada, Berazategui, Florencio Varela, Presidente Perón, San Vicente y Cañuelas. La “coordinación institucional” del Comando Unificado Conurbano quedó a cargo del área nacional de Seguridad y Política Criminal nacional. La “coordinación operacional”, en tanto, quedó a cargo del Director Nacional de la Gendarmería Nacional Argentina y/o del comandante designado por él.²⁷⁴

La coordinación institucional del Comando fue determinada como la instancia que decidiría qué fuerza de seguridad o policía federal se haría cargo de cada uno de los

²⁷² DEVANNA, Cecilia, "La Nación desplegará unos 1000 efectivos en el conurbano, mientras recrudece la pelea entre Aníbal Fernández, Kicillof y Berni", en diario *La Nación*, 20 de marzo de 2023.

²⁷³ COTTET, Facundo, "Axel Kicillof escaló la tensión con el gobierno nacional por el envío de gendarmes: «Me enteré por los diarios»", en diario *Infobae*, 21 de marzo de 2023.

²⁷⁴ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, *Resolución N° 186/2023*, Buenos Aires, 22 de marzo de 2023.



comandos “de conformidad con los relevamientos estratégicos y operativos” a los que arribara “conjuntamente con los Directores Generales de Operaciones de cada una de esas instituciones y del Coordinador Operacional”. A su vez, se creó, en el ámbito del Comando Unificado Conurbano, una “mesa de análisis criminal” con el objetivo de “establecer un mecanismo de intercambio de información destinada a desplegar estrategias preventivas del delito y elaborar planes de acciones conjuntas”. La misma estaría integrada por la Secretaría de Seguridad y Política Criminal, representantes de cada uno de los comandos conformados, el coordinador operacional y, a su vez, debía invitar a participar de dicha mesa a las autoridades del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, así como también a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, las policías comunales y, también, a las autoridades judiciales, del Ministerio Público Fiscal y de cada uno de los municipios en donde los comandos cumplieran funciones.²⁷⁵

La iniciativa representó un nuevo gesto de cooperación por parte del gobierno nacional pero evidenció, aún más, la ausencia de iniciativas propias en la materia por parte del ejecutivo bonaerense. Frente a la constante demanda de más presencia de las policías y fuerzas de seguridad federales por parte de la provincia, el entonces ministro de Seguridad nacional, Aníbal Fernández, anunció un refuerzo de los efectivos federales presentes en territorio bonaerense y, lejos de avanzar en un esquema de coordinación conjunta de forma rápida, las autoridades provinciales optaron por discutir mediáticamente la falta de criterio de las autoridades nacionales para anunciar esa medida.

Para concluir este apartado, se puede señalar que, entre 2019 y 2023, prácticamente no se formularon estrategias políticas orientadas al abordaje policial de

²⁷⁵ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN, *Resolución N° 186/2023*, Buenos Aires, 22 de marzo de 2023.



la seguridad. En contraposición, destacaron las medidas centradas en la ampliación del sistema vigente, por medio de la incorporación de policías y recursos materiales, dando lugar a un abordaje no ya policialista de la seguridad sino, también, presupuestarista y adquisicionista, asociado con la idea de que la seguridad se vincula únicamente con los recursos.

Hubo dos planes de seguridad para la provincia. Por un lado, el plan impulsado por el gobierno nacional a pedido del gobierno provincial y de intendentes bonaerenses, el cual se orientó a la compra de patrulleros y equipamiento policial. Por otro, el plan provincial, que replicó ese criterio, y le añadió mejoras salariales para los policías y cambios en la formación. Ninguna de las iniciativas representó una estrategia de control policial del crimen. A diferencia de Vidal, quien formuló distintas iniciativas destinadas al abordaje policial de la seguridad, el gobierno de Kicillof solo se centró en adquirir más equipamiento policial y en sumar más policías para el territorio bonaerense.

Tras dar cuenta de las concepciones y estrategias del gobierno de Kicillof en materia de seguridad y policía, resta ver cuáles fueron los rasgos distintivos de la relación entre el gobierno bonaerense y la policía durante su gestión entre 2019 y 2023.



CAPÍTULO 4

La bonaerense de Kicillof: aspectos instrumentales

Las consideraciones sobre la seguridad y la policía esbozadas oficialmente por Kicillof, así como los lineamientos establecidos por el gobierno a su cargo en materia de control policial del crimen tuvieron elementos en común con el gobierno de Vidal. La construcción narrativa del problema de la seguridad por parte del dirigente peronista fue en una dirección, mientras que las iniciativas concretas lo hicieron en otra. En el plano discursivo, el gobernador señaló que su gestión había impulsado una verdadera revolución, basada en la transformación estructural de la policía mientras que, en verdad, solo se habían impulsado la compra de equipamiento policial y la incorporación de nuevos agentes. En cuanto a las estrategias, Kicillof y Berni exhibieron una predilección por la saturación policial de los puntos geográficos más vulnerables de la provincia, a diferencia del caso de Vidal, en el que se formularon sucesivas iniciativas dirigidas al control policial de los delitos y las violencias. En definitiva, las acciones y estrategias del gobernador en materia policial mostraron una profunda desconexión con las problemáticas que había resaltado en sus exposiciones. En este contexto, entonces, resulta pertinente indagar cuáles fueron las características que adoptó la policía en relación con el gobierno durante este periodo por medio del estudio de la institucionalidad policial, los mecanismos de controles funcionales y, finalmente, los conflictos policiales.



Institucionalidad policial

La primera acción vinculada con la institucionalidad policial introducida por el gobierno de Kicillof se produjo en enero de 2020, con retroactividad al 11 de diciembre de 2019. Se trató de la creación de la Jefatura de Policía como “organismo de conducción superior de las Policías” con “dependencia funcional del Ministerio de Seguridad”. La misma estaría a cargo del jefe de Policía, quien poseería rango de subsecretario. También se conformó la Subjefatura de Policía, a cargo del subjefe de Policía, con rango equidistante entre el jefe de Policía y el de superintendente. La medida apuntó a “reforzar la cadena de mando” de la policía por medio del impulso de “una conducción superior a las distintas especialidades policiales” lo cual coadyuvaría a “la supervisión y ejecución de las políticas de seguridad” a través de la optimización de “la coordinación estratégica” y “la respuesta operativa” en la provincia de Buenos Aires.²⁷⁶

A la Jefatura de Policía le fueron asignadas las funciones de “ejercer la coordinación estratégica, dirección, control y supervisión de la actividad operativa de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, a fin de asegurar la implementación de las políticas diseñadas por el Ministerio de Seguridad”; “supervisar, controlar y coordinar el desenvolvimiento de la totalidad de los sectores policiales”; “intervenir, de acuerdo a las instrucciones generales y particulares” que impartiera el Ministerio de Seguridad, “en todas las cuestiones vinculadas con el movimiento, situación de revista y distribución del personal” policial; “entender en las cuestiones de carácter disciplinario, y de formación y capacitación del personal policial” que fueran sometidas a su consideración; “intervenir en toda cuestión vinculada a las policías de carácter interjurisdiccional a nivel nacional e internacional, en los términos de las políticas delineadas por el Ministerio de Seguridad”; “cumplir y hacer cumplir por el personal

²⁷⁶ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 141/2020*, La Plata, 19 de marzo de 2020.



policial lo prescripto por la Constitución de la Provincia, las leyes, reglamentaciones y órdenes emanadas del Ministro de Seguridad”; “sugerir las modificaciones en lo orgánico y administrativo tendiente a adecuar el accionar de sus funciones policiales subordinadas en orden a un mejor desempeño de sus funciones, y de las previsiones de orden legal relacionadas con su competencia”; “ejercer todas las demás funciones que, conforme a la Ley de Ministerios, le delegue el Ministro”; “ejecutar, de acuerdo a las directivas del Ministro de Seguridad, la asignación de los recursos humanos y materiales de conformidad a los planes de desarrollo financiero propuestos”; y “cumplir con los deberes y ejercer las atribuciones que, sin estar expresamente consignados”, fueran “consecuencia de sus funciones o de disposiciones legales relacionadas con las Policías”.²⁷⁷

Las funciones asignadas por el gobierno a la Subjefatura fueron las de “ejecutar las órdenes” provenientes “de la coordinación de las relaciones estratégicas necesarias con los organismos policiales de la estructura, destinadas al tratamiento específico de la seguridad pública y las vinculadas con el ejercicio de su función en la colaboración interjurisdiccional”; “colaborar en la coordinación operativa y en la fiscalización de la ejecución de las tareas desarrolladas por las Superintendencias” que integran “la estructura policial”; “proponer a la Jefatura de Policía la planificación del sistema operativo policial”; “convocar a los organismos que expresamente” se determinara a reuniones sobre seguridad, para el tratamiento de todas las cuestiones inherentes a la solución de la problemática a plantear o eventualmente sobre el temario a resolver”; “coordinar el control de los servicios operativos y los recursos afectados”, que se ordenaría “conforme a la realidad criminológica y la frecuencia delictiva observada”; “ejercer la coordinación general del Operativo Sol y de los servicios extraordinarios, con

²⁷⁷ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 141/2020*, La Plata, 19 de marzo de 2020.



las atribuciones inherentes a su cargo y ejercicio”; “colaborar activamente con las organizaciones de participación comunitaria, a fin de brindar solución adecuada en respuesta a sus necesidades”; “asumir la representación institucional de las Policías en caso de licencia, ausencia temporaria, vacancia o delegación expresa del Jefe de Policía, según la situación particular”; “llevar a cabo toda otra función no contemplada” que correspondiera realizar “para el buen ejercicio de la administración operativa policial”.²⁷⁸

La normativa aprobó, también, la transferencia al ámbito de la Jefatura de Policía de las Superintendencias de Planeamiento y Operaciones Especiales; de Fuerzas de Operaciones Especiales (FOE); de Seguridad Vial; de Seguridad Siniestral; de Seguridad Rural; de Políticas de Género; de Seguridad Local; de Investigaciones en Función Judicial; de Investigaciones de Tráfico de Drogas Ilícitas y Crimen Organizado; de Policía Científica; de Comunicaciones; de Servicios Sociales; de Institutos de Formación Policial; y de Inteligencia Criminal.²⁷⁹ Anteriormente, las Superintendencias se encontraban bajo la órbita de la Superintendencia General de Policía, dependiente del ministro de Seguridad. Con la aprobación de la primera estructura orgánico-funcional del Ministerio de Seguridad retroactiva al 11 de diciembre de 2019, la Superintendencia General de Policía fue suprimida en tanto dependencia ministerial y sus recursos humanos y materiales transferidos a la policía bonaerense.²⁸⁰

Se trató de un gesto contundente por parte del poder político hacia la policía bonaerense, la cual recuperaba parte de la matriz institucional que poseía antes de ser objeto de la mencionada reforma policial impulsada por Arslanian y ratificaba su

²⁷⁸ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 141/2020*, La Plata, 19 de marzo de 2020.

²⁷⁹ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 141/2020*, La Plata, 19 de marzo de 2020.

²⁸⁰ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Decreto N° 141/2020*, La Plata, 30 de enero de 2020.



centralidad en el sistema de seguridad de la provincia bonaerense. La jefatura policial se conformaba como una instancia de administración centralizada de los servicios policiales y la conducción política no formaba parte de los movimientos institucionales impulsados.

En esa dirección, en enero de 2020, Berni dejó plasmada su disconformidad con los procesos orientados a la reforma de la policía impulsados durante años previos. El funcionario afirmó que se habían “generado dentro de las fuerzas diferentes sectores con diferentes reformas inconclusas, como policías locales, comunales”, lo que había causado que la policía perdiera “la cadena de mando y de comando”.²⁸¹ El ministro afirmó, por un lado, su disconformidad con los procesos de cambio desarrollados en la policía -y, en ese sentido, nula predisposición para reformar o modernizar la institución policial durante su desempeño como ministro- y, por otro, la necesidad de reestablecer la concepción verticalista de la cadena de mando policial, buscando regresar a esquemas tradicionales. Al igual que lo señalado en el caso de la administración sciolista, algunas de las alocuciones manifestadas por las autoridades bonaerenses denotaban cierta influencia de la institución policial, en particular, en aquellos aspectos relacionados con los mandos de conducción.

Entretanto, fuentes ministeriales hicieron circular fuera de registro la versión de posibles modificaciones organizativas al interior de la policía, en particular, en lo referido a su unificación y capacitación.²⁸² Ello fue, finalmente, plasmado en la Resolución N° 341/2020 del Ministerio de Seguridad vinculada con la “reestructuración orgánico-

²⁸¹ Diario *Infobae*, “Sergio Berni propuso el «uno por uno» para los presos bonaerenses: un año de trabajo por un año menos de condena”, Buenos Aires, 10 de enero de 2020.

²⁸² Portal *Diarios Bonaerenses*, “Unificación y reentrenamiento: el proyecto de Berni para cambiar la Policía Bonaerense”, La Plata, 13 de febrero de 2020.



funcional” de la policía. Según la norma, la “implementación de una política de seguridad integral e integrada para dar respuestas a las necesidades de la ciudadanía” requería de una “reestructuración integral de las unidades policiales de seguridad descentralizadas en el territorio”, la cual debía ser “diseñada a partir de una planificación estratégica en materia orgánica y funcional” y materializarse “a través de la creación, jerarquización, supresión y disminución de distintas áreas policiales” por medio de la modificación de “sus rangos orgánicos y funciones”, así como también a través de la adecuación de “los nomencladores de funciones y el directorio de competencias de las especialidades involucradas”. El documento resaltó la necesidad de “unificar el mando, comando y control de las distintas áreas policiales uniformadas de proximidad” que cumplieran “tareas de prevención y control del delito en el terreno” siempre atendiendo a “la jurisdicción territorial de cada municipalidad” como referencia y con el fin de “mejorar la coordinación operativa y optimizar el impacto del trabajo policial”. Seguidamente, la resolución resaltó que “la modernización y profesionalización de la policía” implicaba “promover un modelo de policiamiento basado en el análisis de información criminal” que estableciera “científicamente las persistencias y regularidades de los mercados y dinámicas criminales”, así como también realizar una “evaluación de resultados basada en estudios de impacto rigurosos y en el uso intensivo de la tecnología disponible”. En último lugar, las consideraciones preliminares establecidas por la norma dieron cuenta del creciente involucramiento de los gobiernos locales en materia de seguridad, motivo por el cual la estrategia y las acciones impulsadas en su marco debían atender las realidades locales.²⁸³

²⁸³ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



El acto administrativo constó de dos capítulos centrales. El primero estuvo vinculado con una serie de modificaciones en la organización de las diferentes dependencias de la policía; el segundo, en tanto, se orientó a establecer las bases institucionales para el fortalecimiento del sistema provincial de seguridad. Un tercer capítulo dio lugar a una serie de disposiciones complementarias.

El capítulo sobre las dependencias policiales introdujo varios cambios. Sobre el área de las Policías de Seguridad y, en particular, de las Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad, se suprimieron -en el ámbito de la Jefatura de Policía, Subjefatura de Policía, Superintendencia de Seguridad Regionales- las unidades policiales denominadas Jefaturas Departamentales de Seguridad, así como también los cargos de jefes de Jefaturas Departamentales de Seguridad y, también, las unidades policiales llamadas Jefaturas de Policía de Seguridad de Distrito y, consecuentemente, los cargos de jefes de Jefaturas de Policía de Distrito. En reemplazo, fueron creadas -en la misma órbita- las unidades policiales denominadas Estación de Policía Departamental de Seguridad, clasificadas en clases A, B y C, dependiendo de la población que integrara los distintos partidos asignados como áreas de responsabilidad operacional policial.²⁸⁴

A su vez, al responsable de la Superintendencia de Seguridad Regional le fueron modificadas sus funciones, introduciendo la de “ejercer la supervisión operativa y la fiscalización de la ejecución de las tareas desarrolladas por las Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad y sus unidades dependientes, de acuerdo con las directivas emanadas de la Subjefatura de Policía”. Esta tarea se adicionó a otras obligaciones asignadas al Superintendente de Seguridad Regional, dentro de las cuales destacaban la supervisión operativa y fiscalización de las tareas desempeñadas por las

²⁸⁴ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



Jefaturas de Policía de Seguridad Comunal y sus unidades dependientes y la organización y supervisión en los territorios dependientes de la Jefatura de Policía de Seguridad Comunal del “Centro de Procesamiento de Análisis Informático Delictual” (Ce.P.A.I.D.)²⁸⁵

Por su parte, a las Estaciones de Policía Departamental de Seguridad les fue asignada la misión de “conformar un sistema orgánico de coordinación, ejecución y control” mediante la reunión del “mando operativo de ciertas unidades policiales y de los recursos humanos policiales uniformados de prevención y control del delito desplegados en el territorio municipal”, según lo establecido en la “Mesa de Coordinación Local” y los planes de seguridad local presentados por los distintos municipios, aplicando un “modelo de policía de proximidad” basado en el “Programa de Operaciones y Despliegue Policial” derivado del análisis de la información criminal.²⁸⁶

Seguidamente, en la resolución se establecieron las funciones del jefe de Policía Departamental, dentro de las cuales cobraron mayor relevancia las de “concentrar la unidad de mando de las unidades policiales, recursos humanos y logísticos asignados a la Estación de Policía Departamental de Seguridad”; “participar de la «Mesa de Coordinación Local» de acuerdo al «Convenio de Cooperación para el Fortalecimiento del Sistema Provincial de Seguridad Pública» adherido por el municipio local [correspondiente]”; “planificar, elaborar y ejecutar el «Programa de Operaciones y Despliegue Policial» de acuerdo al «Plan de Gestión Integral del Riesgo» y al «Plan Integral de Seguridad Local» proyectados por la municipalidad local [involucrada] y aprobados por el Ministerio de Seguridad”; “organizar y supervisar la carga de datos

²⁸⁵ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.

