

La institucionalidad política detrás de la relación gobierno-policía en la provincia de Buenos Aires (2015-2023)

The political institutionalality behind the government-police relation in the province of Buenos Aires (2015-2023)

A institucionalidade política por trás da relação governo-polícia na província de Buenos Aires (2015-2023)

Pablo Navarro

Urquiza

Universidad Nacional de Quilmes

navarrourquizapablo@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-3767-1145>

Resumen

La literatura especializada sobre el gobierno político de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires, Argentina, señala que el desempeño de las administraciones gubernamentales recientes osciló entre iniciativas de carácter reformista, orientadas a modernizar el funcionamiento del sistema de seguridad y la policía, e iniciativas conservadoras o regresivas, signadas por la búsqueda de desarticular los lineamientos impulsados por otros gobiernos. Sin embargo, poco se conoce sobre el impacto de estas cuestiones en el plano de la institucionalidad política. Desde el enfoque de las estructuras organizativas y el gobierno de la seguridad, y por medio de la aplicación de un estudio de caso, el presente trabajo analiza la institucionalidad política del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires destinada al gobierno de la seguridad y la policía durante los años 2015 y 2023, es decir, durante la gestión de María Eugenia Vidal y Axel Kicillof al frente de la gobernación provincial. Los resultados muestran cuáles fueron los ejes principales que orientaron la gestión de ambos mandatarios en los aspectos señalados. El trabajo contribuye a la indagación científica y la reflexión sobre cuestiones poco abordadas por las ciencias sociales.

Palabras clave: gobierno, seguridad, política, policía, estructuras organizativas.

Abstract

The specialized literature on the political government of security and the police in the province of Buenos Aires, Argentina, indicates that the performance of recent government administrations has oscillated between reformist initiatives, aimed at modernizing the functioning of the security system and the police, and conservative or regressive initiatives, marked by the search to dismantle the guidelines promoted by other governments. However, little is known about the impact of these issues at the level of political institutionalality. From the approach of organizational structures and security government, and through the application of a case study, this paper analyzes the political institutionalality of the ministry of security of the province of Buenos Aires aimed at security and police government during the years 2015 and 2023, that is, during the administration of María Eugenia Vidal and Axel Kicillof at the head of the provincial governorship. The results of the research show which were the main axes that guided the management of both governors in the above-mentioned aspects. The work contributes to scientific inquiry and reflection on issues that are little addressed by the social sciences.

Keywords: Government, security, politics, police, organizational structures.

Resumo

A literatura especializada sobre a governação política da segurança e do policiamento na província de Buenos Aires, Argentina, indica que o desempenho das últimas administrações governamentais tem oscilado entre iniciativas reformistas, destinadas a modernizar o funcionamento do sistema de segurança e da polícia, e iniciativas conservadoras ou regressivas, marcadas pela procura de desmantelamento das orientações promovidas por outros governos. No entanto, pouco se sabe sobre o impacto dessas questões no plano da institucionalidade política. A partir da abordagem das estruturas organizacionais e da governança da segurança, e através da aplicação de um estudo de caso, este artigo analisa a institucionalidade política do Ministério da Segurança da Província de Buenos Aires para a governança da segurança e da polícia entre 2015 e 2023, ou seja, durante a administração de María Eugenia Vidal e Axel Kicillof à frente do governo provincial. Os resultados da pesquisa mostram quais foram os principais eixos que nortearam a gestão de ambos os governadores nos aspectos mencionados. O trabalho contribui para a investigação científica e reflexão sobre questões pouco abordadas pelas ciências sociais.

Palavras-chave: Governação, segurança, política, polícia, estruturas organizacionais.

Introducción

A partir de la década del noventa, en la Argentina y, particularmente, en la provincia de Buenos Aires se produjeron transformaciones vinculadas con la seguridad. Estas respondieron a cambios en el fenómeno criminal y, más específicamente, al surgimiento de nuevas ilicitudes vinculadas con el delito amateur, pero, también, con la criminalidad organizada. Estas modificaciones tuvieron su correlato en las tasas y estadísticas criminales (Ciafardini, 2006; Ciafardini y Fernández, 2020; Kessler, 2004; Míguez, 2008; Sozzo, 2008; Tonkonoff, 1996), lo cual, en conjunto con la instalación pública de este problema en los medios y la agenda política, provocó una extendida sensación de inseguridad ciudadana (Kessler, 2009; Sozzo y Montero, 2009), con particular impacto en la provincia de Buenos Aires, dadas sus características sociodemográficas y la trama urbana de esa provincia (Mariani, 2003).

Esta configuración trajo consigo el surgimiento de múltiples investigaciones sociales sobre la cuestión de seguridad en la provincia, así como también trabajos orientados a estudiar una de las principales instituciones relacionadas con la seguridad provincial: la policía bonaerense. Con matices, estos trabajos coincidieron en que la seguridad había pasado a formar parte de la agenda pública y política bonaerense, así como también que la institución policial provincial era una dependencia estatal que tenía pendiente la introducción de procesos de modernización o reformas, en aras de generar una nueva institucionalidad policial capaz de abordar la complejidad que había adoptado la criminalidad provincial, pero, también, para conformar instancias de conducción política sobre esa policía por parte de los gobiernos políticos (Frederic y Sain, 2008; Rodrigo, 2013; Sain, 1998; Sain, 2015).¹

Vale decir que, para el caso bonaerense, existen antecedentes de investigación tanto sobre el surgimiento de la seguridad como problema público como sobre las transformaciones operadas en el ecosistema criminal y sobre la necesidad de introducir cambios institucionales en la policía. Sin embargo, poco se conoce sobre las dependencias gubernamentales abocadas al gobierno de la seguridad y, en particular, de la policía. En este sentido, el presente trabajo pretende contribuir al conocimiento sobre institucionalidad política en materia de seguridad y policía en la provincia de Buenos Aires por medio del análisis de las estructuras organizativas abocadas a esto durante las administraciones provinciales a cargo de María Eugenia Vidal (2015-2019) y Axel Kicillof (2019-2023)². El periodo seleccionado responde a que, durante esos años, la provincia estuvo gobernada por dos posiciones políticas e ideológicas antagónicas, así como también por la vacancia existente en la investigación sobre estos años en materia de

1 Otros de los trabajos que giran en torno a estas consideraciones son los documentos anuales producidos por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), disponibles en su sitio web (<https://www.cels.org.ar/web/>).

2 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.

gestión política de estos aspectos. Otro elemento de relevancia que justifica el presente trabajo reside en el hecho de que el campo de estudios sobre seguridad es de relativamente reciente conformación en el país, motivo por el cual aportar a ese grupo de estudios resulta un aporte para la consolidación de esa rama de investigaciones de las ciencias sociales locales.

