

# ¿LEVIATÁN AZUL? LOS VAIVENES DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1984-2011)

---

**Gabriel Costantino\***

Universidad Nacional de General San Martín

✉ [gcostant76@gmail.com](mailto:gcostant76@gmail.com)

Recibido: junio 2015

Aceptado: noviembre 2015

**Resumen:** El objetivo del trabajo es aportar a la descripción y a la explicación de los procesos de formulación e implementación de las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre 1984 y 2011. Las hipótesis centrales del trabajo son dos: a) los gobernadores son los actores que tienen las facultades y el interés de formular una política de seguridad de izquierda o de derecha según su plan de campaña, el cual responde a otros condicionantes que no son los supuestos intereses policiales: principalmente la ideología del ejecutivo nacional y la del elector medio; b) la observancia por parte de los actores burocráticos de las políticas de seguridad formuladas por el ejecutivo provincial aumenta en contextos donde éste está alineado con el ejecutivo nacional. La contrastación de dichas hipótesis instruye sobre el juego estratégico de la formulación de las políticas de seguridad provinciales y sobre la *autonomía relativa* de la policía y el sistema penal en Buenos Aires.

**Palabras clave:** Políticas de seguridad, gobernadores, policía, provincia de Buenos Aires.

---

\*Doctor en Ciencia Política (UNSAM) y Licenciado en Ciencia Política (USAL). Se desempeña como Profesor Adjunto en: Teoría Política 1, Teoría Política 2, e Introducción al estudio del Estado y la Administración Pública en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM; y en Introducción al Pensamiento Crítico en la Escuela de Economía y Negocios de la UNSAM. Ha escrito artículos y capítulos de libro referidos a sus temas de investigación predilectos: teoría política, teoría de la democracia y racionalidad de los ejecutivos en la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente en políticas de seguridad ciudadana.

**Abstract:** The aim of this article is to describe and explain the process of formulation and implementation of security policies in Province of Buenos Aires between 1984 and 2011. The central hypotheses considers that: a) governors are the actors with capacities and interests to pursue a policy of security of left or right according to their plan of campaign, which responds to other factors which are not the alleged police interests: mainly the ideology of the national executive and the location of the median voter; b) the bureaucratic compliance with security policies formulated by governors increase in contexts where he is aligned with the national executive. The corroboration of those hypotheses instructs on the strategic game behind security policies and the *relative autonomy* of the police and the penal system in Buenos Aires.

**Keywords:** Security Policies, Governors, Police, Province of Buenos Aires.

## I. Introducción

Desde finales de los ochenta, el aumento de las tasas de delitos, de la población penitenciaria, y los escándalos de corrupción y de violencia estatal en América Latina, han instalado en la agenda pública regional que los gobiernos deben impulsar reformas sustanciales de sus burocracias policiales y penales con el fin de mejorar el Estado de derecho y la efectividad de la ley (Rico 1997; Mendez, O'Donnell y Pinheiro 2002). En Argentina, los principales actores políticos nacionales y provinciales repiten hace tiempo el diagnóstico regional, sin embargo, sostienen posturas muy diferentes respecto al conjunto de intervenciones requeridas para paliar el problema. Estas posturas divergentes varían desde las perspectivas democratizadoras del sistema policial y penal, centradas en medidas que subordinen las fuerzas de seguridad a los principios y los valores de un Estado democrático de derecho, hasta las posturas de “mano dura” o de populismo punitivo, cuyas medidas giran principalmente en

torno al aumento de la severidad policial y penal (Galeano 2005, 91; González 2007, 155).

Luego de más de dos décadas de discusiones y de reformas policiales y penales en la Provincia de Buenos Aires, existen pocos trabajos que intenten analizar con cierto detalle y sin sesgos los tipos de políticas de seguridad implementadas a partir de 1984, y/o que intenten explicar sus causas y consecuencias. Estas cuestiones son importantes de analizar pues el aumento de las tasas delictivas, de la población penitenciaria y de la corrupción del sistema policial y penal continúan siendo problemas públicos en la provincia más grande del país, y porque las causas y las consecuencias de las diferentes políticas de seguridad ciudadana son un asunto polémico y poco trabajado empíricamente.