²⁸⁶ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



delictuales en el Centro de Procesamiento de Análisis Informático Delictual [...] y las tareas de operaciones y planificación para la coordinación y aplicación de los planes de seguridad”; “coordinar operativamente, con mando funcional y orgánico todos los recursos policiales uniformados que le dependen para la prevención y disuasión de delitos y contravenciones en base al análisis de la información criminal”; y “ejercer la supervisión del Comando de Patrullas (CP), Comando de Patrulla Rural (CPR), Unidad de Policía Local, Comisarías, Comisarías de la Mujer y la Familia y sus dependencias subordinadas”; “coordinar el despliegue policial con el resto de los agentes preventivos del municipio respectivo en pos de articular acciones en la prevención del delito”; y “diagramar y ejecutar acciones preventivas de proximidad hacia el vecino”.²⁸⁷

En la misma sección, se conformaron Subestaciones de Policía Departamental de Seguridad, así como también los cargos de jefes Subestación de Policía Departamental de Seguridad, jefes Sección Ce.P.A.I.D., jefes Sección Operaciones y Planificación y se establecieron las funciones para todos los cargos de jefatura conformados. A su vez, las comisarías y dependencias subordinadas fueron transferidas -desde el ámbito de la Jefatura de Policía, Subjefatura de Policía, Superintendencias de Seguridad Regionales- con los correspondientes recursos humanos, logísticos y su actividad administrativa a la órbita de las Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad. Consecuentemente, también se introdujeron cambios en las funciones del cargo de jefe de Comisaría.²⁸⁸

Por su parte, en la sección referida a las Unidades de Policía de Prevención Local, la resolución estableció la transferencia -desde la órbita de la Jefatura de Policía,

²⁸⁷ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.

²⁸⁸ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



Subjefatura de Policía, Superintendencia de Seguridad Local, Dirección de Zonas de Coordinación- de las 44 Unidades de Policía de Prevención Local, de rango orgánico División, con los recursos humanos, logísticos y su actividad administrativa a la órbita de las Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad que por jurisdicción le correspondieran. En esta dirección, también, se suprimió el cargo de Superintendente de Seguridad Local y la unidad policial denominada Superintendencia de Seguridad Local, junto con los cargos y funciones de su estructura organizativa interna. Para las Unidades de Policía de Prevención Local correspondientes a las jurisdicciones que integraban la mencionada Clase C, el rango de División se modificó a Sección. También, se introdujeron algunos cambios en las funciones del jefe de la Unidad de Policía de Prevención Local, adecuándolos a su nuevo ámbito de competencia.²⁸⁹

En la sección vinculada con los Comandos de Patrullas (CP), se estableció, también, la transferencia -desde el ámbito de la Jefatura de Policía, Subjefatura de Policía, Superintendencia de Seguridad Regionales- los 46 Comandos de Patrullas de rango orgánico División, con los recursos humanos, logísticos y su actividad administrativa a la órbita de las Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad y de las Jefaturas de Policía de Seguridad Comunal que por jurisdicción le correspondieran. Al igual que lo establecido para las Unidades de Policía de Prevención Local, se modificó el rango de División a Sección en aquellos Comandos de Patrulla que pasaron a desempeñarse en partidos pertenecientes a la Clase C. También se aprobó la

²⁸⁹ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



creación del cargo jefe Sección Comando de Patrullas (CP), al cual le establecieron sus correspondientes funciones en el marco de su nueva dependencia orgánica-funcional.²⁹⁰

La Policía de Seguridad Rural corrió igual suerte que las unidades previamente mencionadas, y se estableció la transferencia -desde la órbita de la Jefatura de Policía, Superintendencia de Seguridad Rural, Coordinación de Zona de Seguridad Rural- de los Comandos de Patrulla Rural (CPR) y dependencias subordinadas, así como los cargos orgánicos y funcionales de la estructura organizativa interna de dicha dependencia, con los recursos humanos, logísticos y su actividad administrativa a la órbita de las Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad. Se ratificó, a su vez, en el ámbito de la Jefatura de Policía, la estructura organizativa de la Superintendencia de Seguridad Rural y, en idéntica dirección, se establecieron las funciones del Superintendente de Seguridad Rural y del jefe del Comando de Patrulla Rural.²⁹¹

En la sección vinculada con las políticas de género, la resolución ministerial de referencia estableció la transferencia -desde el ámbito de la Jefatura de Policía, Superintendencia de Políticas de Género, Coordinación Zonal de Políticas de Género- de las Comisarías de la Mujer y la Familia y las Oficinas de Atención a las Víctimas de Violencia de Género, con los recursos humanos, logísticos y su actividad administrativa a la órbita de las Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad y de las Jefaturas de Policía de Seguridad Comunal que por jurisdicción le correspondieran. A su vez, se

²⁹⁰ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.

²⁹¹ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



reformularon las funciones del Superintendente de Políticas de Género, junto con las funciones del jefe de Comisaría de la Mujer y la Familia.²⁹²

En lo atinente a las Policías de Investigaciones, la normativa aprobada creó -en el ámbito de la Jefatura de Policía, Superintendencia de Investigaciones en Función Judicial, Delegación Departamental de Investigación en Función Judicial (I a XX)- las unidades policiales denominadas Subdelegación Departamental de Investigaciones en Función Judicial, con rango orgánico de División y se aprobó para ello la conformación de 23 cargos de jefe Subdelegación Departamental de Investigaciones en Función Judicial. Para los cargos referidos se aprobaron las funciones asignadas al cargo jefe Subdelegación Departamental de Investigaciones en Función Judicial reglamentadas por el Nomenclador de Funciones y Directorio de Competencias de la Superintendencia de Investigaciones en Función Judicial, aprobado por la resolución ministerial N° 525/17.²⁹³

En la sección dirigida a las áreas de formación y capacitación policial, la resolución dio curso a la creación -en el ámbito de la Jefatura de Policía, Superintendencia de Institutos de Formación Policial- de la Escuela Policial de Formación Profesional en Artes y Oficios, con rango orgánico policial de División y con sus respectivas funciones, fundamentalmente orientadas a “garantizar la formación profesional en cuanto a los oficios que demanda la actividad policial en el ámbito de cada especialidad”, dentro de los cuales destacaron los oficios de armería, mecánica, gomería, herrería, carpintería, albañilería y electricista, entre otros. Para tal fin se

²⁹² MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.

²⁹³ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



aprobó la conformación del cargo de jefe División Escuela Policial de Formación Profesional en Artes y Oficios.²⁹⁴

En esa sección también se determinó que la Dirección de Centros de Entrenamiento tendría, además de sus funciones vigentes, la tarea de “coordinar acciones con los jefes de Estación de Policía Departamental de Seguridad y con las demás especialidades policiales” tendientes a “identificar la problemática delictual del territorio y, así, planificar y enfocar los programas de capacitación de entrenamiento permanente”, con el objeto de “dar las herramientas tácticas operativas necesarias al personal policial en el marco de la función de seguridad con características de policía de proximidad”, así como también “ejecutando un seguimiento de la actuación policial en cada partido”. En ese sentido, se conformó -en el ámbito de la Jefatura de Policía, Superintendencia de Institutos de Formación Policial, Dirección de Centros de Entrenamiento- el Departamento Formativo de Estrategias Policiales de Proximidad, y se conformó el cargo de Jefe Departamento Formativo de Estrategias Policiales de Proximidad, junto con la asignación de las funciones correspondientes a tal cargo.²⁹⁵ A su vez, para dar respuesta a los problemas relacionados con el estado del parque automotor de la policía provincial, se conformó una División de Manejo y Mantenimiento de Móviles Policiales, junto con el cargo de jefe de División de Manejo y Mantenimiento de Móviles Policiales y las funciones correspondientes al cargo.

²⁹⁴ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.

²⁹⁵ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



Finalmente, se creó, también, una División de Armamento y Tiro Policial, con un cargo de jefe División de Armamento y Tiro Policial y una serie de funciones asignadas.²⁹⁶

La última sección relacionada con la organización de la policía provincial giró en torno a la Secretaría General de la Policía y, en particular, a la Dirección Organización y Doctrina. En este sentido, se elevó -en el ámbito de la Jefatura de Policía, Secretaría General de Policía, Dirección Organización y Doctrina- la División Planeamiento y Asistencia Técnica al rango orgánico de Departamento, cambiando su denominación a Departamento Desarrollo de Protocolos y Manuales Policiales. Para tal fin se conformó el cargo de Jefe Departamento Desarrollo de Protocolos y Manuales Policiales con sus correspondientes funciones, dentro de las cuales destacaron las de “analizar y desarrollar proyectos de protocolos y manuales policiales” y “asistir y asesorar en forma permanente al director en todo aquello concerniente a la estructura orgánica funcional de las unidades policiales de las Policías de la Provincia de Buenos Aires”. Se creó, también -en el ámbito de la Jefatura de Policía, Secretaría General de Policía, Dirección Organización y Doctrina- la unidad policial denominada Sección Administración de Sistemas Organizacionales y Diseño, junto con el cargo de jefe referido a dicha sección, así como también sus correspondientes funciones, dentro de las cuales destacaron las de generar los requerimientos necesarios para “centralizar, coordinar, compilar, registrar y unificar la información -vigente e histórica-”, de las unidades policiales que [formaban] parte de las estructuras organizativas” de la policía bonaerense.²⁹⁷

²⁹⁶ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.

²⁹⁷ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



El segundo capítulo de la resolución se orientó al “fortalecimiento del sistema provincial de seguridad pública” y estableció, en primer lugar, invitar a las municipalidades en las cuales se conformaban Estaciones de Policía Departamental de Seguridad a suscribir con el ministerio el denominado Convenio de Cooperación para el Fortalecimiento del Sistema Provincial de Seguridad Pública. Según el texto, el convenio establecería los mecanismos para regular la provisión por parte de los municipios de “elementos logísticos destinados a infraestructura y movilidad policial”, así como también “los mecanismos para el control de su debido empleo, conservación y mantenimiento”; el “intercambio de información relevante para la coordinación del despliegue de las áreas policiales dependientes de la Jefatura de Estación de Policía de Seguridad” bajo un “modelo de policiamiento focalizado y orientado por el análisis criminal y los criterios generales para la integración de los dispositivos informáticos, tableros de control, sistemas de georreferenciación del Ministerio de Seguridad y los Centros de Operaciones Municipales (COM)”. Asimismo, la resolución estableció que los municipios que suscribieran el referido convenio, el jefe de Estación de Policía de Seguridad sería designado por el ministro de Seguridad a propuesta del intendente.²⁹⁸

Por cierto, los municipios que adhirieran al convenio debían elaborar un Plan Integral de Seguridad Local -el cual debía ser posteriormente aprobado por el Ministerio de Seguridad provincial- que contuviera “las políticas para la prevención de las violencias, delitos y contravenciones adaptadas a la realidad social de cada contexto local”, así como también las “estrategias de atención a las víctimas de delitos graves, particularmente, aquellos vinculados con [la] violencia de género”, junto con “los mecanismos de gestión multiagencial y la planificación de los elementos policiales

²⁹⁸ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



requeridos para su implementación” en las distintas jurisdicciones. Los municipios, también, debían elaborar un Plan de Gestión Integral del Riesgo -el cual también debía ser aprobado por la cartera de Seguridad bonaerense- consistente en “un análisis de las principales hipótesis de catástrofes y emergencias y su probabilidad de ocurrencia”, “un diagnóstico de las capacidades y vulnerabilidades del sistema local” y, por último, “una planificación para coordinar acciones” que redujeran el riesgo y disminuyeran “los impactos potenciales”.²⁹⁹

En cada municipalidad adherida al convenio se conformaría una Mesa de Coordinación Local, integrada por un funcionario provincial designado por la Subsecretaría de Planificación e Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, el jefe de Estación de Policía de Seguridad y el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad correspondiente, representando a esta última instancia el secretario de Seguridad o el funcionario equivalente designado por el intendente. La Mesa de Coordinación Local tendría las funciones de “estudiar los mapas de zonas calientes, riesgo, persistencia e intensidad delictual, los informes disponibles sobre modalidades y tendencias criminales, y los análisis sobre violencias existentes en el territorio” con el objeto de “obtener conclusiones analíticas que se [traducirían] en directivas operacionales impartidas por el jefe de Estación de Policía de Seguridad, orientadas a prevenir y controlar las amenazas identificadas”; “analizar los resultados y aspectos funcionales y operativos relacionados con la implementación del «Programa de Operaciones y Despliegue Policial»”, elaborado por el jefe de Estación de Policía de Seguridad, conforme el Plan Integral de Seguridad Local y el Plan de Gestión Integral del Riesgo elaborados por el correspondiente municipio y aprobados por el Ministerio de

²⁹⁹ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



Seguridad; “coordinar las acciones de los recursos humanos policiales uniformados de prevención y control del delito, dependientes de la Jefatura de Estación de Policía de Seguridad” por medio de “la disposición con métodos de acciones relacionadas entre sí, dirigidas a evitar superposiciones, antagonismos y omisiones en el despliegue de las operaciones policiales en el territorio”, según “las directrices fijadas en el «Programa de Operaciones y Despliegue Policial», diagramado por la Estación de Policía de Seguridad”; “ejecutar acciones tendientes a promover un uso óptimo y racional de los recursos logísticos, destinados a garantizar la movilidad e infraestructura de las unidades policiales” que dependieran de la Jefatura de Estación de Policía Departamental de Seguridad, “controlando su correcta asignación, empleo y mantenimiento”; y, finalmente, “asegurar la integración funcional entre el «Centro de Operaciones Municipal (COM)»” o su equivalente y las unidades policiales que actuaran en el territorio municipal, con el objetivo de “fortalecer el impacto de las estrategias de disuasión, con el fin de optimizar la respuesta reactiva ante a eventos delictivos”.³⁰⁰

Cabe destacar que el propio Berni había señalado previamente que no era proclive a impulsar reformas e iniciativas destinadas a modificar el funcionamiento de la institución policial y que prefería respetar las cadenas de mando naturales. En este sentido, y tal como lo establece la resolución ministerial, los cambios introducidos apuntaron a centralizar el funcionamiento de la policía bajo una concepción verticalista. Ello fue materializado por medio del aglutinamiento de los distintos servicios policiales destacados en las figuras de las Estaciones de Seguridad Departamentales, cuya dependencia era, por medio de la Superintendencia de Seguridad Regional, del jefe de la policía provincial.

³⁰⁰ MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 341/2020*, La Plata, 13 de mayo de 2020.



Si las modificaciones en el entramado institucional de la policía bonaerense impulsadas por Ritondo habían significado un retroceso en lo atinente a la descentralización policial promovida durante la reforma de León Arslanián, los cambios de Berni daban por concluida la etapa reformista y consolidaban en el modelo centralizado de conducción policial el cual, por cierto, no contaba con instancias de supervisión y/o conducción política de su funcionamiento. Todo un cambio de paradigma.

Dentro de los cambios abordados, las dos iniciativas más novedosas fueron la incorporación de los municipios como un actor de mayor relevancia en el entramado securitario provincial, así como también la premisa de llevar adelante un policiamiento focalizado, derivado de la realización de labores de análisis criminal y, en su marco, el establecimiento de criterios ordenadores para el trabajo policial. Este último elemento resulta difícil de rastrear en los hechos, sin embargo, la incorporación de los municipios sí fue efectiva. Tal como lo estableció el Ministerio de Seguridad, su incorporación se concretó, únicamente, en aquellos municipios que decidieran suscribir un convenio con la cartera de Seguridad provincial y, en ese contexto, elaborar un plan de seguridad local y asegurar instancias de coordinación y articulación con las instancias gubernamentales.

A la luz de distintas transformaciones experimentadas durante los últimos años en el plano de la gestión local -signadas por el cada vez mayor protagonismo que estos adquirieron en la gestión pública-, la decisión de sentar a estos actores en la mesa de decisión resultó una política innovadora. Sería preciso indagar posteriormente, por medio de estudios de caso, cómo se desarrollaron estos mecanismos en los municipios.

En mayo de 2021, Berni presentó, junto al ministro de Desarrollo Agrario de la Provincia de Buenos Aires, Javier Rodríguez, la nueva especialización de formación en Policía Rural de la policía. La misma se produjo frente a 125 representantes de entidades rurales, a quienes les solicitaron la presentación de candidatos de los diferentes distintos



bonaerenses para integrar la especialidad mencionada. Fueron parte de la reunión por el Ministerio de Seguridad el subsecretario de Formación y Desarrollo Profesional, Javier Alonso, el secretario de Política Criminal, Daniel Lago, y el subsecretario de planificación, Javier Sanz; mientras que por el Ministerio de Desarrollo Agrario participó el jefe de Gabinete, Jonatan Sánchez Sosa. En aquella ocasión, Berni indicó que había un “compromiso con las entidades rurales” y que cuando comenzaron la gestión habían asumido “el proyecto para la creación de la policía rural dentro de la Policía de la Provincia de Buenos Aires”. Así, el funcionario destacó que habían “creado la policía rural como una especialidad donde cada uno de los cadetes” haría “un ciclo común” y luego obtendrían “la especialidad en policía rural”. Añadió que, por pedido de Kicillof, de los 10 mil policías que se iban a formar ese año, mil serían “exclusivamente para la policía rural”.³⁰¹ Esta modificación en la institucionalidad policial es menor, pero su mención resulta destacable en la medida en que apuntó a brindar una solución a la problemática del delito rural.