En el plano teórico, el trabajo se asienta en las nociones de estructuras organizativas y de gobierno de la seguridad pública. Las estructuras organizativas son, según Henry Mintzberg (1991), la “suma total de las formas en que [el trabajo de una organización] es dividido entre diferentes tareas y luego es lograda su coordinación entre estas tareas” (p. 6). Para este autor, los elementos que componen la estructura de una organización deben “ser seleccionados para lograr una consistencia interna o armonía tanto como una consistencia básica con la situación de la organización” (Mintzberg, 1991, p. 6).

Sobre el gobierno de la seguridad, Marcelo Sain señala que se trata del “conjunto de estructuras y procesos institucionales” que se encargan de “la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública”, así como también de “la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual estas se llevan a cabo” (2015, p. 71). Estos son los principales lineamientos sobre los cuales se estructura el presente artículo.

Sin perjuicio de lo señalado precedentemente, se incorpora, también, literatura especializada reciente para complementar el análisis. Dentro de este conjunto de trabajos destacan los aportes de John Joseph y Vibha Gaba (2020), orientados a estudiar la influencia de las estructuras organizacionales en la toma de decisiones políticas; de Gina Tejada Estrada et al. (2020), dedicados a describir el funcionamiento del modelo burocrático en la gestión pública por medio del abordaje de las estructuras organizacionales, y, finalmente, de Mariana Batista y Felix López (2021), que hacen una tipología de los ministerios existentes en una administración gubernamental y las formas mediante las cuales las máximas autoridades politizan o no estos ministerios y, en particular, las primeras líneas de estos. Sobre esta segunda corriente de ideas, entonces, se apunta a enriquecer el análisis del artículo..

Metodología

La estrategia metodológica adoptada se enmarca en un estilo de investigación cualitativo, comprendiendo al mismo como aquel que apunta a sistematizar y dar cuenta de las tramas de la vida social (Vasilachis de Gialdino, 2009). Este enfoque se inscribe en el análisis político-institucional de las modalidades de gobierno de la seguridad y la policía, de forma general, y de los procesos institucionales y las tramas políticas en que esas modalidades fueron desplegadas, en particular (Acuña y Repetto, 2007; Sartori, 1984). Para esto, se hará un estudio de caso basado en el tratamiento de fuentes documentales primarias —más específicamente,

proyectos de ley, decretos del poder ejecutivo bonaerense y resoluciones del Ministerio de Seguridad provincial—. Así, la institucionalidad política que se indaga en el trabajo gira en torno a la estructura organizativa del Gobierno y del Ministerio de Seguridad provinciales. Esto se hace por medio de la técnica del análisis documental, consistente en extraer las ideas principales de un texto para dar lugar a un nuevo texto en el cual se incorporan los principales aspectos del documento trabajado en conjunto con la mirada y las interpretaciones del investigador (Peña Vera y Pirela Morillo, 2007).

Resultados

Institucionalidad política del gobierno de Vidal en materia de seguridad y policía

El 10 de diciembre de 2015, María Eugenia Vidal asumió como gobernadora de la provincia de Buenos Aires. Un día antes, la legislatura provincial había sancionado la Ley de Ministerios impulsada por el elenco gubernamental entrante (Telam, 2015). La norma asignó al Ministerio de Seguridad provincial la responsabilidad de asistir a la gobernadora, en el marco de sus competencias, con los siguientes objetivos específicos:

- Elaborar, implementar y evaluar las políticas y estrategias de seguridad, así como las directivas generales y específicas necesarias para su gestión y control.
- Organizar, administrar y dirigir la policía bonaerense, el sistema de defensa civil y la actividad de las agencias de seguridad privada.
- Coordinar las relaciones entre la policía provincial y la comunidad.
- Participar en los planes, proyectos y programas relacionados con catástrofes y accidentes, en coordinación con dependencias nacionales, provinciales y municipales.
- Coordinar y dirigir el sistema de comunicaciones al servicio de la seguridad.
- Planificar, ejecutar y fiscalizar las acciones de inteligencia, seguridad y tareas policiales para la prevención y represión del delito.
- Proponer, elaborar y ejecutar planes y políticas en materia de seguridad, así como de prevención de delitos.
- Evaluar la implementación de la política de seguridad y controlar el funcionamiento de la policía.
- Dirigir y formular la capacitación y evaluación en la formación de efectivos policiales.
- Planificar y ejecutar planes para la prevención de la violencia en espectáculos deportivos.
- Dirigir y controlar el sistema de prevención de la violencia y el delito mediante la formulación, implementación y evaluación de estrategias de prevención.
- Coordinar actividades y labores conjuntas con otras policías y fuerzas de seguridad, tanto provinciales como federales.

- Diseñar políticas de seguridad para espectáculos públicos.
- Implementar un sistema de emergencias, catástrofes y siniestros en territorio bonaerense (Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 2015).

En enero de 2016, se aprobó —con retroactividad al 11 de diciembre de 2015— la estructura orgánica-funcional del Ministerio de Seguridad a cargo de Cristian Ritondo, quien se desempeñó como ministro durante los cuatro años de gestión de Vidal. A esta dependencia se le asignó la misión de asistir en la planificación y ejecución de políticas de seguridad mediante la dirección y coordinación de estas, en particular, en lo referido a las siguientes tareas:

- Organizar y dirigir la policía provincial, el sistema de defensa civil y las actividades de las agencias de seguridad privada.
- Coordinar las relaciones entre la policía y la comunidad.
- Participar en planes, proyectos y programas relacionados con catástrofes y accidentes, en coordinación con otros organismos y dependencias estatales.
- Coordinar y dirigir el sistema de comunicaciones al servicio de la seguridad.
- Planificar, ejecutar y fiscalizar las acciones de reunión y análisis de información orientadas a la prevención y represión del delito.
- Planificar, coordinar y ejecutar las acciones determinadas en materias vinculadas a su competencia.
- Proponer, elaborar y ejecutar planes y políticas en materia de seguridad, asistencia y protección de las personas, sus bienes y la prevención de delitos.
- Evaluar la implementación de la política de seguridad y controlar el funcionamiento de la policía (Decreto 10 de 2016).

En las misiones establecidas por el Gobierno se elaboraron los planes y políticas en materia de seguridad, así como también la conducción de las policías. El Gobierno plasmaba institucionalmente su posición ante el gobierno de la seguridad por medio de la conformación de una estructura organizativa destinada a articular entre sus distintas áreas la política de seguridad provincial.

Además de las dependencias administrativas y funcionales, las dependencias de mayor jerarquía vinculadas con el objeto de estudio fueron la Subsecretaría de Coordinación Logística y Operativa, la Subsecretaría de Planificación, Gestión y Evaluación, la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación, la Unidad de Inspección Operativa, la Auditoría

General de Asuntos Internos y la Superintendencia General de Policía.³

A la Subsecretaría de Coordinación y Logística Operativa⁴ le asignaron la tarea de intervenir en el diseño de estrategias de prevención o de seguridad por medio de la orientación del uso de los recursos humanos, materiales en el marco de la gestión de la seguridad en la provincia, con particular mención a la responsabilidad de garantizar a la institución policial los recursos para el desarrollo de sus labores.