La siguiente intervención en la materia se produjo en mayo de 2022, cuando el ejecutivo provincial remitió a legislatura bonaerense un proyecto de ley de reforma del régimen profesional de la policía. La propuesta se enmarcó en la “visión y construcción” de lo que el gobierno consideraba “el paradigma del policía del siglo XXI”, vale decir, “la aspiración a contar con una fuerza policial moderna, profesional, con capacitación permanente, orientada al respeto de las leyes, las instituciones democráticas y los derechos humanos”. El proyecto constituyó, para el gobierno, “una reforma destinada a los más de 93.000 hombres y mujeres encargados de velar por la seguridad pública de todos los ciudadanos bonaerenses”. En esa dirección, el mensaje remitido a la legislatura

³⁰¹ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, “Rodríguez y Berni presentaron la nueva formación en Policía Rural”, La Plata, 6 de mayo de 2021.



estableció que “para llevar adelante una transformación de la fuerza policial” era necesario “asumir que una política de seguridad pública democrática”, lo que implicaba que “los responsables del gobierno de la seguridad, junto con las instancias competentes de la sociedad civil” formularan y desarrollaran “estrategias inclusivas e integrales de gestión de los conflictos” y, de ese modo, abordaran “la problemática criminal” llevaran a cabo “la reforma institucional de la policía bonaerense”. En contraposición a la grandilocuente presentación de la propuesta, la iniciativa apuntó a “mejorar los criterios de ascensos, fortalecer el perfil profesional, generar certeza y previsibilidad en la carrera policial, ampliar derechos de los funcionarios/as policiales y mejorar la incorporación de la organización policial al entramado institucional democrático”.³⁰²

El proyecto constó de una serie de puntos vinculados con el régimen profesional de los integrantes de la policía. En materia de formación y capacitación, el mismo contempló la asignación de un “rol determinante” a la formación y capacitación policial “actualizada, gratuita y permanente”, la cual sería llevada a cabo a partir de la puesta en marcha del Instituto Universitario Policial Juan Vucetich. Esta iniciativa proponía garantizar “una amplia oferta académica para la profesionalización que requieren las funciones policiales”. En materia de “incorporación de cuadros”, la propuesta apuntó a “inclusión de especialistas con título universitario habilitante de distintas disciplinas conforme las necesidades del cuerpo policial”, quienes ingresarían con “grado jerárquico de Oficial Ayudante u Oficial Subinspector”. A su vez, se dispondría que los técnicos/as superiores que pudieran “acreditar mérito, especialidad” y aprobaran “exámenes de habilidades” podrían también “incorporarse como Oficial Ayudante”. En

³⁰² LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.



cuanto a las “pautas de incorporación”, el gobierno provincial propuso que al escalafón oficiales de comando se ingresara luego de la aprobación del curso de formación en la Escuela de Policía Comisario General Juan Vucetich con el grado de “Oficial Subayudante”, en tanto que al escalafón suboficiales de comando se accediera aprobando el curso de formación en la Escuela de Policía Coronel Julio Dantas con el grado de “agente”. Al escalafón oficiales técnico-profesionales, en tanto, se accedería luego de culminar el curso de formación. Finalmente, al escalafón suboficiales de apoyo logístico y suboficiales administrativos se ingresaría luego de finalizar el curso de formación con el grado de “agente”. A su vez, se propuso que los egresados del Liceo Policial Comisario General Jorge Vicente Schoo ingresaran de forma directa como personal de cadetes de la Escuela de Policía Comisario General Juan Vucetich, previa aprobación del correspondiente curso de formación con grado de cadete de segundo año. Finalmente, con relación a los requisitos de ingreso, la propuesta apuntó a extender la edad de incorporación de agentes con título universitario de grado hasta los 35 años.³⁰³

Por otro lado, y en materia de condiciones laborales del personal policial, la propuesta oficial apuntó a ampliar los derechos en lo atinente a la “asistencia psicológica permanente y gratuita a cargo del Estado” por “la afección que le pudiera haber ocasionado el servicio público de policía”. También se ampliaría “la asistencia letrada a sus causahabientes cuando el fallecimiento del personal resultare en acto de servicio”; se establecerían “garantías mínimas del debido proceso legal, derecho de defensa y plazos razonables en las actuaciones administrativas ante la Auditoría General de Asuntos Internos y la Oficina de Control Disciplinario”; se reforzaría el derecho a la

³⁰³ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.



formación y capacitación permanente y actualizada; y se incorporaría “el acceso a los beneficios promovidos en materia de salud, vivienda, vacaciones y esparcimiento”.³⁰⁴

En lo referido a las obligaciones, el proyecto se orientó a incorporar “el deber de comunicar en forma inmediata un hecho delictual a los números de emergencia aun cuando el personal no se encontrare prestando servicios”, así como también el “deber de conocer y desempeñar [la] labor policial incorporando la perspectiva de género y el respeto a los derechos humanos ratificados por el Estado argentino”, así como también la legislación policial vigente en la cual se insertaban las acciones de los policías.³⁰⁵

En cuanto a los ascensos, la propuesta gubernamental promovía un proceso de promoción y ascenso de policías “acorde a ciertas condiciones de evaluación, estableciendo su anualidad, conforme la política de personal, las necesidades organizacionales y las pautas presupuestarias”, siempre considerando como base “haber cumplido tiempos mínimos en cada grado y antigüedad en la carrera”. Para el caso de los grados de mayores jerarquías, por su parte, se estableció, además de los requisitos generales, “requisitos de formación académica, técnicas, de grado y posgrado” según correspondiera. A su vez, se garantizó la formación gratuita y la oferta académica de grado y posgrado por parte del Instituto Universitario Policial C Juan Vucetich. En cuanto a los ascensos extraordinarios se propuso un “mecanismo de excepcionalidad” con el fin de “limitar la discrecionalidad en los ascensos” mediante el establecimiento de que los mismos pudieran realizarse, únicamente, previa evaluación de la Comisión Anual de Actos por Mérito Extraordinario, por única vez en la carrera y

³⁰⁴ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.

³⁰⁵ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.



sobre la base de actos de servicio acreditados documentalmente. Aquellos actos administrativos que incumplieran estas normas serían considerados nulos y los funcionarios que los avalen incurrirían en el delito de incumplimiento de los deberes de funcionario público.³⁰⁶

Por otro lado, y en lo atinente a los permisos y licencias, el proyecto de ley propuso la incorporación de permisos y licencias reconocidos en otras dependencias del Estado provincial, entre ellos, la atención al hijo recién nacido otorgado al cónyuge o conviviente en caso de fallecimiento en el parto o posterior al mismo; parentales; por estrés postraumático derivado por el acto de servicio; donación de sangre; reserva del cargo; y violencia de género, al tiempo que estableció pautas para “garantizar en forma efectiva el uso de licencias anuales ordinarias”.³⁰⁷

Los suplementos salariales de los policías provinciales también fueron parte de la propuesta y, en ese sentido, se promovió la ampliación de la compensación por “alto riesgo en operaciones tácticas especiales de complejidad” destinado al grupo de élite de la Dirección de Seguridad Halcón y a los grupos de operaciones tácticas de la Superintendencia de Fuerzas de Operaciones Policiales con el objetivo de “jerarquizar su rol en operaciones especiales”. A su vez, se propuso reconocer mediante la ley

³⁰⁶ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.

³⁰⁷ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.



suplementos otorgados por el poder ejecutivo, tales como el del Grupo Especial de la Dirección de Salvamento y Rescate del Cuerpo de Bomberos.³⁰⁸

En cuanto a los retiros se propusieron nuevos parámetros en los que se procedería de manera obligatoria “en base al cumplimiento de los años de antigüedad, por falta de aptitud para el ascenso, calificaciones deficientes y regulares y desaprobación de los cursos obligatorios de forma consecutiva”. Por su parte, para las bajas se establecerían sus trámites inmediatos y el pase a inactividad hasta tanto se procediera al dictado del acto administrativo y conforme las pautas establecidas en la ley.³⁰⁹

Por otro lado, el documento apuntó a reconocer a los cadetes y aspirantes a agentes “deberes, derechos y obligaciones” mientras permanecieran en los institutos de formación policial, así como también un haber mensual, compensaciones e indemnizaciones.³¹⁰

Finalmente, el proyecto estableció que el poder ejecutivo determinaría los cupos de ascenso de cada escalafón y jerarquía considerando las pautas presupuestarias y las

³⁰⁸ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.

³⁰⁹ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.

³¹⁰ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.



necesidades de la fuerza, así como también de conformidad a la proyección de la pirámide organizacional de la policía provincial planteada en la propuesta.³¹¹

El mensaje remitido por el gobierno a la legislatura concluyó argumentando que se trataba de “una reforma pensada para modificar estructuralmente la institución policial” por medio del reconocimiento de “su historia, su rol y la necesidad de su perfeccionamiento” en el marco de “una política de seguridad pública con eje en la prevención del delito, la seguridad de las y los ciudadanos bonaerenses y la consolidación del Estado de derecho en la provincia de Buenos Aires”.³¹²

La propuesta legislativa impulsada por el gobierno introducía modificaciones considerables en distintos aspectos de relevancia, como la salud mental, el régimen profesional y la formación policial. Todas esas cuestiones eran de suma relevancia, ya que los parámetros vigentes a la fecha resultan obsoletos en función de las distintas transformaciones sociales que se produjeron a lo largo de los últimos años. Pese a ello, no constituía la reforma policial estructural declamada por las autoridades gubernamentales, en la medida en que los parámetros orgánicos, funcionales y doctrinarios de la institución no eran objeto de modificaciones. En todo caso, se trataba de la modernización de una serie de aspectos relacionados con el funcionamiento de la policía en tanto institución pero distaba de modificar el entramado normativo de fondo sobre la bonaerense.

³¹¹ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.

³¹² LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Mensaje N° 4004 - Presentación de Proyecto de Ley del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 24 de mayo de 2022.



En mayo de 2023, el gobierno anunció la puesta en funcionamiento de la denominada Fuerza de Aproximación Barrial, una unidad de la policía compuesta por efectivos “entrenados para intervenir en situaciones y contextos de alta demanda operativa”, según lo establecido por Berni. Según él, esto incluía “tanto el patrullaje preventivo en zonas urbanas de alta concentración de violencia, con presencia de redes delictivas dedicadas al narcomenudeo” como el “desarrollo de operaciones policiales basadas en un vínculo de proximidad con los ciudadanos”. El ministro señaló que este “cuerpo de prevención policial” buscaba realizar una “contribución fundamental en la recuperación de la tranquilidad ciudadana y del ejercicio de la autoridad pública de la provincia”. En su lanzamiento, la Fuerza de Aproximación Barrial fue dotada de 3.500 efectivos, con despliegue en los municipios de San Martín, Morón, La Matanza, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Avellaneda, Quilmes, Florencio Varela y La Plata. Fuentes ministeriales informaron que el personal policial que desarrollara tareas pedestres contaría con el apoyo de 3 grupos de 4 motocicletas y que su labor se orientaría a la atención de “desde delitos hasta conflictos familiares violentos”. Según Berni, el “entrenamiento permanente de los efectivos” integrantes de la Fuerza de Aproximación Barrial priorizaba “la velocidad en el despliegue logístico, la capacidad para desarrollar intervenciones territoriales prolongadas y las habilidades para llevar a cabo tareas de prevención del delito en zonas complejas” desde la perspectiva de “su traza geográfica, el déficit de infraestructura urbana, y la concentración de violencias”.³¹³

Se trató de una iniciativa similar a la propuesta por Vidal cuando su gobierno oficializó el lanzamiento de la Unidad Táctica de Operaciones Especiales. La Fuerza de Aproximación Barrial constituyó una idea análoga, con particular anclaje en

³¹³ KLIPPHAN, Andrés, “Axel Kicillof reforzará la seguridad en el conurbano con una nueva fuerza policial en los barrios más violentos”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 5 de mayo de 2023.



determinados barrios, los cuales, según Berni, contaban con altos niveles de violencia y con la existencia de redes delictivas vinculadas con el tráfico ilícito de drogas a nivel micro. Más allá de las semejanzas, Berni sostuvo a las U.T.O.I. y, de hecho, fueron un elemento central del entramado policial de la provincia a lo largo de sus cuatro años de gestión.

Tanto el funcionamiento de las U.T.O.I. como la necesidad de conformar la Fuerza de Aproximación Barrial evidenciaban la necesidad de introducir modificaciones en el funcionamiento de la policía de la provincia de Buenos Aires, adaptando los modelos tradicionales de patrullamiento a los nuevos esquemas propuestos. Esto no ocurrió. Ambas iniciativas funcionaron en paralelo: la bonaerense como casa matriz de las nuevas dependencias, y estas últimas como policías con un fuerte anclaje territorial.

Para concluir, el criterio relacionado con las modificaciones en la institucionalidad policial por parte del gobierno resultó extraño, ya que mientras el ministro se declaraba en contra de los procesos de reforma de las policías, el ministerio a su cargo aprobaba modificaciones normativas -orientadas a centralizar el funcionamiento de la cuestión, pero modificaciones al fin- y creaba nuevas dependencias policiales; y, por su parte el poder ejecutivo enviaba al parlamento un proyecto de ley compuesto por un conjunto de cambios -considerablemente menores- en distintos aspectos de la policía, acompañado por un mensaje que celebraba el impulso de una reforma estructural en la institución. Todo un síntoma de la confusión del gobierno provincial en los aspectos vinculados con el gobierno político de la seguridad y la policía.

Controles funcionales

Días antes de asumir al frente de la cartera de Seguridad, Berni se diferenció de la postura adoptada por el gobierno saliente y, en particular, por el criterio adoptado



por su predecesor, Cristian Ritondo, al manifestar que “una purga de la policía” no constituía una política para enfrentar los problemas vinculados con la seguridad.³¹⁴ El funcionario entrante parecía adelantar cuál sería la impronta que tendría su gestión en la materia.

En este marco, en abril de 2020 se produjo la reincorporación de 390 oficiales y suboficiales que se encontraban en disponibilidad por decisión de la anterior gestión. Se trató de agentes que habían sido suspendidos por denuncias penales o administrativas pero cuyos casos no habían tenido una resolución oficial. Fuentes ministeriales señalaron que la decisión se basó en el hecho de que había “casi 6 mil” efectivos “en su casa cobrando la totalidad del salario y sin posibilidad de ser incorporados al servicio” porque tenían abierto sumarios administrativos, así como también que “centenares” de las causas que habían motivado los sumarios habían sido “desestimadas y enviadas al archivo por la justicia y por Asuntos Internos porque no había elementos para sostener las sanciones”. Asimismo, sostuvieron que la gestión de Ritondo hacía “sumarios a granel y por motivos insignificantes” únicamente “para generar estadísticas de marketing y construir la épica del combate a la corrupción”. En esa dirección, desde el ministerio provincial sostuvieron que había entre 5.000 y 6.000 procesos administrativos dependientes de la Auditoría General de Asuntos Internos que debían darse por finalizados debido a que no tenían argumentos para concluir en una sanción. Además, y en relación con el contexto pandémico, sostuvieron que cuando más se requería la presencia de policías en las calles, no podían tener esos recursos humanos en sus domicilios y, además, “generando una erogación del Estado” porque “estaban cobrando

³¹⁴ COTTET, Facundo, “Sergio Berni, el soldado K”, en portal *Letra P*, Buenos Aires, 7 de diciembre de 2019.



el 100% del sueldo”.³¹⁵ Esta decisión gubernamental no fue inmediatamente reportada en el Registro de Policías Expulsados e Inhabilitados de la Provincia (REPEI), dando lugar a un periodo signado por el desconocimiento respecto de la situación de los efectivos que se encontraban transitando procesos vinculados con faltas disciplinarias.³¹⁶ El gobierno oficializaba una postura opuesta a la sostenida por Ritondo y reincorporaba policías apuntados por presuntos hechos de corrupción.

En septiembre de 2020, luego de la protesta policial que se produjo en la provincia de Buenos Aires³¹⁷, Berni ordenó al jefe de la policía que pase a retiro a parte de la cúpula de la institución. La medida se produjo por decisión del gobernador y se basó en que “algunos de los desplazados” habían respondido a “intereses contrarios al ministerio”, dejando entrever la posible vinculación política de algunos funcionarios policiales con intendentes opositores, así como también la continuidad de internas policiales que databan de años previos. Autoridades del ministerio aseguraron que ellos no estaban para esas cosas, sino para “brindarle seguridad a la gente”. A su vez, destacaron que “la línea de mando siempre estuvo intacta, por eso se llegó a la

³¹⁵ DEBESA, Fabián, “Cerca de 400 policías bonaerenses denunciados durante el gobierno de Vidal fueron reincorporados por la actual gestión”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 30 de abril de 2020.

³¹⁶ VERBITSKY, Horacio, “Locomía”, en portal *Cohete a la Luna*, Buenos Aires, 13 de septiembre de 2020. Los datos y estadísticas relacionadas con estas cuestiones fueron incorporadas al REPEI posteriormente, pero no acompañaron en tiempo real la decisión gubernamental de reincorporar personal policial objeto de sumarios de la Auditoría de Asuntos Internos.