Por su parte, a la Subsecretaría de Planificación, Gestión y Evaluación le indicaron proponer mecanismos de control del desempeño policial a fin de poder evaluarlo de cara a la promoción de los efectivos integrantes de la policía, así como también el diseño e implementación de los programas de formación y capacitación, junto con la coordinación de las carreras del personal policial.

Por otro lado, a la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación le fueron asignadas las responsabilidades de mantener canales fluidos de comunicación con otras dependencias del propio poder ejecutivo provincial, así como también con otras provincias, municipios y con el Gobierno nacional. A su vez, también quedaron a cargo de la difusión mediática de las iniciativas oficiales en la materia. Además de la difusión de las estas actividades ministeriales, esta subsecretaría quedó a cargo de la organización de los foros comunitarios de seguridad en la provincia bonaerense.

A la Unidad de Inspección Operativa, en cuanto le fue conferida la responsabilidad de llevar adelante un plan de trabajo basado en la realización de inspecciones sorpresivas en dependencias policiales, sin coordinar estas con otras instancias tales como la jefatura policial o la Auditoría de Asuntos Internos, a fines de garantizar una instancia de transparencia y control de la gestión.

Por otro lado, a la Auditoría General de Asuntos Internos le fueron asignadas las tareas de planificar, dirigir y controlar las iniciativas gubernamentales destinadas a prevenir, detectar, investigar y castigar las conductas policiales que conformaran faltas y abusos funcionales de

³ Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2016. Las restantes dependencias gubernamentales orientaron su funcionamiento a tareas no vinculadas con el objeto de estudio —como, por ejemplo, la Subsecretaría Legal, Técnica y Administrativa—. Por esta razón, tanto en esta estructura como en las siguientes estructuras orgánico-funcionales analizadas no se tomaron en cuenta estas áreas de gobierno. Asimismo, las dependencias de menor rango que integran las diferentes estructuras gubernamentales, tales como las direcciones provinciales y direcciones dependientes de las subsecretarías abordadas tampoco son tomadas en cuenta en la medida en que sus funciones se encuentran, de algún modo, subsumidas en la subsecretaría de pertenencia. Este criterio se sostiene tanto para el estudio del periodo 2015-2019 como 2019-2023.

⁴ Para no abundar en citas o referencias directas a lo plasmado en los documentos normativos, la siguiente descripción de dependencias hace énfasis en las principales misiones y funciones relacionadas con los temas que se describieron en la introducción y en las consideraciones metodológicas. Estas áreas de gobierno contaron con otras funciones, pero estas no guardaron relación directa con estos aspectos.

distinta índole.

Finalmente, a la Superintendencia General de Policía le mantuvieron vigentes las funciones asignadas al momento de su creación —por medio del Decreto N.º 74 B/2007— y ratificadas en su restablecimiento en el año 2013 —a través del Decreto N.º 758/2013—. En aquel entonces, esta Superintendencia se conformó como un “órgano permanente de trabajo” con rango de subsecretaría y dependencia orgánico-funcional del ministro de Seguridad provincial. Esta tendría a su cargo la coordinación estratégica, dirección, control y supervisión de la actividad operativa de la policía, a fin de asegurar la implementación de las políticas de seguridad diseñadas por el Ministerio.

De esta manera, las principales dependencias que integraron la estructura organizativa con la que la administración analizada inició la gestión en materia de seguridad se abocaron a la maximización de la operatividad policial, el diseño de estrategias de prevención, el control policial, la formación y capacitación policial, la supervisión de los servicios de seguridad privada, la interacción entre el ministerio y otras dependencias institucionales, el desarrollo de vínculos entre la policía e instancias municipales, provinciales, nacionales e internacionales, la inspección operativa de las áreas de seguridad, la investigación y sanción en materia de faltas policiales y la coordinación estratégica y operativa del accionar policial de acuerdo a lo establecido por el ministro. Todo esto se hizo en distintas áreas de gobierno. Un entramado orientado al efectivo control político en materia de asuntos policiales y de seguridad y a tono con la definición conceptual propuesta para comprender el gobierno político de esas cuestiones.

El 15 de julio de 2016, la gobernadora aprobó una nueva estructura organizativa para la cartera de seguridad. Esta organización tuvo como objetivo optimizar el funcionamiento provincial, pero también guardó relación con que en el Decreto N.º 10/16 se había omitido la incorporación de 25 cargos de inspector supervisor en la Unidad de Inspección Operativa. Otras áreas de gobierno también fueron objeto de algunas modificaciones (Decreto 824 de 2016).

A fines de ese año, la legislatura provincial aprobó una nueva ley de ministerios propuesta por el poder ejecutivo. Al Ministerio de Seguridad le fue asignada la responsabilidad de asistir a la gobernadora en materia de seguridad pública; la prevención de la violencia; las acciones destinadas a prevenir y reprimir el delito; la prevención de las contravenciones, junto con la prevención y defensa de la integridad de las personas; la administración, control, capacitación y dirección de la policía y su relación con la comunidad provincial; los asuntos de fiscalización y regulación de las actividades de seguridad privada, y los sistemas de telecomunicaciones y logística para la seguridad (Ley N.º 14 853 de 2016).

En diciembre de 2017, por medio de la sanción de la Ley N.º 14 989, la legislatura modificó una vez más la Ley de Ministerios, a pedido del poder ejecutivo bonaerense. Con relación a la última norma aprobada, al Ministerio de Seguridad le fueron agregadas las tareas vinculadas con el grabado de autopartes en los vehículos automotores registrados en la provincia de Buenos Aires; el registro y fiscalización de la comercialización de bebidas alcohólicas en territorio provincial; los sistemas de telecomunicaciones y logística para emergencias; la fiscalización, organización y ejecución de la prestación de servicios aéreos de la gobernación provincial, junto con la administración de los servicios aeroportuarios de los aeródromos públicos; la prevención de la violencia en los eventos deportivos; y la gestión del riesgo y las emergencias frente a amenazas o desastres climáticos o generados por el hombre (Ley N.º 14 989 de 2017).

En septiembre de 2018, Vidal estableció una nueva estructura organizativa para el Ministerio de Seguridad, la cual se mantuvo hasta el final de su gestión. A excepción de la Superintendencia General de Policía, la Subsecretaría de Coordinación y Logística Operativa, la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación, la Unidad de Inspección Operativa y la Auditoría General de Asuntos Internos, que mantuvieron las mismas funciones⁵, las competencias de las restantes dependencias vinculadas con la seguridad y la policía fueron modificadas (Decreto N.º 1073 de 2018), lo que evidencia la influencia de las estructuras organizativas en el ejercicio del gobierno político de la seguridad durante la administración liderada por María Eugenia Vidal.