³¹⁷ Esta cuestión será posteriormente abordada en el apartado del presente trabajo dedicado a los conflictos policiales desarrollados entre 2019 y 2023. Sin perjuicio de ello, para una descripción del referido conflicto, véase: DEBESA, Fabián, “Las claves de la protesta más extendida de la Policía Bonaerense”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2020; y KOLLMAN, Raúl, “Policía bonaerense: ¿de dónde sale la protesta?”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2020.



resolución del conflicto”, pero que algunos efectivos no habían actuado correctamente y, por esa razón, habían sido pasados a retiro. Al mismo tiempo, se aseguró que los efectivos retirados tenían más de 30 años de antigüedad -motivo por el cual no podían recurrir la medida impulsada- así como también que ninguno de los policías mencionados había sido sumariado.³¹⁸

Este trío de acciones echa luz sobre el criterio del gobierno provincial en materia de control policial. En primer lugar, los sumarios y apartamientos de efectivos policiales impulsados por la gestión de Ritondo era, para Berni, una decisión de marketing político, y no representaban verdaderos casos de corrupción policial. Esta tendencia se profundizó, en segundo lugar, con la incorporación de los efectivos relacionados con los hechos de corrupción denunciados por Ritondo y su elenco de gobierno. Sin embargo, cuando efectivos policiales avalaron una protesta por motivos salariales, el criterio del gobierno viró hacia la sanción sobre los mismos por su eventual conexión con sectores de la política. Es difícil saber si este criterio no influyó, también, en las decisiones adoptadas por Ritondo pero, cualquiera sea el caso, el accionar de Berni resultaba contradictorio.

En febrero de 2021, la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires oficializó el desplazamiento de más de 400 policías por su participación en la protesta efectuada en septiembre de 2020. La resolución se fundamentó en que los efectivos habían participado en “una protesta cuyo fin era solicitar mejoras salariales así como en sus condiciones laborales” pero que, en dicho marco, se afectó “la prestación normal del servicio” y se produjo un exceso en las funciones y competencias de dichos policías al ser desarrollada “en horario de servicio

³¹⁸ KLIPPHAN, Andrés, “Sergio Berni ordenó una purga en la cúpula de la Policía Bonaerense: pasaron a retiro a seis comisarios jefes”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 19 de septiembre de 2020.



y a bordo de móviles policiales pertenecientes a la flota de las dependencias” en las cuales prestaban servicios. El área de Asuntos Internos manifestó que los efectivos participantes en la protesta habían cometido “un hecho de extrema gravedad institucional” ya que las protestas fueron desarrolladas en el Centro de Coordinación Estratégica, donde el ministro y el jefe policial desempeñaban sus funciones, en una “clara intención de perjudicar la imagen” del ministro y el gobernador, en el marco de un reclamo que había tomado “estado público a nivel nacional”. Por último, la resolución señaló que los imputados “afectaron gravemente la disciplina al cometer un acto de insubordinación y al efectuar proclamaciones y reclamos contra la institución policial y sus componentes”, junto con la afectación de “la operatividad, el prestigio de la institución y la racionalidad y legalidad de la actuación”.³¹⁹

Respecto de los desplazamientos, Berni manifestó que no era la Auditoría General de Asuntos Internos quien los castigaba, sino la legislación vigente, y que aquellos que habían sido sumariados no habían cumplido con su deber. Asimismo, el ministro indicó que la lista de oficiales y suboficiales sancionados superaría los 1.700 policías y que incluía a los efectivos que habían rodeado la quinta presidencial de Olivos en el marco de las protestas. Con relación a la decisión tomada por la auditoría, el funcionario señaló que el titular de dicha dependencia había resuelto momentáneamente desafectarlos, es decir, que entregaran el arma, la placa y, también, que sean separados de sus labores. Seguidamente, indicó que lo más probable era que la mayoría del personal investigado terminara siendo echado de la policía.³²⁰ Una sanción

³¹⁹ AUDITORÍA GENERAL DE ASUNTOS INTERNOS DEL MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Resolución N° 469/2021*, La Plata, 8 de febrero de 2021.

³²⁰ KLIPPHAN, Andrés, “Desafectaron a 400 policías bonaerenses que participaron de las protestas frente a la Quinta de Olivos”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 9 de febrero de 2021. Véase, también: IBÁÑEZ,



ejemplificadora destinada a sentar un precedente que condicionara el accionar de los policías en futuros conflictos.

En octubre de 2021, la Dirección de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad presentó un informe de gestión y reportó haber investigado un promedio de 300 sumarios policiales durante ese año. De esos 300 casos, únicamente 4 derivaron en el pase a disponibilidad de los policías involucrados. Asimismo, indicaron que, a partir de 2021, los casos de “violencia doméstica y de género” que involucraban a personal policial eran tratados por la dependencia como faltas graves y de forma multidisciplinaria. En este sentido, Mario Maturano, responsable del área, destacó que la información que tenían hasta la fecha era un estimativo, ya que aún faltaba el cierre del año para tener las estadísticas definitivas y poder expresar cifras comparativas con periodos anteriores. A su vez, detalló cómo funcionaba la dirección a su cargo e indicó que el procedimiento que hacían consistía en el inicio del sumario, que era una investigación interna ante una falta al reglamento de la policía y, posteriormente, se elevaba al Tribunal de Conducta del Personal Policial. Maturano indicó que no sabía cuántos de los sumarios iniciados habían sido juzgados o se encontraban pendientes. Finalmente, con relación a los cambios introducidos en materia de género, indicó que la modificación en el abordaje había sido un cambio impulsado durante la gestión vigente ya que, previamente, cuando había un caso de violencia de género el mismo era tratado al interior de cada destacamento policial y, luego de los cambios, todos los casos eran abordados como faltas graves, de modo que el manejo de los mismos estaba centralizado, con la intervención de la fiscalía, el juzgado de familia y la propia dependencia de Asuntos Internos. También destacó la participación de la Dirección de

Pablo, “Berni sancionó a 436 policías y analizan medidas contra otros 2.000 efectivos”, en portal *El Diario Ar*, Buenos Aires, 9 de febrero de 2021.



Bienestar Policial -que trabajaba en la contención de la familia involucrada en cada caso- y la Dirección de Coordinación -a cargo de coordinar con otros organismos, tales como la Oficina de Asistencia a la Víctima o el Hogar para Mujeres Warmi.³²¹

En mayo de 2022, y luego de que se conociera que un grupo de efectivos de la policía había extorsionado a un automovilista solicitándole que les realizara una transferencia de dinero por medio de una billetera virtual, Berni afirmó que esos hechos de corrupción no ocurrían únicamente en la institución bonaerense, sino que se producían en “lugares donde la decisión de una persona depende de un control, la agilización de un trámite, o despachar o ingresar algo en Argentina”. Además de confirmar el apartamiento de los policías involucrados, el funcionario afirmó que todos los días recibía entre cuatro y cinco denuncias por “mal funcionamiento de la policía en hechos similares”.³²² Consultado por esta declaración, el funcionario provincial afirmó que apenas se recibía y constataba la veracidad de una denuncia, se le otorgaba participación a Asuntos Internos, el órgano a cargo de “llevar adelante toda la parte jurídica tendiente a sancionar, apartar o exonerar a esos funcionarios”. Resaltó que había apartado a varios policías “por sobre todas las cosas, con justa causa”, debido a que estaba “permanentemente gestionando con Asuntos Internos para apartar, exonerar o sacar de la fuerza a aquellos hombres y mujeres” que violaban la ley. Finalmente, Berni consideró que la aparición del narcotráfico había potenciado los fenómenos de corrupción, y que este hecho era extensivo a “todas las policías del

³²¹ Diario *Página 12*, “Asuntos Internos tramitó 300 sumarios contra policías”, Buenos Aires, 5 de octubre de 2021.

³²² Diario *Ámbito Financiero*, “Berni, sobre las coimas por Mercado Pago: «Es un mecanismo siniestro, corrupto y cruel»”, Buenos Aires, 2 de mayo de 2022.



mundo”, las cuales estaban atravesando una “crisis” vinculada con “la profundización del flagelo del narcotráfico”.³²³

Así, luego de algunos años de gestión, la impronta de Berni pareció mimetizarse con la de Ritondo, al considerar como algo positivo el apartamiento de policías -con la salvedad de destacar que sus apartamientos eran con justa causa, pese a que Ritondo también indicaba lo mismo respecto de las intervenciones similares impulsadas durante su gestión-, y vinculando la corrupción policial con fenómenos de mayor orden, tal como el tráfico ilícito de estupefacientes, el cual, según él, estaba produciendo una crisis a nivel global en las instituciones policiales. Esta tendencia basada en la construcción del narcotráfico como un antagonista imbatible que permeaba distintos sectores oficiales relacionados con la seguridad también había estado presente en los cuatro años de gestión a cargo de Vidal y Ritondo. De este modo, el ministro cerraba sus intervenciones en lo relacionado con el control policial poniéndose a la par de sus antecesores, luego de haber indicado de forma taxativa al inicio de su gestión que la impronta que caracterizaría su accionar sería, justamente, la opuesta a la expresada por Ritondo.

Conflictos policiales

El primer hecho relacionado con conflictos policiales durante la gestión de Axel Kicillof como gobernador provincial data del 7 de septiembre de 2020, cuando un grupo de efectivos de la policía bonaerense activos y retirados marcharon acompañados de sus familias en la localidad de Adrogué, reclamando una mejora del 60% en sus salarios así como también el establecimiento de una mesa de diálogo con la gobernación para

³²³ SÁNCHEZ, Hernán, “Berni sobrevuela todos los temas y dispara con munición gruesa”, en portal *La Tecla*, La Plata, 17 de mayo de 2022.



mejorar sus condiciones de trabajo. La protesta se había originado días atrás en redes sociales. El reclamo policial tenía como eje un petitorio compuesto por ocho puntos: en lo atinente al “sueldo mínimo vital y móvil”, un “incremento de un 60% en todas las jerarquías y subescalafones”; un “incremento de un 50% horas extras y del 100% los domingos y feriados y horas nocturnas”; una “jornada de trabajo limitada a 36 horas”; el “reconocimiento de la insalubridad”; la “reducción del régimen jubilatorio: retiro con 25 y 30 años de servicio al 100% de los haberes”; la “creación de una mesa de diálogo con el poder político”; y “dar por cumplido el tiempo mínimo” para los ascensos de los efectivos de la policía. Fuentes cercanas al Ministerio de Seguridad le restaron importancia a la protesta e indicaron que la misma se desarrollaba “en un marco lógico”, debido a que los salarios policiales no eran “muy elevados” pero que, igual, era algo “puntual” impulsado por “expolicías que fueron pasados a retiro, familiares de agentes y muy pocos activos”, motivo por el cual iban a evaluar cómo continuaba la protesta, pero no los iban a recibir.³²⁴

Sin embargo, con el correr de las horas, se fueron conformando distintos focos de protesta en varios puntos de la provincia. Inclusive, un grupo de efectivos se presentó en el frente de la residencia del gobernador Kicillof en La Plata, así como también en Puente 12, La Matanza, donde se encontraba el Centro de Coordinación Estratégica del Ministerio de Seguridad, donde trabajaba habitualmente el ministro Berni.³²⁵ En este marco, el 8 de septiembre el jefe de Gabinete de la provincia, Carlos Bianco, brindó una conferencia de prensa en la cual refirió que se iba a otorgar una “mejora salarial

³²⁴ Diario *Infobae*, “Adrogué: policías bonaerenses y sus familiares protestaron en reclamo de mejoras salariales”, Buenos Aires, 7 de septiembre de 2020.

³²⁵ SCANNONE, Leonardo y FAHSBENDER, Federico, “Por Facebook y WhatsApp: así se gestó la masiva protesta de la Policía Bonaerense”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 8 de septiembre de 2020.



importante” para los efectivos policiales bonaerenses, y que ello “estaba previsto y planeado” con anterioridad al conflicto ya que la institución contaba con un “atraso” salarial de un 30 por ciento producido entre 2016 y 2019. En este sentido, Bianco manifestó que la idea del anuncio era “dar certidumbre” respecto del accionar gubernamental en relación con el conflicto y ratificar que la suba salarial estaba prevista por fuera de la protesta que se encontraba en pleno desarrollo. Pese a ello, los conflictos se mantuvieron e, inclusive, se extendieron a distintos puntos de la provincia.³²⁶

Ante la falta de certezas en torno al aumento anunciado por parte del gobierno, integrantes de la policía entregaron a la gobernación un petitorio con los siguientes reclamos: que no hubiera ningún tipo de sanción al personal policial asistente a los reclamos; aumento del 56% para el subescalafón comando y subescalafón general de haber líquido -vale decir, no del salario básico, sino del básico más las bonificaciones remunerativas no bonificables- y las bonificaciones remunerativas no bonificables menos los descuentos de ley, con la incorporación de ese aumento al salario básico; aumento del 64% para el subescalafón de administrativos, técnicos y profesionales y para el subescalafón de servicios generales sobre el haber líquido, menos los descuentos de ley y la incorporación de ese aumento al salario básico; aumento de la hora compensación de recargo de servicio y obligatoriedad de dicha compensación; pago del servicio de policía adicional en tiempo y forma; provisión de uniforme y equipo de trabajo y aumento del monto destinado al mantenimiento del uniforme; derecho a la vivienda digna por medio del impulso de planes de vivienda para el personal policial; no obligatoriedad de la obra social IOMA; democratización de las fuerzas; derecho a la sindicalización; móviles en condiciones para llevar a cabo el trabajo policial cotidiano;

³²⁶ FAHSBENDER, Federico, “Continúa la masiva protesta de la Bonaerense a pesar del anuncio de aumento: los videos de los reclamos en la calle y el petitorio a las autoridades”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 8 de septiembre de 2020.



capacitación y reentrenamiento permanente; asistencia psicológica; y, por último, cese de las “represalias” -sumarios, arrestos, desafecciones y traslados como mecanismos de disciplinamiento por parte del ministerio bonaerense y la institución policial.³²⁷

Para el 9 de septiembre, la protesta continuaba vigente con focos en La Matanza, Ituzaingó, Almirante Brown, Morón, Merlo, Quilmes, San Miguel, Azul, Malvinas Argentinas, Pilar, José C. Paz, Avellaneda, Lomas de Zamora, Tres de Febrero, La Plata, Berisso, Pinamar, Villa Gesell, Mar del Plata, Necochea, Junín, Bahía Blanca, San Nicolás, Olavarría, Pehuajó y Tres Arroyos, entre otros.³²⁸ Asimismo, un grupo de policías bonaerenses se hizo presente en la residencia presidencial de Olivos portando sus respectivas armas reglamentarias y a bordo de patrulleros de la institución. Cerca de las 19 horas, la protesta en Olivos llegó a su fin, luego de que un abogado defensor de los policías oficiara de vocero y entregara a las autoridades gubernamentales nacionales un nuevo petitorio basado, fundamentalmente, en la solicitud de un aumento de más del 50% en los sueldos del personal policial y, también, en la promesa de no sancionar a los efectivos por las manifestaciones llevadas adelante en el marco del conflicto policial.³²⁹

Horas después, el presidente Alberto Fernández anunció, junto con el gobernador Kicillof, la vicegobernadora Verónica Magario y numerosos intendentes, la creación de un Fondo de Fortalecimiento Fiscal para la Provincia de Buenos Aires

³²⁷ Diario *Infobae*, “Cuáles son los 14 pedidos que la Policía Bonaerense le entregó a Axel Kicillof”, Buenos Aires, 8 de septiembre de 2020.

³²⁸ Diario *Infobae*, “La protesta de policías bonaerenses cumple tres días y se expande al interior de la provincia”, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2020.

³²⁹ Diario *Ámbito Financiero*, “Tras casi 8 horas, policías de la bonaerense se retiraron de la Quinta de Olivos”, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2020.



orientado a que la provincia pudiera recuperar los niveles de coparticipación perdidos en la década del ochenta. La decisión fue marcadamente apurada por las protestas policiales que se estaban desarrollando en territorio bonaerense. En este sentido, el primer mandatario manifestó que querían “ir resolviendo los problemas” pero que querían realizarlo “cumpliendo las reglas y respetando las instituciones”. A su vez, y en directa relación con la protesta policial, Fernández señaló que ese camino “no era el modo” y que esperaba que los policías reflexionaran y cesaran en su accionar.³³⁰

Para culminar la jornada, fuentes del gobierno provincial aseguraron que al día siguiente se confirmarían los aumentos para los efectivos policiales.³³¹ Esto no influyó en los policías, quienes sostuvieron la protesta en Puente 12, La Matanza.³³²

Finalmente, el 10 de septiembre, el gobernador Kicillof, acompañado por Bianco, Magario y Berni, presentó el “Plan Integral de Seguridad” previamente mencionado, dentro del cual se incorporaron medidas destinadas a recomponer la situación salarial de los policías provinciales. Se anunció, en esta dirección, un salario inicial neto de 44.000 pesos para un total de 39.521 oficiales; un salario neto sumado a una compensación por uniforme equivalentes a 49.000 pesos para los oficiales egresados de la Escuela de Policía, en tanto que aquellos efectivos que lleven a cabo horas adicionales cobrarían alrededor de 60.000 pesos; el monto orientado a la compra de uniformes pasó

³³⁰ FRANCO, Liliana, “Gobierno crea un fondo de asistencia a Provincia para darles aumento salarial a la Policía”, en diario *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2020.

³³¹ Diario *Ámbito Financiero*, “Oficial: Kicillof presenta mejora salarial y laboral para la policía”, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2020.

³³² Diario *Ámbito Financiero*, “Pese al anuncio de Nación, la Policía Bonaerense mantiene la protesta en Puente 12”, Buenos Aires, 9 de septiembre de 2020.



a 5.000 pesos; las horas extras se elevaron a 120 pesos; se anunció la creación del Instituto Universitario Juan Vucetich; se anunció la incorporación de dos hospitales exclusivos para los efectivos bonaerenses; y, finalmente, se anunció un refuerzo de la asistencia psicológica para los policías. En aquella ocasión, el gobernador señaló que habían “tomado una decisión política de fondo” que saldaba una deuda histórica del Estado provincial con su policía”, y que si se pretendía “construir una política de Estado en materia de seguridad”, los salarios de los policías tenían que estar “a la altura de las circunstancias”. A su vez, el mandatario provincial aseguró que la seguridad en la provincia de Buenos Aires sufría “graves problemas estructurales” hacía mucho tiempo, que iban “desde lo salarial, al equipamiento, la infraestructura, la formación y la jerarquía”, pero que esos problemas habían estado “marcados por un fuerte deterioro” en los cuatro años previos. Finalmente, destacó que, si se había tratado de un “reclamo salarial y de condiciones de trabajo”, la respuesta brindada por el gobierno era “contundente e histórica”. De todos modos, aseguró que el accionar de los policías durante el conflicto deslegitimaba reclamos que eran legítimos.³³³

Días después del conflicto, el ministro Berni responsabilizó a las Unidades de Policía de Prevención Local (UPPL), creadas en 2014 por resolución del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires durante la gestión de Daniel Scioli al frente del gobierno provincial y de Alejandro Granados como titular de la cartera de Seguridad. Según el ministro, la situación producida días había sido motivada por las denominadas “policías locales”. Berni destacó que había sido una protesta que primero se había expresado en las redes sociales “como una ola” a la que se habían subido “actores de la política”, actores que intentaron “generar condiciones sindicales” y que “en esa trampa

³³³ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, “Kicillof presentó el Plan Integral de Seguridad para la Provincia”, La Plata, 10 de septiembre de 2020.



quedaron las policías locales”, sobre las cuales venía denunciando su fracaso hacía meses ya que, según él, no se podía “generar una policía en seis meses, darle una pistola y ponerle un uniforme”. Sobre el conflicto, destacó que no se trató de un “alzamiento” y que el 98,5% de los policías habían estado trabajando y garantizando la seguridad pública en la provincia, así como también que los 42 patrulleros y 86 efectivos que habían participado estaban identificados e iban a recibir sanciones. Seguidamente, volvió a apuntar contra las policías locales como las responsables del conflicto e indicó que se trataba de efectivos que no conocían la conducción porque nunca la habían tenido, justificando los cambios que había promovido en la estructura de la policía en 2020.³³⁴

De este modo, luego de culminada la protesta, el ministro de Seguridad le restó importancia a lo ocurrido, al tiempo que deslegitimó el reclamo de los efectivos y responsabilizó, casi de forma exclusiva, a las Unidades de Policía de Prevención Local y a la ausencia de conducción que dichas unidades habían experimentado desde su creación, motivo por el cual eran necesarios los cambios introducidos en la estructura policial.

En 2021, los rumores de una nueva protesta policial a desarrollarse el 11 de febrero de ese año en la provincia cobraron fuerza. Distintos sectores de la policía alegaron “incumplimiento” por parte del gobierno en relación con los acuerdos establecidos previamente. Ello derivó en la emisión de un nuevo petitorio compuesto por 21 puntos presentado ante las autoridades del Ministerio de Seguridad. Los mismos eran la equiparación de sueldos con la Policía de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o, en su defecto, con el de policías y fuerzas de seguridad federales; aumento de las

³³⁴ Diario *Infobae*, “Sergio Berni aseguró que «no va a haber más Policía Local»”, Buenos Aires, 17 de septiembre de 2020.



horas CORES u horas preventionales sin descenso del cupo para su realización, permitiendo que cada efectivo pudiera realizar hasta 100 horas mensuales sin que ello implique obligatoriedad de realizarlas; preparación académica, física y táctica para el personal operativo, con periodicidad semestral, así como también establecimiento de un curso de perfeccionamiento para el personal administrativo, técnico y profesional, también semestral; posibilidad de acceso a vivienda digna para la totalidad del personal policial, sea mediante la celebración de convenios con el Instituto de la Vivienda o a través de la construcción de no menos de complejos habitacionales por jefatura departamental; provisión semestral de uniformes para las jerarquías comprendidas entre el oficial de policía hasta la última jerarquía del subescalafón general oficial mayor, así como también de las jerarquías de oficial subayudante hasta oficial principal, acorde a su talla y contextura física, por fuera del plus salarial para mantenimiento de uniformes que el personal policial cobraba; entrega de chalecos antibalas para todos los efectivos; provisión y recargo de municiones en forma semestral; readecuación urgente de destino, reubicando a los efectivos policiales a no más de 60 kilómetros de su domicilio; creación de, por lo menos, dos hospitales policiales; evaluación psicológica para todo el personal policial en forma semestral para la prevención del suicidio, así como también mecanismos de seguimiento preventivos para aquellos casos que pudieran derivar en ello, así como también contención psicológica para cada efectivo que haya tenido un enfrentamiento armado; asesoramiento y asistencia jurídica real para cada efectivo que, en el ejercicio de sus funciones o por actos de servicio debiera afrontar causas penales; agilización de los mecanismos burocráticos relacionados con los expedientes del personal policial fallecido a fines de que los familiares del mismo pudieran acceder a la pensión correspondiente; traslado urgente de los detenidos alojados en comisarías y dependencias policiales a las correspondientes alcaidías dependientes del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires, en aras de aprovechar al máximo los recursos logísticos y humanos para la prevención del delito en territorio bonaerense; reformas edilicias de las dependencias policiales; entrega de móviles en condiciones y partidas de combustible, así como también que cada patrullero tenga el equipo



comunicacional correspondiente y el blindaje acorde a normas internacionales; entrega de equipos de comunicación en condiciones y de última generación; agilización por parte de los servicios sociales de la policía respecto del personal policial herido en acto de servicio, en caso de que debiera entregar prótesis y/o elementos de rehabilitación; regularización de los pagos del servicio de policía adicional (POLAD) y establecimiento de un plazo máximo de dos meses para el pago de dichos servicios; libertad de elección de fechas de vacaciones para el personal policial sin denegación por parte de las correspondientes autoridades policiales; y, por último, no impulsar medidas disciplinarias, administrativas o judiciales ante el reclamo policial.³³⁵

En la previa del presunto reclamo, el Ministerio de Seguridad oficializó la desafectación de más 400 policías involucrados en el conflicto desarrollado en septiembre de 2020 por la comisión de “gravísimas faltas administrativas”.³³⁶ Asimismo, autoridades de la cartera de Seguridad provincial presentaron una denuncia en el juzgado federal de Dolores por una supuesta “instigación pública a cometer delitos” en lo que constituyó, de hecho, una judicialización de la protesta por realizarse.³³⁷ Estos fueron los principales mecanismos mediante los cuales el gobierno de la provincia de Buenos Aires buscó desactivar de antemano la protesta policial pautada para el 11 de febrero.

³³⁵ Portal *Cronos*, “Policías de la Bonaerense se quejan por «incumplimientos» del Gobierno y podría haber otro conflicto”, La Plata, 2 de febrero de 2021.

³³⁶ KOLLMAN, Raúl, “Sergio Berni desafectó a 400 policías que participaron de la rebelión del año pasado”, en diario *Página 12*, Buenos Aires, 10 de febrero de 2021.

³³⁷ KLIPPHAN, Andrés, “Cuál fue la estrategia del gobierno de Axel Kicillof para desactivar la protesta de un grupo de policías bonaerenses”, en diario *Infobae*, Buenos Aires, 13 de febrero de 2021.



Finalmente, el 10 de febrero de ese año, Berni apuntó contra los encargados de promover esas protestas, señalando que eran mecanismos de resistencia contra la reforma de un “sistema policial caduco, viciado hasta en sus procedimientos”. En este marco, el funcionario provincial aseguró que las protestas eran organizadas por “policías exonerados por ladrones” que estaban disputando “una caja millonaria por la sindicalización policial”. Berni señaló, a su vez, que era un intento de desafiar la Constitución, las leyes y los reglamentos policiales impulsado por un “grupo minúsculo de personas que, basándose en el anonimato y utilizando las redes sociales”, empujaban o intentaban empujar a “aquellos incrédulos a desafiar y violar permanentemente” la Constitución. Dando cuenta del componente político de la protesta, el ministro señaló que no había escuchado protestar a los policías durante los cuatro años de gestión encabezados por María Eugenia Vidal, cuando el salario policial fue equiparado al de los docentes y habían incumplido aumentos anunciados para el personal policial. En este sentido, Berni indicó que no los había escuchado protestar oportunamente o que, acaso, “su silencio tenía precio”.³³⁸

El ministro deslegitimaba, una vez más, las protestas de los policías con relación a los puntos previamente planteados, y enmarcaba esos reclamos en aspectos propios de otras dimensiones, como la corrupción, el enriquecimiento ilícito y la vinculación de algunos funcionarios policiales con dirigentes y gobernantes políticos.

³³⁸ Diario *Perfil*, “Sergio Berni, contra la protesta policial: «Disputan una caja millonaria»”, Buenos Aires, 10 de febrero de 2021.



En octubre de 2021, algunos sectores de la policía³³⁹ volvieron a difundir versiones que indicaban que una nueva protesta policial sería llevada a cabo en la provincia. Para desactivarla, estos grupos solicitaron la incorporación de los policías desafectados por haber participado de las protestas de 2020; la igualación de los salarios con la Policía Federal en el escalafón más bajo; la quita de los recargos de servicios; la incorporación al sueldo de las horas CORES; el aumento del gasto destinado a uniformes, horas CORES y viáticos; la construcción de un hospital para uso exclusivo de los policías heridos en servicio; y, por último, la incorporación de un abogado en cada jurisdicción para defender a los policías involucrados en alguna causa penal.³⁴⁰ Frente a ello, el gobierno anunció un aumento salarial para el personal policial. En aquella ocasión, Kicillof resaltó que cuando habían asumido el salario real de los policías provinciales había sufrido una caída del 25,7% y que la gestión a su cargo se había propuesto “revertir esa situación”. En ese sentido, el mandatario destacó que se habían equiparado los ingresos policiales “con los de las fuerzas federales, cumpliendo, además, una reivindicación histórica”. A su vez, el gobernador manifestó que desde el inicio de su gestión, y a pesar de la pandemia, se había recuperado un 10% del poder adquisitivo de

³³⁹ En particular, sectores nucleados en distintas agrupaciones constituidas en redes sociales, presuntamente administradas por personal policial activo o retirado (en: Portal *Infocielo*, “Cuáles son los reclamos que sostiene la policía bonaerense, La Plata, 14 de octubre de 2021).

³⁴⁰ Portal *Infocielo*, “Cuáles son los reclamos que sostiene la policía bonaerense, La Plata, 14 de octubre de 2021. Véase, también: Diario *Perfil*, “Policía bonaerense anunció un paro: «Si hay millones para viajes de egresados, hay plata para mejores sueldos»”, Buenos Aires, 13 de octubre de 2021.



la policía. Finalmente, anunció un nuevo aumento de las horas CORES (Compensación por Recargo de Servicio).³⁴¹

Por último, en diciembre de 2021 circularon algunas versiones relacionadas con la realización de una nueva protesta policial, pero las mismas fueron rápidamente desestimadas con motivo del anuncio por parte del gobernador Kicillof de un nuevo aumento para los efectivos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.³⁴²

A modo de cierre, se puede mencionar que se produjeron varios reclamos y conflictos policiales durante la gestión de Kicillof como gobernador y de Berni al frente del Ministerio de Seguridad entre los años 2019 y 2023. Sin embargo, la respuesta oficial al respecto se basó, exclusivamente, en el otorgamiento de mejoras salariales, formativas y relacionadas con el equipamiento policial, por un lado, y en la deslegitimación sistemática de los reclamos efectuados por la policía por medio de su vinculación con expolicías acusados de corrupción, el señalamiento de los involucrados como interesados en obtener una caja millonaria proveniente de la sindicalización policial y, finalmente, la conexión de los policías que reclamaban con intendentes opositores y otros actores del sistema político provincial. Así, la respuesta a los reclamos policiales fueron las medidas mencionadas, y la validez de dichos reclamos fue puesta en tela de juicio cada vez que se producían.

³⁴¹ GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, “Kicillof anunció un aumento salarial para las fuerzas de seguridad de la Provincia”, La Plata, 14 de octubre de 2021.

³⁴² OCHOA MARTÍNEZ, Gonzalo, “¿Cuánto cobra por mes un policía bonaerense?”, en portal *Infocielo*, La Plata, 21 de diciembre de 2021; y DEBESA, Fabián, “El gobierno de Axel Kicillof aumenta el sueldo a la Policía y pagará un bono de \$20 mil a los estatales”, en diario *Clarín*, Buenos Aires, 21 de diciembre de 2021.



REFLEXIONES FINALES

Consideraciones generales

La presente tesis apuntó a contribuir al conocimiento sobre las concepciones, estrategias y acciones de las autoridades gubernamentales de la provincia de Buenos Aires en lo referido al gobierno de la seguridad entre los años 2015 y 2023, con particular énfasis en la relación entre los gobiernos políticos y la policía bonaerense.

En tal sentido, la investigación se ancló en las discusiones propuestas por distintos autores en torno al desempeño de los gobiernos en materia de seguridad y cuestiones policiales en la provincia bonaerense, y lo hizo mediante un enfoque conceptual asentado, principalmente, en las nociones de gobierno de la seguridad, las concepciones gubernamentales sobre la materia y las estrategias y acciones de intervención sobre las principales problemáticas en materia de seguridad.

Se refirió, también, al alcance al que apuntó el trabajo, al señalar que el mismo no buscó abordar absolutamente todos los aspectos vinculados con el objeto de estudio en el periodo delimitado, sino, específicamente, aquellos que fueron taxativamente delimitados y especificados en el planteo del problema formulado en la introducción del presente documento. En este sentido, se considera que los lineamientos establecidos resultaron pertinentes para el abordaje del problema de investigación. A continuación, algunas consideraciones sobre cada uno de los casos estudiados, así como también una comparación entre ambos y la postulación de futuras líneas de investigación.



Concepciones, estrategias y acciones en materia de seguridad y policía durante el gobierno de María Eugenia Vidal (2015-2019)

Las concepciones en materia de seguridad y cuestiones policiales presentadas por Vidal en los discursos abordados permitieron identificar una serie de elementos comunes y, sobre la base de ellos, delinear una concepción particular sobre los temas objeto de la investigación. En primer lugar, la mandataria procuro aludir de manera constante en sus exposiciones a las reformas tanto en la policía como en lo referido a la gestión de la seguridad. Este criterio da cuenta de una tendencia habitual en las autoridades gubernamentales en el país -en plano nacional como, también, subnacional- basada en la premisa de que todo lo formulado por las gestiones salientes no sirve y que la única manera de solucionar los problemas existentes en la materia reside en la refundación absoluta de todo lo establecido. Sobre esta línea, Vidal anunció reformas y procesos de modernización de la policía vacíos de contenido, tanto en lo sustantivo como en lo discursivo.

Segundo, las alocuciones formuladas por la mandataria se orientaron a la identificación de distintos antagonistas, unidos por el rechazo cuasi moral que suscitaban, a su entender, en la ciudadanía, tales como “los narcos”, “las barras”, “las mafias” y “los corruptos”. Desde ese lugar se plantó Vidal para fundamentar el resto de los criterios rectores que la gestión a su cargo mantuvo en la materia.

En tercer lugar, un ítem que se hizo presente en las presentaciones de Vidal abordadas fue la sobreactuación de la problemática de la inseguridad y la personificación de la misma en la propia figura de Vidal. Así, la gobernadora manifestó conocer el padecimiento de los vecinos bonaerenses como madre y como vecina de la provincia, y que ello era constatado en los timbreos y visitas que realizaba a distintos vecinos del territorio bonaerense. Por esta razón, aseguró saber en todo momento cuál era la sensación que experimentaban los vecinos sobre esas cuestiones.



Cuarto, es dable destacar la constante referencia al consumo problemático de sustancias estupefacientes como un problema relacionado con la seguridad, según el criterio de Vidal. La gobernadora aseguró varias veces que debían garantizar las condiciones seguritarias para que los jóvenes con ese tipo de problemas pudieran estar mejor, pese a que, en verdad, los problemas de adicciones y consumos problemáticos pertenecen al campo de la salud y no al de la seguridad, cuyo ámbito de competencia es, en todo caso, aquel vinculado con el control del tráfico ilícito de drogas.

Como un quinto elemento, podemos destacar la consideración respecto de lo que constituía una policía eficaz y moderna. De los discursos abordados en el trabajo se desprende que la mandataria consideraba al equipamiento de la policía y la formación y capacitación los dos pilares fundamentales que una policía debía tener para ser una “buena policía”. En este sentido, los restantes aspectos vinculados con la institución policial ocupaban un lugar marginal en la consideración de Vidal.

En sexto y último lugar, vale destacar que las menciones de Vidal respecto de la seguridad y la policía en la provincia fueron más extensas y pronunciadas en aquellos años en los que se llevarían adelante elecciones, tanto legislativas como generales. Esto muestra cabalmente la electorización de esta temática y, en consecuencia, su utilización en el marco de las campañas. El trasfondo de esta consideración oficial es la apatía gubernamental por dar respuestas de fondo a una problemática tan intrincada y compleja como lo es la seguridad y, en ese contexto, el gobierno de la seguridad y las instituciones policiales. Ello se vio fuertemente reflejado, también, en la cuantificación electoralista establecida por el gobierno provincial respecto de los procedimientos llevados adelante por la policía bonaerense. Allanamientos, incautaciones y derribos de bunkers de comercialización ilícita de estupefacientes fueron unificados en cifras grandilocuentes para poder plasmar el desempeño gubernamental en estadísticas que dejaran expuesto el trabajo hecho por el elenco ministerial en la materia, en reemplazo de una estrategia político-institucional integral para el abordaje de esa problemática.