La Subsecretaría de Planificación, Gestión y Evaluación fue reemplazada por la Subsecretaría de Planificación e Inteligencia Criminal, a la cual le asignaron, principalmente, tareas relacionadas con el desarrollo de la carrera policial, así como también con la selección, formación, capacitación y especialización de los efectivos de la policía provincial. Además, le encomendaron hacerse cargo de la producción de inteligencia criminal provincial, así como también la elaboración de planes y estrategias de control del delito en conjunto con el Superintendente General de Policía.

También fue creada la Subsecretaría de Emergencias, a la cual le fueron conferidas responsabilidades vinculadas con las situaciones de emergencia y de riesgos relacionados con desastres naturales o antrópicos en articulación con otros ministerios y organismos vinculados en la provincia. La policía fue incluida como uno de los organismos participantes de ese esquema de emergencias.

En definitiva, la institucionalidad política relacionada con el gobierno de la seguridad durante

⁵ A la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación le fue removida, únicamente, la función de coordinar la ejecución del Programa de Seguridad Ciudadana e Inclusión (Decreto N.º 824 de 2016; Decreto N.º 1073 de 2018).

la gestión de Vidal como gobernadora fue objeto de numerosas modificaciones, pero, aun así, sostuvo algunas tendencias durante los cuatro años de mandato. En un plano general, las principales áreas de gobierno abocadas a esos aspectos tuvieron funciones claramente delimitadas, orientadas al control político sobre la policía; a la formulación, implementación y evaluación de planes y políticas de seguridad; a la promoción de estrategias de seguridad preventiva; a garantizar transparencia en la institución policial; a promover instancias de formación y capacitación policial de calidad, y, finalmente, a desarrollar una política de control policial eficaz.

En el marco de dicha gestión, en la provincia de Buenos Aires las estructuras organizativas fueron objeto de numerosas modificaciones, tanto en el plano ministerial como por debajo de esta línea de autoridad política. Esto parece haberse vinculado, por un lado, con cambios de criterio al interior del gobierno y, por otro, con la consideración sobre la influencia de las estructuras de organización política en la gestión pública de la seguridad y la policía. Resulta pertinente indagar cuáles fueron las características que adoptaron estas cuestiones durante el siguiente periodo de gobierno.

Institucionalidad política del gobierno de Kicillof en materia de seguridad y policía

El 11 de diciembre de 2019, la legislatura provincial sancionó la Ley de Ministerios propuesta por la administración entrante. En la norma se establecieron las dependencias en torno a las cuales funcionaría el poder ejecutivo bonaerense, dentro de las cuales se ubicó el Ministerio de Seguridad, al cual le fueron asignadas las tareas de asistir al gobernador lo inherente a las materias de su competencia y, particularmente, intervenir en los temas de seguridad pública; evitar la violencia; prevenir y reprimir el delito; impedir las contravenciones; administrar, controlar, capacitar y dirigir la policía, así como su relación con la comunidad; fiscalizar y regular los servicios de seguridad privada y del grabado de autopartes en los automotores registrados en territorio provincial; registrar y fiscalizar la comercialización de bebidas alcohólicas; administrar y proveer los sistemas de telecomunicaciones y logística para la seguridad y la emergencia; fiscalizar, organizar y ejecutar la prestación de los servicios aéreos de la gobernación, así como también de los servicios aeroportuarios en los aeródromos públicos provinciales; prevenir la violencia en espectáculos deportivos, y gestionar el riesgo y la emergencia ante amenazas o desastres climáticos o generados por el hombre (Ley N.º 15 164 de 2019).

El nuevo gobierno asumió el cargo estableciendo a la seguridad en un plano de alto impacto político. Para esto, le confirió al ministerio a cargo de esta tarea un amplio espectro de responsabilidades asociadas con el mantenimiento de la seguridad en la provincia, que excedía largamente las tareas relacionadas con el control del crimen. Ello tuvo su paulatino correlato en la órbita de las estructuras organizativas.

En enero de 2020, el ejecutivo estableció la estructura del Ministerio de Seguridad (Decreto N.º 52 de 2020), el cual quedó a cargo de Sergio Berni, quien fue titular de la cartera hasta el fin del primer mandato de Kicillof en 2023. Allí se conformaron las dependencias orientadas al gobierno de la seguridad y la policía, a saber, la Subsecretaría de Planificación e Inteligencia Criminal, la Subsecretaría de Coordinación y Logística Operativa, la Subsecretaría de Participación Ciudadana, la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional, la Subsecretaría de Coordinación Territorial para el Fortalecimiento de la Seguridad, la Auditoría General de Asuntos Internos y la Unidad de Coordinación de Políticas de Seguridad.⁶

A la Subsecretaría de Planificación e Inteligencia Criminal le fueron asignadas múltiples y variadas tareas relacionadas con la administración de la seguridad y la gestión de la policía, dentro de las cuales destacaron la planificación de estrategias policiales de control del delito, en conjunto con el Superintendente General de Policía; el diseño de estrategias de prevención y represión del delito a tono con los criterios emanados por el poder ejecutivo; la intervención en la producción y sistematización de inteligencia criminal; abordar las manifestaciones de la criminalidad organizada en la provincia; coordinar con la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional la selección, formación y capacitación policial, así como también garantizar el desarrollo armónico de la carrera profesional.

Seguidamente, a la Subsecretaría de Coordinación y Logística Operativa le fueron indicadas, entre otras, las tareas de gestionar el sistema logístico, infraestructural y de equipamiento del sistema de seguridad provincial; colaborar en el diseño de estrategias de prevención o de seguridad junto con otras instancias ministeriales; garantizar el funcionamiento de los medios de transporte vinculados con la seguridad; planificar junto con la policía la provisión de mayor capacidad operativa.

Por su parte, a la Subsecretaría de Participación Ciudadana le fue encomendado, fundamentalmente, supervisar y coordinar las instancias de coordinación interinstitucional y con la comunidad provincial referidas con la seguridad, para promover la participación ciudadana en el diseño de políticas de seguridad pública, así como también la coordinación de las tareas desarrolladas por el Ministerio de Seguridad bonaerense con otras dependencias nacionales, provinciales y municipales.

En el plano formativo, a la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional le asignaron la responsabilidad principal de coordinar y efectuar los procesos institucionales tendientes a la selección, formación, capacitación y especialización de los efectivos de la policía provincial,

⁶ Siguiendo el mismo criterio establecido para la administración a cargo de María Eugenia Vidal, se mencionan aquí las dependencias gubernamentales de mayor envergadura y estrictamente relacionadas con el objeto de estudio, dejando fuera de la nómina propuesta, entonces, direcciones provinciales y direcciones, así como también subsecretarías relacionadas con cuestiones legales y técnicas del Ministerio de Seguridad.

así como también la gestión académica de los institutos a cargo de esta tarea. Dentro de estos destacaron las escuelas, centros de formación, entrenamiento y capacitación, y el Instituto Universitario Policial bonaerense.