Por otro lado, en lo referido a las estrategias políticas de control policial del delito impulsadas por el Ministerio de Seguridad a cargo de Cristian Ritondo, la característica más relevante giró en torno a los múltiples planes de seguridad anunciados por las autoridades durante los cuatro años de gestión. Se sucedieron seis anuncios de planes de seguridad diferentes, todos ellos orquestados en torno a la policía. En primer lugar, el plan inicial que presentaron Vidal y Ritondo luego de asumir, se basó en la adquisición de tecnología para el trabajo de la institución policial, la implementación de mejoras infraestructurales en distintas comisarías, la ampliación del parque automotor policial y la introducción de modificaciones en el sistema de formación de la policía provincial.

En segundo lugar, fue presentado, en conjunto con el gobierno porteño, el “Plan de Seguridad AMBA”, el cual tuvo dos iniciativas específicas: la implementación de un registro de autopartes y el sistema de anillos digitales para el monitoreo de patentes de automóviles. Ambas ideas apuntaban a intervenir sobre el robo de automóviles.

En tercera instancia fue presentado un plan de seguridad exclusivamente diseñado para la provincia de Buenos Aires. El mismo tuvo cuatro ejes: la optimización de la estructura policial, la introducción de mejoras en la formación y capacitación, la adquisición y mejora del equipamiento e infraestructura policial y, finalmente, la reconstrucción de la confianza ciudadana sobre la policía. Todas las medidas presentadas previamente -inclusive el registro de autopartes y el anillo digital presentados de forma conjunta entre la provincia bonaerense y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- fueron mencionadas en el marco del lanzamiento de este nuevo plan.

Como cuarto plan de seguridad, fue presentada una iniciativa impulsada por el gobierno nacional encabezado por Mauricio Macri y con Patricia Bullrich a cargo del área de Seguridad. La misma tuvo por objeto el refuerzo con múltiples efectivos de las policías y fuerzas de seguridad federales de distintos puntos del Gran Buenos Aires.



Otro lineamiento provincial presentado de forma no oficial fue el blindaje policial de diversas zonas gubernamentalmente consideradas conflictivas. La misma se basó en la ocupación territorial de distintos barrios populares con efectivos vestidos con vestimenta táctica y armamentos de alto calibre. Según fuentes oficiales, ello apuntó a brindar una sensación de seguridad en la ciudadanía, así como también a generar un impacto en los potenciales infractores. Esta iniciativa se produjo en la antesala de las elecciones de 2017.

Luego, y nuevamente de manera no oficial, se anunció la implementación de un plan multiagencial en zonas urbanas en las cuales el tráfico ilícito de droga había permeado el tejido social local. El mismo se compuso de distintas medidas impulsadas por diferentes áreas de gobierno, pero no se anunciaron mayores precisiones al respecto ni tampoco hubo anuncios (oficiales o no) sobre su implementación.

Posteriormente, se llevaron adelante como estrategias de control del delito por medio de la policía operativos contra los denominados “delitos prevenibles urbanos”, centrados en la realización de recorridos pedestres de efectivos policiales, la ampliación de los patrullajes y, por último, la implementación de retenes a vehículos y motos.

El quinto plan oficial fue el “Plan de Seguridad para el Área Metropolitana”, una iniciativa conjunta entre los gobiernos nacional, bonaerense y porteño. El mismo tuvo cinco líneas de acción. La primera se vinculó directamente con la prevención de delitos en el transporte público, por medio de la instalación de dispositivos de seguridad en paradas de colectivo y estaciones de tren. La segunda apuntó a la “lucha contra los motochorros”, por medio de la profundización de las medidas mencionadas previamente, como la implementación de retenes. En tercer lugar, fue anunciado por cuarta vez el anillo digital orientado a la lectura de patentes para prevenir la circulación de vehículos con pedido de captura. Cuarto, el plan apuntó a agilizar el funcionamiento de las agencias penales en materia de tráfico ilícito de drogas por medio de la desfederalización de los delitos menores. Pese a que esta iniciativa se encontraba



vigente en la provincia de Buenos Aires desde 2005, en la ciudad porteña aún no había sido implementada, motivo por el cual se incorporaba al plan de seguridad. En quinto y último lugar, se anunciaron modificaciones en las estructuras policiales, así como también la implementación de mecanismos de transparencia sobre dichas instituciones.

Como se aprecia, el rasgo distintivo de la gestión ministerial encabezada por Ritondo en materia de estrategias de control policial del delito se halla en el lanzamiento compulsivo de planes de seguridad, aun cuando los elementos que componían esos planes no eran definidos con claridad y, en muchas ocasiones, eran comunes a otros planes previamente lanzados. Por cierto, estas iniciativas no especificaban cuál había sido el diagnóstico previo que había impulsado a las autoridades a promover esas acciones, ni cuánto tiempo durarían, ni cuáles serían los mecanismos de seguimiento y evaluación establecidos a fines de garantizar su cumplimiento y verificar su eficacia.

En cambio, primó la presentación masiva de planes de seguridad y el discurso oficial basado en la certeza de que el gobierno “tenía un plan” en la materia. Llamativamente, pese a los numerosos actos oficiales en los cuales estos planes fueron presentados, los mismos no contaron con un respaldo normativo detrás, lo que evidencia, también, el amplio grado de informalidad que tenían las políticas impulsadas.

En cuanto a las modalidades de intervención por fuera de las referidas estrategias impulsadas, la institucionalidad policial promovida durante el gobierno de Vidal merece algunas reflexiones. La impronta inicial que la administración exhibió en el tema se basó en una serie de promesas tales como el sostenimiento de las policías locales y la construcción de una policía moderna. En la práctica, la primera modificación se produjo en 2016, cuando se implementaron cambios en la organización de la policía que, entre otras cosas, implicaron la creación de nuevos cargos que debían ser ocupados por personal policial con rango de comisario. Estos cambios fueron presentados como una acción necesaria para dar respuesta a la excesiva descentralización y



burocratización de la policía. Los mismos tuvieron un fuerte apoyo y legitimación mediáticos.

Posteriormente, y a contramano de lo sostenido al inicio del gobierno, Vidal y Ritondo avanzaron la rescisión de convenios entre distintos municipios bonaerenses que habían conformado Unidades de Policía de Prevención Local y la provincia y, posteriormente, el cese de la incorporación de agentes para esas unidades.

Seguidamente, se conformó la Unidad Táctica de Operaciones Inmediatas, una unidad con despliegue operativo de apoyo a otras dependencias policiales. Una iniciativa que hubiera resultado novedosa si se conformaba como una instancia dirigida a brindar respuesta inmediata a los hechos en flagrancia pero se limitó a brindar apoyo operativo.

En 2018 se anunció una reforma en la policía, pero los ítems que constituyeron la misma fueron el aumento de los cupos para los aspirantes a cadetes, cambios en las licencias de los efectivos, modificaciones en el sistema informático, aumento de los efectivos destinados a tareas de calle y la instalación de tótems de denuncia, entre otros.

En último lugar, en septiembre de 2019 y a dos meses de dejar la administración provincial, se aprobaron una serie de cambios en los mecanismos de ascenso de la policía. Una iniciativa favorable, pero impulsada casi al finalizar la gestión.

La institución policial no fue objeto de reformas ni tampoco fueron presentados proyectos en esa dirección por el gobierno bonaerense a cargo de Vidal. En cambio, se catalogaron como reformas policiales a meros cambios organizativos y, también, a otras instancias de mucho menor envergadura como el aumento de los aspirantes a integrar la policía. El tema de las Unidades de Policía de Prevención Local también representó un elemento paradigmático ya que, en el inicio de la gestión, los funcionarios provinciales prometieron mantenerlas vigentes y, además, profundizar en su formación e ir hacia un esquema de plena municipalización de las mismas. Finalmente, ocurrió todo lo



contrario. El gobierno liderado por Vidal optó por no alterar, entonces, la institucionalidad policial que moldeaba a la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

En lo referido al control policial, el gobierno vidalista inició con una postura clara en favor del control y la evaluación sobre el funcionamiento de la policía. Ello fue plasmado, rápidamente, en la implementación de las Declaraciones Juradas Anuales para distintos funcionarios, entre quienes figuraron los efectivos policiales con categoría igual o superior a subcomisario o personal de categoría inferior a cargo de una comisaría.

Sin embargo, con el correr del tiempo, el criterio gubernamental pasó de priorizar el control y la evaluación de la policía a iniciar de forma masiva sumarios y vincular los efectivos apartados con “la mafia” y “la corrupción”, lo que acabó por esmerilar la impronta con la que había iniciado el gobierno su desempeño en esta cuestión.

Una iniciativa destacable en la materia fue la implementación de un programa de prevención de consumo problemático de sustancias al interior de la policía, enfocada desde la psicología y tendiente a garantizar el bienestar de los efectivos policiales.

También, es dable ponderar la creación del Registro de Policías Expulsados e Inhabilitados de la Provincia (REPEI), dirigido a otorgar carácter público a la nómina de policías objeto de expulsiones e inhabilitaciones. Se trató de una medida positiva porque brindó transparencia a esos procesos y no expuso a los efectivos ya que únicamente se publicaron los datos de aquellos policías que contaban con una resolución sobre sus casos. Lo único objetable de esta iniciativa fue que la misma se enmarcó en un criterio tendiente -al igual que lo ocurrido en otras cuestiones vinculadas con la seguridad- a la cuantificación del accionar gubernamental. En ese sentido, se desvirtuó un poco la iniciativa y cobró mayor relevancia la cifra de efectivos involucrados en esos procesos y, en consecuencia, esas cifras fueron utilizadas políticamente para demostrar eficacia en la materia.



Una última cuestión, que aún se encuentra abierta, giró en torno a la investigación por presunta realización de tareas de espionaje ilegal desde la Auditoría General de Asuntos Internos durante el gobierno cambiemita. El proceso judicial se encuentra abierto y, pese a que distintas instancias ratificaron la legitimidad de algunas pruebas, todavía no hay una condena firme. Si ello fuera demostrado, las medidas positivas en materia de control policial impulsadas durante estos cuatro años se verían esmeriladas.

En suma, en materia de control policial, el gobierno de Vidal mostró un desempeño activo y tendiente a garantizar transparencia de cara a la ciudadanía. Esto fue plasmado en la implementación de distintas medidas, muchas de ellas de carácter positivo y necesario. No obstante, el gobierno dilapidó lo que se podría haber constituido como una política de estado en pos de capitalizar políticamente su labor en ese tema, lo que implicó la mera cuantificación del desempeño oficial en la materia, junto con la vinculación de los efectivos objeto de sanciones con la mafia y la corrupción.

Finalmente, en materia de conflictos policiales, el gobierno de Vidal no tuvo que enfrentar grandes desafíos. En cambio, se encontró con conflictos potenciales que fueron rápidamente atendidos por medio de anuncios oficiales. Se sucedieron varios anuncios de protestas o medidas de fuerza (como la realización de sirenazos) y la inmediata respuesta del gobierno atendiendo los reclamos de los efectivos -quienes, en sus reclamos iniciales dejaron claro que su decepción respecto del gobierno se basaba en que muchos de ellos habían apoyado a Vidal en los comicios-. En esta etapa, también, la Corte Suprema de Justicia de la Nación falló en contra del acceso a la personería gremial al Sindicato de Policías de la Provincia de Buenos Aires, algo que también pudo haber influido en la ausencia de conflictos de relevancia entre la policía y el gobierno.



Concepciones, estrategias y acciones en materia de seguridad y policía durante el gobierno de Axel Kicillof (2019-2023)

Las concepciones en torno a la seguridad y la policía manifestadas por Kicillof durante el periodo estudiado evidenciaron una serie de cuestiones de relevancia para el presente trabajo. En primer lugar, la contraposición que buscó instalar con relación a su antecesora, tanto en las formas como en el contenido. Kicillof colocó al marketing de Vidal como su antagonista y, frente a él, opuso un discurso cientificista que aseguró que las intervenciones en lo vinculado con la seguridad y la policía por parte de su gobierno se basaron en estrategia, método y fundamentos empíricos.

En segundo lugar, destacó la consideración meramente presupuestarista de la seguridad. Para el gobernador, el signo más evidente del compromiso gubernamental con respecto a la seguridad era el aumento del presupuesto en términos reales destinado a esa cuestión, así como también la realización de distintas inversiones para la adquisición de equipamientos e insumos policiales y la mejora de las condiciones de vida de los efectivos policiales. Esto trajo aparejado la excesiva cuantificación de los resultados del desempeño gubernamental sobre cuestiones afines, la comparación estadística entre su administración y el gobierno previo, la comparación de presupuestos y otras cifras vinculadas. Todo en un marco de electoralización de los resultados ya que, en definitiva, la cuantificación del funcionamiento gubernamental fue mucho más pronunciada en aquellos años en los que se llevarían adelante procesos electorales.

Tercero, resultó llamativa la confrontación que Kicillof realizó entre el accionar político-institucional de su gobierno en lo atinente a la seguridad, por un lado, y el abordaje que el peronismo había llevado adelante en la materia durante las décadas anteriores. El gobernador aludió a la existencia de problemas estructurales y ausencia de un abordaje serio de la seguridad durante las últimas décadas y, en este sentido, la única excepción a los gobiernos peronistas en la provincia había sido la administración



de Vidal. Así, este dirigente marcaba una diferencia con su propio espacio político de pertenencia.

En cuarto lugar, y como se mencionó recientemente, se advierte que la incorporación plena de los asuntos vinculados con la seguridad y la policía en los discursos estudiados se produjo de manera más pronunciada en los años en que se llevarían adelante elecciones, tanto legislativas como generales. En 2021, Kicillof hizo una profunda mención a la cuestión y, en 2023, colocó a la inseguridad como el problema central de la provincia y la gran deuda pendiente, a pesar de acusar haber realizado múltiples acciones en ese campo. Este criterio choca contra el propio discurso de Kicillof, quien destacó que su gobierno trabajó de forma seria y con un criterio ordenado sobre la seguridad pero, al parecer, ello no había influido de forma manifiesta en esa cuestión.

Un quinto punto que se desprende de las alocuciones kicillofistas reside en la brecha y el desfasaje existente entre los diagnósticos que el gobernador trazó en materia de seguridad y asuntos policiales -en teoría, como consecuencia de la realización de labores orientadas a establecer un cuadro situacional en la materia por parte de las autoridades relacionadas con esas cuestiones- y las medidas que anunciaba para dar respuesta a esos diagnósticos. Mientras la consideración oficial respecto de los problemas detectados giraban en torno al abandono gubernamental, la respuesta a ello eran medidas estrictamente vinculadas con la cuestión policial y, en particular, con la adquisición de equipamiento, como si el problema de la seguridad, a ojos del gobernador, se circunscribiera exclusivamente al funcionamiento de la institución policial.

En sexto lugar, fue destacable la alusión a los procesos de reforma de la policía por parte de la máxima autoridad provincial, un elemento común a las últimas administraciones, quienes fueron vaciando cada vez más de contenido a esta noción. En este sentido, Kicillof presentó como una reforma estructural y funcional de la policía a



los cambios que se impulsaron en el ámbito de la institución, cuya orientación fue tendiente a la centralización del mando, en contraposición a lo que la mayoría de los expertos en la materia establecen como iniciativas reformistas. Se advierte, entonces, que prácticamente cualquier acción de menor orden impulsada sobre la institucionalidad policial se presenta como una reforma para las autoridades de la provincia.

En séptimo y último lugar, cabe destacar lo llamativo de la consideración gubernamental de la inseguridad como un fenómeno biológico. Según el gobernador, y alegando que dicho concepto había sido acuñado por el ministro Berni, la inseguridad fue considerada como una “endemia” que azotaba la provincia. Se entiende que esa propuesta conceptual se enmarcó en el contexto de la pandemia por coronavirus, pero la metáfora escogida resultó a las claras evocadora del uso que se había hecho durante la última dictadura cívico-militar de la cuestión biológica para presentar a los ciudadanos tildados de “enemigos subversivos”. Si a ojos del gobierno, la inseguridad era una endemia, los actores y tramas relacionados con ellos debían ser, de algún modo, curados o tratados, ignorando que la problemática criminal requiere, únicamente, de un compromiso político e institucional para un abordaje integral de dicha cuestión.

En materia de estrategias políticas de control policial del delito, durante el gobierno encabezado por Kicillof se pudieron identificar una serie de elementos y hechos de relevancia para la investigación. En primer lugar, la existencia de disonancias entre el gobierno provincial y el gobierno nacional, particularmente sostenida por el ministro de Seguridad bonaerense, que acabó por impactar en el refuerzo de la operatividad policial orientada a la prevención en la provincia por parte de los efectivos de las fuerzas de seguridad y policías federales. El trasfondo del conflicto giró en torno a quién tendría tener la conducción operativa y coordinación de dichos agentes, pero el desentendimiento culminó con el pedido de Berni para retirar todos los efectivos federales de la provincia. Con el advenimiento de la pandemia, ambas carteras



acercaron posiciones y se materializó el envío de efectivos federales a la provincia. Esto no constituye una estrategia política de control del crimen, pero ante la marcada ausencia de las mismas, este tipo de acciones institucionales fueron consideradas como tales.

El primer plan de seguridad para el territorio bonaerense fue lanzado en septiembre de 2020 por el gobierno nacional, en el marco del “Programa de Fortalecimiento de la Seguridad en la Provincia de Buenos Aires”, una iniciativa basada en el otorgamiento de fondos nacionales para la compra de equipamiento policial y patrulleros, así como también en el envío de más efectivos federales para contribuir en la realización de tareas preventivas. De este modo, a pedido del gobierno provincial, el gobierno nacional intervino en la seguridad provincial por medio de la ampliación del sistema vigente, todas ellas establecidas en torno a elementos policiales.

El único plan de seguridad impulsado por la administración bonaerense se lanzó, también, en septiembre de 2020, luego de varias expresiones que evidenciaron el desánimo gubernamental en la materia -expresado por el propio gobernador en términos de que “cualquier plan de seguridad era mejor que no tener uno”- y luego de varios meses de demora. La medida fue denominada “Plan Integral de Seguridad para la Provincia de Buenos Aires” y contuvo solo dos medidas. Por un lado, una reestructuración salarial para los efectivos de la policía y, por otro, mejoras en el sistema de formación y capacitación de la institución. Considerando que el plan fue lanzado en medio del conflicto que se había desatado entre la policía y el gobierno provincial, esto pareció indicar que, en verdad, no había ningún tipo de plan, pese a las múltiples referencias al respecto y que, de urgencia, se establecieron esas dos medidas de corte netamente policialistas como integrantes de un plan provincial en la materia. A su vez, Kicillof refirió posteriormente que este plan constituía una respuesta estructural a problemas que aquejaban a la provincia desde hacía años y que era el plan de seguridad más grande de la historia.



En 2021, el gobierno presentó un plan gubernamental denominado “Programa de Reconstrucción y Transformación Integral 2022-2027”, dentro del cual uno de los ejes de acción era la seguridad, sin que ello implicara la conformación de lineamientos de acción claros al respecto. En cambio, el capítulo orientado a la seguridad prometió aumentar las inversiones gubernamentales para garantizar una mayor capacidad operativa policial.

Finalmente, en 2023, fue lanzado por el gobierno nacional el Comando Unificado Conurbano que, en verdad, implicó un nuevo envío de agentes de las policías y fuerzas de seguridad federales al territorio provincial. Ello evidenció la activa participación nacional en la seguridad bonaerense ante la inacción provincial y la demanda de apoyo federal. Nuevamente, el mismo fue objetado por las autoridades bonaerenses. En esta ocasión, quien rechazó el apoyo del gobierno nacional fue el propio gobernador bonaerense.

En el plano de las acciones institucionales, la administración kicillofista exhibió una serie de rasgos distintivos. En primer lugar, y en lo atinente a la institucionalidad policial, el gobierno promovió, como primera medida, la creación de la jefatura policial como una instancia de conducción superior de todas las dependencias policiales, conformando una policía con una impronta más verticalista y centralizada. En ese marco, Berni consideró a los procesos de reformas policiales como iniciativas que perjudicaban la cadena de mando y confundían a los efectivos policiales, sentando la postura oficial al respecto.

En mayo de 2020, se produjo otro hecho de relevancia, basado en la implementación de una serie de modificaciones organizativas en la policía, tanto en lo atinente a las policías bonaerenses como en el marco del “fortalecimiento del sistema de seguridad pública” provincial. En este sentido, se promovió un esquema de centralización basado en la conformación de Estaciones de Policía Departamentales de Seguridad en distintos distritos, en cuyo entorno quedaron subsumidas todas las áreas



de la policía. Este fue, en términos concretos, la culminación de la absorción de las Unidades de Policía de Prevención Local por parte de la policía bonaerense. En el marco del fortalecimiento del sistema de seguridad pública, en tanto, se instó a los municipios a firmar convenios de colaboración para el establecimiento de planes de seguridad conjuntos y la realización de mesas de coordinación y cooperación que, en verdad, resultaron ser el decorado de la incorporación definitiva de las policías locales a la órbita de la policía provincial.

En 2022, el gobierno presentó un proyecto de ley presentado como una reforma estructural de la policía que, en verdad, se basó en una serie de cambios circunscriptos a la esfera del régimen profesional, a saber: licencias, ascensos e instancias de formación y de capacitación, entre otras. La iniciativa no prosperó hasta la fecha.

En último lugar, es dable destacar la conformación de la unidad policial Fuerza Barrial de Aproximación (FBA), destinada a prestar servicios operativos en barrios afectados por el menudeo, conforme lo establecido por el propio ministro Berni.

En esta dirección, la institucionalidad policial durante el gobierno de Kicillof no experimentó procesos de reforma o modernización de la policía tendientes a actualizar los parámetros doctrinarios de la institución, sino que ponderó los modelos de policía tradicionales, basados en la unificación y centralización del mando, bajo un patrón de comportamiento anacrónico y estrictamente policialista. Este fenómeno tiende a implicar que las políticas de seguridad sean moldeadas en torno a la policía y no desde una instancia político-institucional que incluya a la policía pero no de forma exclusiva.

Sobre los controles funcionales, se advirtió una clara diferenciación con el gobierno anterior desde el inicio de la gestión, tanto desde lo discursivo como en la práctica, ya que al poco tiempo del arribo del nuevo gobierno se reincorporaron efectivos que se encontraban en disponibilidad y no habían sido objeto de sanciones mediante resoluciones oficiales. Otro gesto en esta dirección se hizo presente en la



interrupción de las actualizaciones en el Registro de Policías Expulsados e Inhabilitados (REPEI).

Luego del conflicto policial detallado pormenorizadamente, el criterio oficial se orientó al establecimiento de una suerte de purga en la cúpula policial y de varios efectivos de la institución policial, alegando que los mismos habían tenido intereses contrarios a los del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y que ello había derivado de su vinculación con diversos sectores de la política bonaerense y, en particular, con intendentes opositores pertenecientes a distintos espacios políticos.

Finalmente, con motivo de un hecho de corrupción policial, Sergio Berni consideró que ese tipo de episodios ocurrían en cualquier lugar del país en el que hubiera dispositivos gubernamentales que se pudieran sortear por medio de otro tipo de incentivos, tales como coimas. Para él, la corrupción policial se enmarcaba en una trama global relacionada con el avance del narcotráfico. Así, el criterio oficial respecto del control policial osciló entre la diferenciación respecto del gobierno precedente, las sanciones a los efectivos que protestaron por sus condiciones de trabajo y la justificación de algunos hechos de corrupción motivados por fenómenos globales y costumbres nacionales.

En último lugar, en lo referido a los conflictos policiales, el gobierno kicillofista expresó dos posiciones marcadamente antagónicas. En primer lugar, en septiembre de 2020, cuando se desató el conflicto policial abordado en el trabajo, el ejecutivo bonaerense desestimó estos reclamos y los enmarcó en pujas de carácter político. Luego de la presencia de numerosos efectivos policiales, expolicías y familiares de policías en el despacho de Sergio Berni en La Matanza, en la Casa de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, en la Quinta Presidencial de Olivos y en distintos puntos del país, el gobierno, finalmente, presentó el plan de seguridad provincial que se basó, únicamente, en dos medidas orientadas a mejorar las condiciones laborales de la policía: el salario y



la profesionalización. Es decir, sin tomar como válido el reclamo policial, Kicillof y Berni optaron por atender estos pedidos por fuera de la instancia del conflicto.

En 2021, ante versiones de una nueva protesta, el gobierno impulsó la implementación de 400 sumarios administrativos y denuncias penales a los efectivos que habían formado parte de la protesta de 2020 por incumplir su trabajo y por faltas administrativas. Berni vinculó las protestas con las policías locales, alegando que, por su corta formación, los efectivos que integraban estas unidades no respetaban la cadena de mando; a la resistencia policial a la amplia reforma policial que, a su entender, el gobierno estaba impulsando y, finalmente, a la disputa por la caja de la sindicalización policial.

Posteriormente, circularon en redes sociales dos rumores de una eventual protesta policial y, ante la difusión de esas versiones, el gobierno anunció aumentos salariales para la policía bonaerense. En este sentido, el patrón de comportamiento pasó de desestimar y deslegitimar los reclamos de los policías para pasar a convalidarlos de manera inmediata y sin ningún tipo de discusión al respecto. Este fue, entonces, el criterio pendular del gobierno en torno a los conflictos policiales desarrollados entre 2019 y 2023.

Continuidades y rupturas en el gobierno y gestión política de la seguridad y la policía por parte de María Eugenia Vidal (2015-2019) y Axel Kicillof (2019-2023)

Las dos administraciones estudiadas a lo largo del presente trabajo exhibieron continuidades y rupturas en lo referido al gobierno de la seguridad y la policía. Esta última cuestión resulta esperable si tenemos en cuenta que se trató de dos gobiernos de signos políticos e ideológicos presuntamente contrapuestos, motivo por el cual era previsible que tuvieran distintos criterios sobre el abordaje de la seguridad y los asuntos



policiales. Sin embargo, la presencia de tendencias comunes resulta llamativa y, más aún, cuando desde lo discursivo ambas gestiones se distanciaron de sus predecesores.

Varios elementos destacaron en cuanto a los patrones en común. El primero de ellos fue la consideración electoralista de las cuestiones vinculadas con la seguridad y la policía. Ello se expresó en la incorporación de estas temáticas en las agendas de gobierno correspondientes a los años en los que se desarrollarían procesos electorales. En ese marco, esos dos asuntos se establecieron como recursos extraordinarios que permitieron a los gobernantes brindar a la ciudadanía promesas y respuestas en un tema apremiante. Por cierto, esto también se vio plasmado en la cuantificación del desempeño gubernamental en la materia por medio de la difusión compulsiva de los procedimientos policiales efectuados, los chalecos antibalas y patrulleros comprados, los kilos de estupefacientes incautados y los policías egresados, entre otras cifras.

Otra cuestión común a ambos gobiernos fue la construcción discursiva de antagonistas para el ejercicio de la gestión política de la seguridad. Mientras Vidal se colocó en las vereda opuesta a “las mafias”, “la corrupción” y “los narcos”, Kicillof se diferenció de los dirigentes políticos que ejercían el gobierno por medio del marketing y la construcción de slogans. Esta cuestión pareció resultar efectiva para ambos en la medida en que legitimó sus acciones y dio lugar a un criterio unificador, a saber: la oposición a esos antagonistas y, en ese contexto, a su forma de gestionar la seguridad.

Un tercer punto de contacto entre Vidal y Kicillof en la materia estudiada se halla en la ausencia de estrategias políticas de control del crimen o, más bien, en la apatía gubernamental para diseñar e implementar políticas con criterios claramente definidos, surgidas a partir de la formulación de un diagnóstico sobre la seguridad y la policía, mediante estrategias político-institucionales tendientes a considerar al fenómeno integralmente y a fomentar la articulación interinstitucional y el abordaje multiagencial.



En su reemplazo, ambos gobernantes introdujeron una (no) estrategia política de control policial del crimen, basada en la amplificación de los sistemas de seguridad y policía vigentes, colocando a la institución policial como el órgano rector de todas las medidas implementadas y caracterizada por la adquisición de equipamiento policial, la realización de obras infraestructurales y la postulación de la necesidad de mejorar la formación y profesionalizar a los integrantes de la policía bonaerense.

En cuarto lugar, destacaron las iniciativas de cambios institucionales impulsadas sobre la policía provincial por parte de los distintos ministros. Ambas fueron presentadas por los dos gobiernos como reformas policiales pero, en verdad, constituyeron modificaciones organizativas tendientes a la centralización del mando, atomización del funcionamiento y profundización del verticalismo imperante en la policía. Ritondo basó estas medidas en la necesidad de desburocratizar a la institución, mientras que Berni lo hizo alegando la necesidad de restituir las cadenas de mando naturales, por medio del impulso de una instancia superior de coordinación como lo fue la jefatura de Policía que se introdujo en reemplazo de la Superintendencia General de Policía.

Un quinto criterio común a las dos administraciones fue la convicción refundacional sobre los asuntos de seguridad y policía. Ambos gobiernos asumieron y ejercieron el poder convencidos de que era necesario impulsar medidas diametralmente opuestas a las que habían sido realizadas por sus antecesores, constituyendo a esta creencia como algo dogmático y alejando toda posibilidad de construir políticas de estado en una materia tan sensible y apremiante como lo es la seguridad pública.

En sexto y último lugar, un hecho no menor es que ambos dirigentes provenían de la política de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto tiene una particular implicancia si se toma en cuenta el diseño institucional de la provincia de Buenos Aires y de la ciudad porteña. En este sentido, la configuración política de la jurisdicción que gobernaron es diametralmente opuesta a la jurisdicción donde se formaron políticamente. La discusión por la seguridad o, por ejemplo, por la municipalización de



la seguridad o la policía adquiere un sentido muy distinto si se piensa en un territorio como la Ciudad de Buenos Aires o, por lo contrario, en la provincia de Buenos Aires, con los municipios que la conforman, la omnipresencia de los “barones del conurbano” y su influencia en la toma de decisiones, entre otros factores. Esto no puede ser pasado por alto a la hora de considerar los puntos en común entre ambos mandatarios provinciales.

En cuanto a las diferencias entre ambas administraciones advertidas, se observa que Vidal impulsó una postura tendiente al enfrentamiento narrativo y simbólico, por medio de la magnificación de las problemáticas criminales que, a su entender, aquejaban a la provincia. Así, la mandataria exhibió una actitud de optimismo ante la adversidad y se instaló como una vecina y madre más, que se disponía a dar pelea contra las mafias, la corrupción y el narcotráfico, instalando al ejercicio del gobierno político de la seguridad y la policía como una cuestión vecinalista y cuasi moral. Ello derivó, desde ya, en la magnificación de algunos fenómenos criminales menores, que requerían, en todo caso, de un abordaje serio por parte de la administración gubernamental.

Kicillof, en cambio adoptó una postura meramente presupuestarista, economicista y adquisicionista, enmarcando las distintas falencias que la provincia tenía en materia de seguridad y policía en desatinos relacionados con la administración presupuestaria de la seguridad basada en la reducción en términos reales del presupuesto y la necesidad de adquirir más equipamiento. Este criterio fue avalado y compartido por el gobierno nacional, quien conformó un fondo especial para la seguridad en la provincia, a tono con lo planteado por la administración bonaerense. Por cierto, al optimismo vecinalista de Vidal, Kicillof también opuso el desánimo y la falta de convicción respecto del desempeño de su gobierno en materia de seguridad, lo que fue plasmado en distintas expresiones tales como que “cualquier plan de seguridad era mejor que no tener uno” y que apuntarían a establecer un sistema “lo mejor posible”.

Otra divergencia se halló en la postura que los distintos gobiernos adoptaron en lo relacionado con las reformas policiales. Pese a que ninguna de las dos



administraciones llevó adelante procesos de reformas sobre la policía provincial³⁴³, desde lo discursivo manifestaron tendencias marcadamente opuestas. Mientras que Vidal enmarcó, prácticamente, todas las acciones desarrolladas en materia de seguridad y policía en la ambiciosa reforma que supuestamente estaban llevando adelante, Berni se pronunció abiertamente en contra de las reformas, señalando que las mismas acarrearían malestar en la policía y el propio Kicillof consideró como algo positivo el sostenimiento del elenco político vinculado con la seguridad, alegando que ello daba cuenta de la convicción gubernamental respecto de las acciones implementadas y transmitía seguridad en ese sentido.

La última diferenciación no puede ser definida de forma clara, ya que gira en torno al abordaje gubernamental del control policial y los conflictos policiales. Vidal y Ritondo impulsaron una política de control policial agresiva, basada en la realización masiva de sumarios e investigaciones administrativas a miles de policías y la conformación de un registro de policías expulsados e inhabilitados. Y, en lo relacionado con los conflictos policiales, esta administración evitó cualquier tipo de enfrentamiento y, en este sentido, cada vez que circularon rumores de conflictos policiales venideros, el gobierno anunció aumentos para los efectivos policiales.

Kicillof y Berni, en cambio, dejaron en claro desde el inicio de su gestión que el control policial sería reducido a una expresión secundaria y lo evidenciaron en alocuciones y acciones, como la desactualización del registro impulsado por Vidal y la promoción del regreso de varios efectivos policiales suspendidos. En materia de

³⁴³ Entendiendo a los procesos de reformas policiales tal como lo establecen los especialistas en la materia, es decir, como procesos político-institucionales orientados a modernizar y adecuar a las nuevas realidades sociales vinculadas con el fenómeno criminal a las instituciones policiales, y no como medidas orientadas al sostenimiento del orden vigente o, en su defecto, del retorno a esquemas tradicionales previos.



conflictos, en cambio, la postura gubernamental planteada se basó en la resistencia. Así, el gobierno desatendió los reclamos volcados por los efectivos policiales en 2020 y el conflicto escaló de forma inesperada. Frente a un posible nuevo conflicto, el accionar gubernamental se basó en la apertura -y mediatización- de 400 sumarios a los policías que habían participado de la primer protesta, así como también la realización de distintas demandas contra ellos. Ello sirvió como cortafuegos del conflicto. Sin embargo, ante los siguientes presagios de conflictos, el gobierno respondió otorgando los aumentos y demandas de la policía, adoptando una actitud similar a la planteada por el gobierno de Vidal. En este sentido, se advierte que la administración gubernamental de Kicillof utilizó políticamente el control policial para prevenir conflictos policiales.