Seguidamente, a la Subsecretaría de Coordinación Territorial para el Fortalecimiento de la Seguridad le fueron asignadas las funciones de coordinar con los distintos municipios de la provincia las labores de seguridad provincial, colaborar en la formulación de estrategias para modernizar el marco normativo provincial en la materia y, también, llevar adelante los vínculos entre el Ministerio y las distintas dependencias legislativas de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

A la Auditoría General de Asuntos Internos le fueron conferidas funciones similares a las que había desarrollado durante los cuatro años de gestión de Vidal, basadas en el abordaje de las faltas y abusos funcionales por parte de efectivos de la policía provincial. También le fueron sumadas otras tareas tales como la colaboración con los foros de seguridad provinciales y el trabajo conjunto con otras dependencias del Ministerio para garantizar transparencia en el diseño de políticas de seguridad.

Finalmente, la Unidad de Coordinación de Políticas de Seguridad tuvo como principales responsabilidades asignadas elaborar y ejecutar programas y planes de seguridad, promover el bienestar del personal policial, coordinar las tareas ejecutadas por el Ministerio con el poder judicial y los ministerios públicos nacionales y provinciales, cuando fuera necesario, y, finalmente, asistir al ministro en la relación institucional con otras esferas del poder ejecutivo provincial.

Por cierto, mediante la normativa referida se aprobó la transferencia de la Superintendencia General de Policía desde el ámbito del ministerio bonaerense hacia la policía provincial, así como también las unidades que se encontraban bajo su órbita, a saber, la Superintendencia de Inteligencia Criminal, la Superintendencia de Institutos de Formación Policial y la Superintendencia de Policía Local. Estos aspectos, entonces, dejaron de hallarse subordinados al control político ministerial y pasaron a formar parte de la estructura organizativa de la propia institución policial.

El organigrama que se planteó inicialmente para el Ministerio de Seguridad evidenció el criterio oficial en torno al gobierno de la seguridad por parte de las nuevas autoridades provinciales. Las dependencias abocadas a la gestión de la seguridad instalaron a la policía como un actor central en el desarrollo de las labores orientadas a garantizar la seguridad pública. Las subsecretarías de Planificación e Inteligencia Criminal, de Coordinación y Logística Operativa y de Formación y Desarrollo Profesional estuvieron estrictamente dirigidas a

articular con la institución policial provincial tanto en la planificación de sus tareas como en el establecimiento de la logística necesaria para ellas y, también, en la cuestión formativas. La transferencia de dependencias jerárquicas de conducción policial desde el ministerio a la propia policía también resultó llamativa. Por su parte, las subsecretarías de Participación Ciudadana y de Coordinación Territorial para el Fortalecimiento de la Seguridad dieron cuenta de una impronta comunitaria, en particular, en lo atinente al trabajo conjunto con la ciudadanía y los gobiernos locales. La Auditoría General de Asuntos Internos mantuvo una impronta similar a la que tenía previamente, mientras que la Unidad de Coordinación de Políticas de Seguridad constituyó una novedad en la materia. Se presentaron, entonces, varias diferencias con el gobierno anterior, dentro de las cuales destacó la cuestión policial, la cual pasó a un primer plano político, dejando de lado la correlación entre conducción política de la seguridad y la policía, por un lado, y estructuras organizativas orientadas a ello, por otro, al menos, desde el plano institucional, organizacional y normativo.

En 2021, en pleno contexto pandémico, el Gobierno consideró oportuno realizar ajustes en la estructura ministerial de la cartera de Seguridad en pos de alcanzar una mejor gestión administrativa. La modificación apuntó a desarrollar políticas de promoción para el bienestar del personal policial; fiscalizar y controlar las dependencias de seguridad para permitir una mayor supervisión de la ejecución de las órdenes impartidas para el funcionamiento de la policía, y modernizar el sistema de comunicaciones con tecnología digital. En esta dirección, se aprobó una nueva estructura orgánico-funcional para el Ministerio de Seguridad (Decreto N.º 275 de 2021). Las dependencias de la cartera de seguridad orientadas al gobierno de la seguridad conformadas fueron la Subsecretaría de Planificación e Inteligencia Criminal, la Subsecretaría de Coordinación y Logística Operativa, la Subsecretaría de Participación Ciudadana, la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional, la Subsecretaría de Articulación Institucional para la Seguridad, la Auditoría General de Asuntos Internos, la Subsecretaría de Fiscalización y Control Policial del AMBA⁷ y Capital⁸, la Subsecretaría de Fiscalización y Control Policial del Interior, la Subsecretaría de Promoción de la Salud y el Bienestar Policial y, finalmente, la Subsecretaría de Tecnologías Aplicadas a la Seguridad.

⁷ La denominación “Área Metropolitana de Buenos Aires” (AMBA) se utiliza para designar al conjunto territorial conformado por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los siguientes 40 municipios de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate. Tiene una extensión de aproximadamente 3833 km² y concentra al 35 % de la población del país, siendo el área geográfica más poblada de todo el territorio nacional (Gobierno de la República Argentina, s. f.; Fernández, 2020).

⁸ El término “Capital” alude a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital de la República Argentina. Se trata de una región lindante a la provincia de Buenos Aires, motivo por el cual es incluida en la planificación de las políticas provinciales.

La institucionalidad política detrás de la relación gobierno-policía en la provincia de Buenos Aires (2015-2023)

Las funciones asignadas a la Subsecretaría de Planificación e Inteligencia Criminal prácticamente no fueron modificadas en comparación con las establecidas previamente, salvo algunas excepciones vinculadas con la gestión de la policía científica, la búsqueda de personas desaparecidas.

Por su parte, la Subsecretaría de Coordinación y Logística Operativa también se modificó, fundamentalmente en lo atinente a las supresiones, mientras que se agregaron cuestiones relacionadas con la administración de medios de transporte para las labores policiales.

A la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional solo le fue añadida la responsabilidad de coordinar con universidades nacionales, provinciales e internacionales acuerdos para la formación y capacitación de los efectivos policiales de la provincia.

Una de las dependencias creadas fue Subsecretaría de Articulación Institucional para la Seguridad. Esta se instituyó en reemplazo de la Unidad de Coordinación de Políticas de Seguridad y sus funciones fueron solo parcialmente modificadas.

A las subsecretarías de Fiscalización y Control Policial del AMBA y Capital, y de Fiscalización y Control Policial Interior le fueron asignadas responsabilidades vinculadas con llevar a cabo fiscalizaciones y controles operativas de las distintas dependencias de seguridad de cada región; diseñar el plan anual de inspecciones operativas; efectuar controles operacionales en sus respectivas jurisdicciones; controlar la ejecución policial de las órdenes emanadas por el ministerio, y coordinar con otras dependencias de la cartera de Seguridad provincial cuestiones relacionadas con el control policial.