Como fue destacado previamente, se encuentra abierta una causa judicial por la presunta realización de tareas de espionaje ilegal por parte de la Auditoría de Asuntos Internos durante la gestión de Vidal. De modo que no puede establecerse, al menos en esta etapa de la investigación, si este fue un criterio de diferenciación o semejanza.

Pues bien, dado que se concluye aquí que, más allá de las diferencias políticas y discursivas exhibidas por ambos gobiernos, se sostuvieron un conjunto de elementos a lo largo de los ocho años abordados, un interrogante sobre el cual corresponde reflexionar gira en torno a cuál es la lógica detrás del sostenimiento de dichos elementos. Es decir, por qué algunos criterios cambiaron y otros se sostuvieron. Una posible respuesta podría indicar que existe algo dentro de los elementos que se sostuvieron (la ampliación del sistema vigente, la circunscripción de la discusión por la seguridad a las cuestiones policiales, la militarización la actividad policial en barrios populares, el direccionamiento de la mayor parte del accionar gubernamental a la compra de recursos materiales para tareas policiales) que, aun en la competitiva arena de la política bonaerense y en ofertas electorales distintas, rinde políticamente. Esta tendencia se sostuvo aun cuando cambiaron los escenarios y, con ellos, diversas



variables contextuales. Esto vuelve aún más relevante la continuidad de algunos lineamientos políticos e institucionales.

También cabe insertar en esta discusión el rol de los intendentes en la trama política provincial. Si bien en el presente trabajo su interacción con los gobernantes bonaerenses en lo que atañe a la seguridad fue abordada de forma tangencial, no se puede ignorar su influencia en el desempeño de los distintos gobiernos provinciales. Como se mencionó previamente, el diseño institucional de la provincia y la configuración política particular derivada de ello torna a los gobiernos locales en un actor central de la trama política provincial. Así como es resaltada la dependencia del gobierno bonaerense respecto del gobierno nacional en diferentes aspectos (básicamente, en cuestiones relacionadas con la propia estructura federal del país como la coparticipación o la cooperación financiera, entre otros), también es pertinente destacar el activo papel que desempeñan los intendentes como grupo de presión sobre los gobernadores.

Si el poderío de los intendentes en numerosas ocasiones condiciona el desempeño de los gobernantes, quizás la provincia antes que ser un territorio que abarca las 135 intendencias pueda pensarse como un conglomerado compuesto por esas intendencias. Si a esto le añadimos el hecho de que los gobernadores que estudiamos en la tesis provienen de la ciudad porteña arribamos a un hecho contundente: si la provincia se compone, esencialmente, por las intendencias y no por el propio territorio bonaerense; y los gobernadores son porteños (de origen y de formación política) y no nativos de la provincia de Buenos Aires; ¿qué es lo que permanece *bonaerense* en el tiempo? La respuesta es evidente: la policía. Este factor, quizás, explique las continuidades evidenciadas aquí.

Por cierto, también corresponde dar cuenta del desempeño de ambos gobiernos en un plano estadístico. En este sentido, se cuenta con dos grandes fuentes de datos para dar cuenta de la evolución del delito en la provincia de Buenos Aires: las estadísticas del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) del Ministerio de Seguridad de la



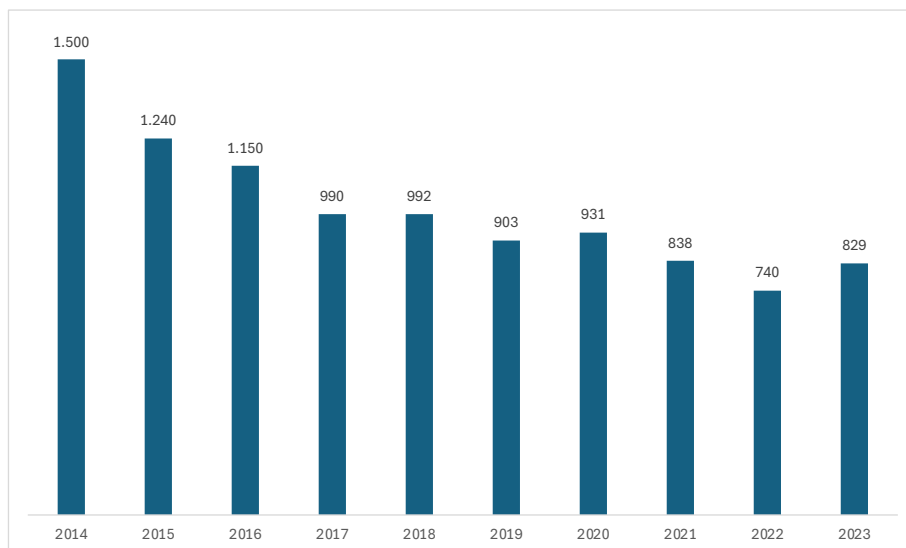
Nación y del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires.³⁴⁴ Según el primero, los homicidios dolosos en la provincia de Buenos Aires se redujeron un 27% entre los años 2015 y 2019, pasando de 1.240 hechos a 903, en tanto que para el periodo 2019-2023, la cifra se redujo en un 8%, pasando de los 903 casos referidos a 829.³⁴⁵ Para este último caso, hay que tomar en cuenta también el advenimiento de la pandemia por coronavirus en el año 2020, lo que derivó en la reducción de las estadísticas criminales a causa de las restricciones impuestas para la circulación de personas.

³⁴⁴ En el caso del SNIC, el origen de los datos producidos son los hechos delictivos registrados y reportados por las policías y fuerzas de seguridad federales y provinciales, mientras que las del Ministerio Público Fiscal los datos provienen de las investigaciones penales preparatorias (IPP) iniciadas por las distintas dependencias provinciales que conforman el Fuero Criminal y Correccional de dicha dependencia judicial.

³⁴⁵ Datos obtenidos de las estadísticas criminales publicadas en el sitio web del Ministerio de Seguridad de la Nación, Buenos Aires, 2024.



Víctimas de homicidios dolosos por año. Provincia de Buenos Aires. Años 2014-2023



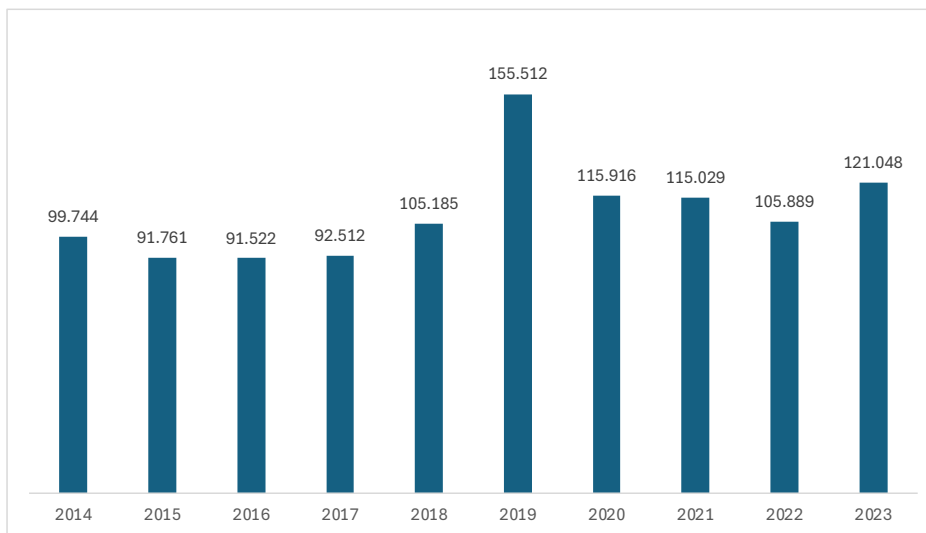
Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal - Sistema Alerta Temprana (SNIC-SAT), Ministerio de Seguridad de la Nación e INDEC.

Con relación a los robos -incluyendo robos y robos agravados por el resultado de lesiones y/o muertes y sus tentativas-, el SNIC reportó un aumento de casi un 70% para el periodo 2015-2019, pasando de 91.761 hechos en 2015 a 155.512 en 2019. Para el periodo 2019-2023, por su parte, el número se redujo un 22%, pasando de los 155.512 casos destacados a 121.048 en 2023.³⁴⁶ Nuevamente es preciso destacar la posible influencia de las restricciones de circulación por la pandemia en estos valores.

³⁴⁶ *Ibíd.*



Hechos de robo por año. Provincia de Buenos Aires. Años 2014-2023



Fuente: Sistema Nacional de Información Criminal - Sistema Alerta Temprana (SNIC-SAT), Ministerio de Seguridad de la Nación e INDEC

Conforme lo establecen las cifras arrojadas por el Sistema Nacional de Información Criminal, los homicidios bajaron durante la gestión de Vidal, y esa tendencia se sostuvo -en términos generales- durante la administración kicillofista. En cambio, respecto a los robos, los mismos experimentaron una marcada suba durante la gestión de la gobernadora y, pese a haber exhibido una disminución, la cifra se mantuvo al alza con respecto a los valores previos a la asunción de Vidal. La insistencia en resaltar el contexto pandémico apunta a mostrar que, aun en un contexto signado por la merma de la circulación social y el control estatal de dichas restricciones, los valores de homicidios y robos se sostuvieron.

Como se indicó, la cifra de investigaciones penales preparatorias (IPP) iniciadas en fiscalías del Ministerio Público Fiscal bonaerense constituye la otra gran cantera de datos sobre los hechos delictivos en la provincia. Al respecto, esta institución presenta



los datos vinculados con los delitos contra las personas³⁴⁷ y los delitos contra la propiedad.³⁴⁸

En este sentido, la información provista por la referida entidad dan cuenta de un aumento del 4,5% en las investigaciones iniciadas por delitos contra las personas, pasando de 139.280 en 2015 a 145.506 en 2019, mientras que los delitos contra la propiedad aumentaron casi un 47%, pasando de 253.882 casos a 372.965. Para el periodo 2019-2023, en tanto, las investigaciones iniciadas por delitos contra las personas se redujeron en un 11,5%, pasando de 145.506 a 128.656. Por su parte, las investigaciones por delitos contra la propiedad aumentaron algo más de un 9,5% pasando de 372.965 en 2019 a 408.826 en 2023.³⁴⁹ Como se mencionó en el caso de las estadísticas del Sistema Nacional de Información Criminal, hay que contemplar que ambas reducciones se produjeron en el marco de las medidas de restricción de la circulación impulsadas durante la pandemia.

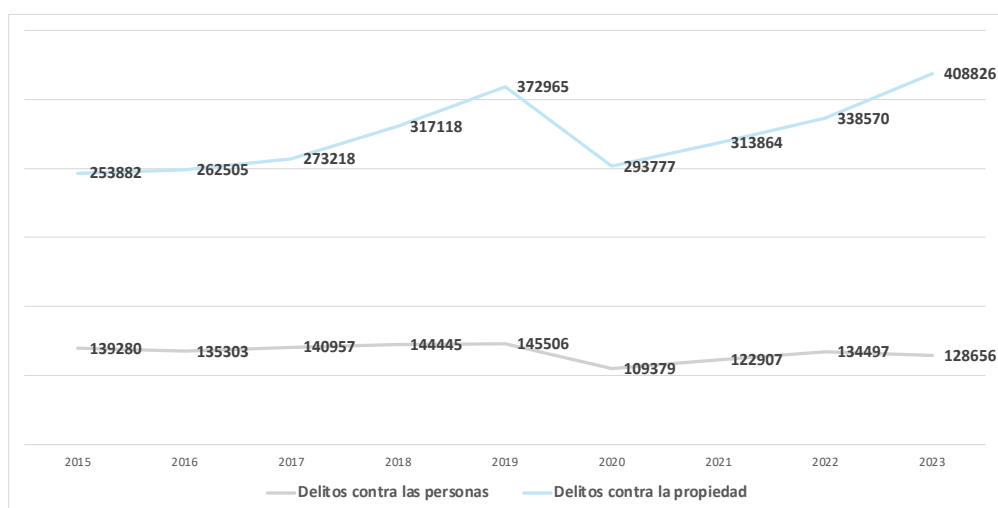
³⁴⁷ Dentro de los cuales se incluyen homicidios, homicidios criminis causa, otros homicidios agravados, homicidios en ocasión de robo, homicidios culposos, abuso de arma de fuego, lesiones culposas, lesiones leves, lesiones leves agravadas y otros delitos contra las personas

³⁴⁸ Dentro de los cuales se incluyen daños, estafas, hurtos, hurtos agravados de vehículos dejados en la vía pública, otros hurtos agravados, robos, robos agravados por uso de arma, otros robos agravados, secuestros extorsivos y otros delitos contra la propiedad

³⁴⁹ Las estadísticas citadas precedentemente corresponden a los informes sobre los periodos de tiempo comprendido entre los años 2015 y 2023 del Departamento de Estadística de la Procuración General del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires.



Investigaciones penales preparatorias (IPP) iniciadas por delitos contra las personas y contra la propiedad en el Fuero Criminal y Correccional del Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. Años 2015-2023



Fuente: Elaboración propia sobre las estadísticas elaboradas por el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, 2015-2022

Conforme se desprende esta segunda fuente de información, los delitos contra las personas no arrojaron la misma disminución que refirió el SNIC durante la gestión vidalista, sino que mostraron un aumento. Por lo contrario, durante el gobierno encabezado por Kicillof las IPP por delitos contra las personas arrojaron un considerable descenso. Esta tendencia no fue igual en el caso de las investigaciones por delitos contra la propiedad, ya que aumentaron ampliamente durante el gobierno de María Eugenia Vidal y, durante la administración de Kicillof, mostraron un descenso durante los años de mayor presencia de las restricciones de circulación, mientras que durante el último año acabaron por superar la cifra legada por Vidal en su último año de gestión.

De este modo, y por fuera de las similitudes y diferencias entre ambos gobiernos, las estadísticas criminales arrojaron que el problema criminal no se pudo contener con ninguno de los dos estilos y orientaciones, ni tampoco con las estrategias políticas de control policial del delito impulsadas por ambas administraciones. En verdad, ello puede



tener su explicación en otros procesos sociales de mayor complejidad que la postulada por los gobiernos objeto de estudio, motivo por el cual sería preciso establecer políticas integrales que aborden el fenómeno desde nuevas perspectivas, en contraposición a la repetición general de los patrones presentes en el gobierno de la seguridad y la policía, diferenciada en elementos menores como los señalados en el presente apartado. En esa línea se ubica la propuesta formulada por el Observatorio de Políticas de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, quienes estudiando las cifras oficiales recientes de delitos registrados indican que muchas violencias y delitos no tienen registro y se insertan en tramas sociales de mayor complejidad, las cuales deben ser abordadas con nuevos enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la seguridad en la provincia.³⁵⁰

A continuación se presentan algunas de las líneas de investigación que se pretenden profundizar en los próximos años para seguir investigando esta temática.

Futuras líneas de investigación

El presente trabajo constituyó una indagación científica en torno a las concepciones, estrategias políticas de control policial del delito y acciones institucionales de intervención en materia de seguridad y policía por parte de los gobiernos de la provincia de Buenos Aires entre 2015 y 2023. Los resultados alcanzados fueron aleccionadores, y dieron cuenta de varios puntos en común en materia de gobierno y gestión de la seguridad y policía por parte de dos administraciones

³⁵⁰ OBSERVATORIO DE POLÍTICAS DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Cuarto informe sobre delitos y violencias en la provincia de Buenos Aires, 2009-2021*, Universidad Nacional de la Plata, La Plata, 2022.



presuntamente enfrentadas desde lo político, así como también de distintas tendencias de diferenciación.

Esta investigación apuntó a contribuir al conocimiento científico de una problemática con plena vigencia y relevancia para el desarrollo de la provincia. Se considera, entonces, que el objetivo fue satisfactoriamente cumplido a lo largo de la investigación. Sin perjuicio de ello, para una cabal comprensión de los mecanismos y tendencias que guían el gobierno y la gestión política de la seguridad y la policía, es preciso profundizar en distintas líneas de investigación, que apunten a la realización de nuevos trabajos basados en enfoques metodológicos flexibles, que combinen el análisis documental y de contenido propuesto, con otros métodos y técnicas.

Así, se considera oportuno avanzar en una caracterización del fenómeno criminal en la provincia de Buenos Aires, por medio de la realización de entrevistas a informantes claves relacionados con las agencias penales y policiales y la confección de cuadros estadísticos; en la indagación del efectivo funcionamiento de la seguridad en puntos geográficos específicos, tales como municipios bonaerenses, por medio del método etnográfico y entrevistas semiestructuradas con funcionarios provinciales y locales a cargo de la seguridad; en la realización de técnicas comparativas que aborden el funcionamiento local de la seguridad en distintos municipios; en el estudio de casos concretos que hayan impactado en la agenda política, por medio del relevo de documentos oficiales y causas judiciales; y, finalmente, en la revisión histórica del gobierno de la seguridad, por medio de la reconstrucción cronológica de las dependencias gubernamentales abocadas a dicha tarea y la contrastación de esas dependencias con las políticas efectivamente implementadas.

Estas iniciativas serán puestas en tensión con los resultados hallados en el presente trabajo, así como también con trabajos formulados por otros investigadores y el resultado de ello será compartido en distintos eventos científico-tecnológicos como jornadas, seminarios, workshops y congresos, así como también en publicaciones.



Se espera continuar aportando al conocimiento en materia de gobierno de la seguridad y la policía en la provincia, con el fin de producir conocimiento científico y contribuir al desarrollo de políticas de seguridad integrales en territorio bonaerense.