Otra de las dependencias creadas fue la Subsecretaría de Promoción de la Salud y el Bienestar Policial, a la cual le asignaron las acciones de desarrollar políticas orientadas a la promoción del bienestar integral de los policías y sus familias; promover programas y estrategias relacionadas con la salud física, psíquica y ambiental del personal policial, y adelantar diversos mecanismos de atención de los efectivos heridos por acto de servicio, entre otras.

Por otro lado, a la Subsecretaría de Tecnologías Aplicadas a la Seguridad creada le fue conferida la responsabilidad de incorporar distintos recursos informáticos y tecnológicos al ámbito de la seguridad provincial, coordinando los criterios y pautas con distintas dependencias del ministerio, y orientando esta acción a la optimización y modernización de las labores relacionadas con la seguridad provincial y el desarrollo de la actividad policial.

La Subsecretaría de Participación Ciudadana y la Auditoría General de Asuntos Internos no fueron objeto de cambios. La Subsecretaría de Coordinación Territorial para el Fortalecimiento de la Seguridad, en tanto, fue suprimida en relación con la estructura aprobada en 2020.

En esta nueva organización del Ministerio de Seguridad quedó plasmada la pauta de amplificar las estructuras orientadas a la seguridad sin un criterio claro, alejando al gobierno de la finalidad central de las estructuras de organización. Mientras que se introdujeron leves modificaciones en las subsecretarías de Planificación e Inteligencia Criminal, de Coordinación y Logística Operativa y de Formación y Desarrollo Profesional, la Subsecretaría de Participación Ciudadana y la Auditoría General de Asuntos Internos mantuvieron las mismas funciones, dando cuenta de la necesidad de optimizar el funcionamiento de las primeras, así como también la consideración del gobierno provincial respecto del buen funcionamiento de las segundas.

Por otro lado, se crearon múltiples y variadas estructuras nuevas, como las subsecretarías de Articulación Institucional para la Seguridad, de Fiscalización y Control Policial AMBA y Capital, de Fiscalización y Control Policial Interior, de Promoción de la Salud y el Bienestar Policial y, finalmente, de Tecnologías Aplicadas a la Seguridad. No es que se trate de cuestiones irrelevantes. Por el contrario, estos aspectos resultan de vital importancia en lo que respecta a la gestión de la seguridad. Sin embargo, la subsecretarización de todos los aspectos apremiantes en la gestión política de la seguridad solo dejó asentada la ausencia de un lineamiento oficial sobre esas cuestiones, ya que hubiera bastado con incorporarlas a la estructura orgánica del ministerio con cualquier otra jerarquía. De nuevo, no es que se trate de temas menores, solo que el gesto político de colocar esos temas por medio de la creación de una subsecretaría no implica necesariamente la incorporación de esos asuntos en la agenda de gobierno, y produce un ministerio excesivamente amplio, tendiente a dificultar el correcto funcionamiento de las distintas áreas de este. Esta cuestión será retomada en las conclusiones del trabajo.

La última modificación introducida en la estructura del Ministerio de Seguridad se produjo en diciembre de 2022, y respondió al hecho de que la violencia familiar y las violencias por motivos de género constituían un problema que atravesaba la sociedad y repercutía con mayor gravedad en la institución policial, debido a que los sumarios por violencia de género o familiar que se iniciaban en la Auditoría de Asuntos Internos provincial representaban el 23 % del ingreso total constituyendo la temática con el más alto porcentaje, delante de los hechos de violencia policial. En consecuencia, se modificó la estructura orgánico-funcional de la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional y de la Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio de Seguridad bonaerense (Decreto N.º 2369 de 2022).

De esta manera, a la Subsecretaría de Formación y Desarrollo Profesional le fue agregada la responsabilidad de coordinar acciones relativas a la formación y capacitación del personal; en tanto que a la Auditoría General de Asuntos Internos no le fueron asignadas nuevas responsabilidades. Es decir, los cambios introducidos por el referido decreto se materializaron en las dependencias ubicadas por debajo de las estructuras gubernamentales analizadas

en el presente trabajo. Se trató, en definitiva, de una iniciativa positiva en el marco de la enorme visibilización que las violencias por razones de género y familiares experimentaron sostenidamente durante los últimos años.

Estas fueron las principales dependencias y características que tuvo la institucionalidad política del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires entre los años 2015 y 2023. En el siguiente apartado conclusivo, se introducen algunas notas y reflexiones sobre estos aspectos y su incidencia en el gobierno de la seguridad y la policía.

Conclusiones

El presente artículo tuvo como objetivo aportar al conocimiento sobre la institucionalidad política en materia de gobierno y gestión de la seguridad y la policía en la provincia de Buenos Aires. Para ello, se desarrolló un estudio de caso basado en el abordaje de los periodos de gobierno a cargo de María Eugenia Vidal (2015-2019) y Axel Kicillof (2019-2023). En este sentido, se adelantó una reconstrucción basada en el abordaje de las normativas y disposiciones gubernamentales relacionadas con el objeto de estudio, lo cual permitió revisar cuáles fueron las principales dependencias relacionadas con los aspectos mencionados. Así, fueron evidenciados los criterios que orientaron el desempeño de ambas administraciones en lo atinente al gobierno de la seguridad y la policía. A continuación, se presenta un cuadro comparativo de ambas gestiones y algunas de las especificidades de cada uno de los gobiernos estudiados y algunas reflexiones generales.

Tabla 1. *Comparación entre elementos centrales del gobierno de la seguridad y la policía volcados en las estructuras organizativas durante la gestión de María Eugenia Vidal (2015-2019) y Axel Kicillof (2019-2023)*

Máxima autoridad gubernamental	Vidal	Kicillof
Principales aspectos del gobierno de la seguridad y la policía volcados en las estructuras organizativas⁹	Conducción política de la seguridad	Participación policial en la conducción de la seguridad
	Control policial	Participación ciudadana
	Maximización de la operatividad policial	Tecnologías para la seguridad
	Diseño de políticas de prevención del crimen	Coordinación de políticas de seguridad provinciales
	Coordinación con agencias internacionales y nacionales	Articulación con gobiernos locales

⁹ Esto no implica que los elementos destacados en cada una de las columnas no hayan estado presente en el marco de la gestión previa o posterior —según el caso—, sino que fueron una suerte de “bandera política” de cada administración, destacada por las principales autoridades del Gobierno en las normativas abordadas y presentes a lo largo de todo el periodo de gestión.

La administración a cargo de Vidal, con Cristian Ritondo al frente del Ministerio de Seguridad de la provincia, planteó inicialmente una cáscara institucional orientada al efectivo ejercicio de la conducción política de la policía y del gobierno de la seguridad por medio de distintas áreas de gobierno abocadas a ello. Estas apuntaron a maximizar la operatividad policial, diseñar estrategias de prevención de la violencia y el delito, garantizar mecanismos eficientes de control policial, promover la formación y capacitación policial y establecer mecanismos de coordinación interinstitucional con otras dependencias nacionales, provinciales y municipales. Por cierto, este gobierno inscribió las cuestiones relacionadas con la participación ciudadana en la Subsecretaría de Relaciones Institucionales y Comunicación, una institucionalidad política algo escueta si se considera que se trataba de la dependencia a cargo del establecimiento de mecanismos de participación ciudadana, tanto en la formulación del diagnóstico situacional sobre la seguridad, como en lo referido al diseño de políticas públicas basadas en las percepciones y vivencias de los participantes en los foros de seguridad provinciales. Pese a ello, la administración vidalista propuso, al menos desde el plano normativo, una postura de diferenciación entre las labores políticas y las tareas policiales, buscando ejercer la efectiva conducción política en materia de seguridad y policía, lo cual se vio reflejado en las estructuras organizativas. Esto no implica que en los hechos haya sido así, pero sí consta un respaldo documental de esa intencionalidad.

El periodo gubernamental encabezado por Axel Kicillof en la provincia de Buenos Aires, con Sergio Berni como ministro de Seguridad, evidenció algunos de los criterios oficiales en torno a la gestión política de la seguridad. Esto fue así en la medida en que varias de las dependencias encargadas de gestionar este aspecto de la administración pública colocaron a la policía como un actor fundamental y considerablemente presente. Es decir, mientras que en la gestión anterior las dependencias gubernamentales priorizaban el control político sobre la policía, la administración kicillofista planteó la participación policial en la realización de diagnósticos y propuestas en materia de seguridad. Aquí reside, probablemente, la principal diferenciación entre ambos gobiernos. En la segunda gestión estudiada, se desestimó la centralidad de la política en las estructuras organizativas en materia de seguridad, la cual fue reemplazada por la propia institución policial, que se consolidó como un actor de porte en el entramado institucional y gubernamental. Toda una definición en lo atinente al gobierno de la seguridad.

Por otro lado, la participación ciudadana que, en el caso de Vidal, figuraba como una cuestión secundaria en el plano institucional, en la administración kicillofista constituyó una pieza central de la estructura organizativa, plasmada en la conformación de subsecretarías de Participación Ciudadana y de Coordinación Territorial para el Fortalecimiento de la Seguridad. Estas fueron instancias de participación comunitaria en la seguridad y de coordinación con los distintos municipios y gobiernos locales de la provincia de Buenos Aires, lo cual resultó un

hecho verdaderamente innovador y para destacar.

La modificación de la estructura organizativa ministerial de 2021, en cambio, puso en evidencia la ausencia de un criterio claro para la administración provincial de la seguridad, por medio de la excesiva amplificación de la institucionalidad política. Se conformaron, en este sentido, dos subsecretarías de Fiscalización y Control Policial, una para la región AMBA y Capital, y otra para el interior del país. Pese a que se trata de una cuestión de vital relevancia para el gobierno político de la seguridad y la policía, esta excesiva burocratización redundó, por el contrario, en dificultades para la coordinación institucional y la implementación de políticas públicas. También fueron conformadas subsecretarías de Articulación Institucional para la Seguridad, Promoción de la Salud y el Bienestar Policial y de Tecnologías Aplicadas a la Seguridad. Como se indicó precedentemente, no se tratan de cuestiones que resultan de poca relevancia para el gobierno político de la seguridad, sino que su conformación en áreas de máxima responsabilidad política por debajo, únicamente, de la figura del ministro, no implica efectivamente que sean prioridades para el Gobierno ni que efectivamente tengan un correlato en políticas públicas en esas materias. Puede pensarse, entonces, como acciones orientadas a dar un gesto político de incorporación de esos aspectos, antes que la efectiva incorporación de esas temáticas a la agenda oficial.

Se propuso aquí la noción de “subsecretarización” como un concepto nuevo para designar este tipo de fenómenos. Se trata de la identificación e instalación política de cuestiones sensibles para la sociedad —o, en su defecto, para determinados sectores de esta— por medio de la creación de dependencias político-institucionales en las estructuras organizativas de los distintos gobiernos. Esta acción tiene por objetivo sobreactuar la voluntad política de intervenir en las diferentes cuestiones de la agenda pública, y permite a las autoridades gubernamentales de turno excusarse ante la ausencia de políticas públicas sobre esos aspectos de la vida social. En el caso estudiado, se trata de subsecretarías, dado que es la dependencia de mayor jerarquía por debajo de las carteras ministeriales, pero, para otras provincias, para el Gobierno nacional e, inclusive, para otras latitudes, puede pensarse en su correlato en las secretarías o en los propios ministerios conformados por debajo de la máxima autoridad gubernamental, dando lugar a secretarizaciones y ministerializaciones, respectivamente.

A lo largo de los ocho años analizados, los dos gobiernos dieron lugar a una institucionalidad política particular para cada caso, colocando a la policía, a la comunidad bonaerense y a los gobiernos locales como un factor de mayor o menor relevancia en el marco de sus respectivas estructuras organizativas. Ahora bien, los criterios gubernamentales plasmados en las estructuras legales del gobierno y del Ministerio de Seguridad no implicaron que las tareas enunciadas en las normativas fueran efectivamente llevadas a cabo. Para dar cuenta de ello,

sería preciso encarar otro tipo de investigación. En tal caso, sería oportuno establecer una línea de indagación tendiente a contraponer, por un lado, las estructuras organizativas y, por otro, el efectivo ejercicio del gobierno y las capacidades de gestión. Volviendo al trabajo, y a tono con el marco teórico propuesto para este, la estructura organizativa del gobierno provincial, en general, y del Ministerio de Seguridad bonaerense, en particular, resulta un elemento de vital relevancia para comprender el criterio gubernamental sobre el gobierno de la seguridad y el papel que se les asigna a los distintos actores mencionados en las normativas. Pese a esto, y como se indicó recientemente, esto constituye, apenas, uno de los múltiples y diversos aspectos que orbitan en torno al accionar político e institucional vinculado con la seguridad y la policía.

En último lugar, merece una reflexión la seguidilla de modificaciones en las estructuras organizativas tanto del gobierno provincial —materializada en modificaciones en la Ley de Ministerios—, como del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires —plasmadas en los sucesivos decretos del poder ejecutivo de la provincia—, por medio de los cuales se establecieron y variaron los distintos elementos componentes de las estructuras organizacionales orientadas al gobierno político de la seguridad y la policía. Más allá de las modificaciones operadas en función del cambio de autoridades gubernamentales —habitualmente relacionadas con los estilos propios de cada gobernante en el ejercicio de su mandato y con las prioridades de los mismos en función de las problemáticas presentes en la provincia—, también se observaron varios cambios dentro de un mismo periodo de gobierno. Estos procesos de cambio tienden a impedir el adecuado funcionamiento de la institucionalidad política y, más específicamente, la planificación, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia, dado que constantemente se están cambiando los entramados institucionales.

Ahora bien, si naturalmente estas variaciones no le proporcionan beneficios a los distintos gobiernos y más allá del fenómeno de la subsecretarización previamente definido, cabe preguntarse cuál es la razón detrás de este criterio. Una posible respuesta se halla en que el sistema electoral argentino — en particular, el sistema bonaerense— cuenta con procesos electorales cada dos años. En este sentido, el primer año de gestión de un gobernante está signado, a su vez, por ser el año previo a un año electoral, dando paso a una suerte de precampaña. De este modo, las autoridades están constantemente pensando en lo que vendrá, y desestimando lo que ocurre en el presente.

Además, en la política argentina en general y en la política bonaerense en particular, existe una fuerte tradición basada en el rechazo de todas aquellas iniciativas políticas e institucionales implementadas por el gobierno al cual se reemplaza, y la instalación de iniciativas presentadas como fundacionales en la materia. Cada mandatario provincial asegura haber desarticulado

una trama política de inacción y haber iniciado procesos de reforma, independientemente de las medidas de gobierno que haya llevado a cabo. En este sentido, la modificación compulsiva de las estructuras administrativas resulta un aporte en esas direcciones. Para mostrar innovación de cara a las campañas y los procesos electorales, por un lado, y para diferenciarse de las gestiones anteriores e, inclusive, de la gestión propia, por otro. Son fenómenos complejos, novedosos y dignos de profundizar en futuros trabajos.

Referencias

- Acuña, C., & Repetto, F. (2007). *Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina* (Informe n.º 44). Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés.
- Batista, M., & López, F. (2021). Ministerial typology and political appointments: Where and how do presidents politicize the bureaucracy? *Brazilian Political Science Review*, 15(1), e0004. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202100010004>
- Ciafardini, M. (2006). *Delito urbano en la Argentina*. Ariel.
- Ciafardini, M. y Fernández, D. (2020). *Delito y prevención del delito en la Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- Fernández, L. (2020). ¿Qué es el AMBA? (III y última) Región, regionalización y conurbación de Buenos Aires. *Café de las Ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/articulos/que-es-el-amba-iii-y-ultima-region-regionalizacion-y-conurbacion-de-buenos-aires/>
- Frederic, S., y Sain, M. (2008). Profesionalización y reforma policial. Concepciones sobre las prácticas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En Álvarez, A. (ed.). *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate* (pp. 221-244). PNUD.
- Decreto N.º 74 B/2007 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. 12 de diciembre de 2007. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N.º 758/2013 [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. 13 de septiembre de 2013. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N.º 10/2016. [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. 14 de enero de 2016. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N.º 824/2016. [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. 15 de julio de 2016. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N.º 1073/2018. [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. 13 de septiembre de 2018. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N.º 52/2020. [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. 30 de enero de 2020. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

- Decreto N.º 275/2021. [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. 13 de mayo de 2021. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Decreto N.º 2369/2022. [Gobierno de la Provincia de Buenos Aires]. 29 de diciembre de 2022. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.
- Gobierno de la República Argentina (s. f.). AMBA. <https://www.argentina.gob.ar/dami/centro/amba>
- Joseph, J., y Gaba, V. (2020). Organizational structure, information processing, and decision-making: A retrospective and road map for research. *Academy of Management Annals*, 14(1), 267-302. <https://doi.org/10.5465/annals.2017.0103>
- Kessler, G. (2004). *Sociología del delito amateur*. Paidós.
- Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*. Siglo XXI.
- Ley N.º 14 803 de 2015. 10 de diciembre de 2015.
- Ley N.º 14 853 de 2016. 30 de noviembre de 2016.
- Ley N.º 14 989 de 2017. 14 de diciembre de 2017.
- Ley N.º 15 164 de 2019. 11 de diciembre de 2019.
- Mariani, E. (2003). El fenómeno delictivo en Buenos Aires: Seguridad ciudadana y rol de la policía. *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 38, 153-198. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R06728-4.pdf>
- Mintzberg, H. (1991). *Diseño de organizaciones eficientes*. El Ateneo Editorial.
- Míguez, D. (2008). *Delito y cultura. Los códigos de la ilegalidad en la juventud marginal*. Biblos.
- Merlino, A. (comp.) (2009). *Investigación cualitativa en ciencias sociales: temas, problemas y aplicaciones*. Buenos Aires: Cengage Learning Argentina.
- Peña Vera, T. y Pirella Morillo, J. (2007). La complejidad del análisis documental. *Información, cultura y sociedad*, 16, 55-81. <https://doi.org/10.34096/ics.i16.869>
- Télam (2015, 10 de diciembre). *La Legislatura bonaerense sancionó la nueva ley de ministerios pedida por Vidal*.
- Rodrigo, R. (2013). *Reforma y contrarreforma policial en el caso de la Provincia de Buenos Aires (2004-2011): Sus implicancias políticas* (Tesis de grado, Universidad de San Andrés).
- Sain, M. (1998). *Democracia, seguridad pública y policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires* [Ponencia presentada en el seminario *Las reformas policiales en Argentina*, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, Argentina]. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/Las-reformas-policiales-en-Argentina.pdf>
- Sain, M. (2015). *El leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI.
- Sartori, G. (1984). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Sozzo, M. (2008). *Inseguridad, prevención y policía*. FLACSO.
- Sozzo, M. y Montero, A. (2009). *Delito, sensación de inseguridad y sistema penal. Experiencias y opiniones en la ciudad de Santa Fe*. Universidad Nacional del Litoral.
- Tejada Estrada, G. C., Rengifo Lozano, R. A., Boy Barreto, A. M., & Rodríguez Chirinos, J. V. (2020). Estructura organizacional y control en el modelo de gestión burocrático. *Revista Venezolana de Gerencia*, 25(89), 66-78. <https://www.redalyc.org/journal/290/29062641006/29062641006.pdf>

La institucionalidad política detrás de la relación gobierno-policía en la provincia de Buenos Aires (2015-2023)

Tonkonoff, S. (1996). Desviación, diversidad e ilegalismos. Comportamientos juveniles en el Gran Buenos Aires. *Delito y sociedad*, 1(11/12), 139-168.

De Vasilachis Gialdino, I. (2009). Ontological and epistemological foundations of qualitative research. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 10(2).
<https://doi.org/10.17169/fqs-10.2.1299>

Acerca del autor

Pablo Navarro Urquiza

Licenciado en Ciencias Sociales, magíster en Ciencias Sociales y Humanidades y doctorando en Ciencias Sociales y Humanas. Becario doctoral de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de Quilmes e integrante del Observatorio de Gobierno y Seguridad del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: navarrourquizapablo@gmail.com

Cómo citar este artículo:

Navarro Urquiza, P. (2025). La institucionalidad política detrás de la relación gobierno-policía en la provincia de Buenos Aires (2015-2023). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (88), 175-196. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a363>