Siguiendo este orden de ideas, el objetivo de nuestro trabajo es aportar a la descripción y a la explicación de las políticas de seguridad bonaerense desde el regreso de la democracia hasta nuestros días. A fin de lograr este objetivo, en la sección II examinamos la literatura argentina y regional sobre las políticas de seguridad ciudadana y sus causas; en la sección III proponemos un marco teórico para describir dichas políticas y para explicar sus principales variaciones; en la sección IV analizamos y explicamos las distintas políticas de seguridad formuladas e implementadas en la provincia de Buenos Aires en el período elegido. Finalmente, luego de resaltar la adecuación del desarrollo histórico con las hipótesis arriesgadas por nuestro esquema conceptual, concluimos explicitando cómo consideramos que este trabajo instruye sobre el juego estratégico detrás de los procesos de formulación e implementación de las políticas de seguridad provinciales, y sobre la autonomía relativa de la policía y el sistema penal en Buenos Aires.

## **II. La cuestión de las políticas de seguridad ciudadana y sus causas**

Los estudios sobre las políticas de seguridad ciudadana han crecido sustancialmente en nuestro país y en América latina en los últimos veinte años. Esta literatura suele entender por política de seguridad ciudadana al conjunto de las acciones gubernamentales que tienen como objetivo mejorar la prevención, la investigación y el castigo de los delitos en

determinada jurisdicción. Es de notar que los trabajos académicos suelen referirse en vez de a la política de seguridad, a las reformas de la policía y/o del sistema penal (SallesKobilanski 2011; González 2007; Saín 2002). Pero el objeto de análisis suele ser el mismo: cambios normativos y administrativos producidos por los gobiernos de turno que hacen a la gestión de la seguridad. Por ejemplo, la promulgación de leyes penales, la elaboración de cambios administrativos y reglamentarios, la inversión de recursos económicos y humanos para llevar adelante los programas ideados en las leyes y reglamentos, etc.

Otra coincidencia general en la literatura de la región es la descripción de las políticas de seguridad de acuerdo a un criterio ideológico, según se acercan a modelos securitarios de izquierda o de derecha (Rico 1997; Rico y Chinchilla 2002; Sain 2002; González 2007; SallesKobilanski 2011). Este criterio ideológico suele tener como dimensiones: a) la forma de gobierno del sistema de seguridad y b) las acciones a emprender para: i) prevenir el delito, ii) investigar y enjuiciar a los presuntos delincuentes y iii) castigar a los criminales (Costantino 2013).

### Cuadro 1. Tipos de políticas de seguridad

TIPOS DE POLÍTICAS SEGURITARIAS			
DIMENSIONES	IZQUIERDA	CENTRO	DERECHA
SUJETO DE LA POLÍTICA SEGURITARIA	La ciudadanía	Los poderes políticos clásicos	Miembros del sistema penal
PREVENCIÓN DEL DELITO	Basada en políticas <i>integrales</i> , potenciadoras de las poblaciones más vulnerables. La estructura	Basada en políticas integrales y en políticas punitivas/disuasorias	Basadas en políticas punitivas/disuasorias. La estructura organizativa de la policía debe ser centralizada y jerárquica para maximizar la

	organizativa de la policía debe tener múltiples mecanismos de <i>accountability</i>		capacidad operativa
INVESTIGACIÓN DE PRESUNTOS CRIMINALES	Persecución penal respetuosa de las garantías al debido proceso.	Persecución penal respetuosa de las garantías del debido proceso e interesada en la eficacia en la resolución de las investigaciones	Persecución penal acorde al derecho penal del enemigo
	Persecución penal orientada al delito organizado y de cuello blanco.	Persecución penal orientada a los delitos <i>socialmente</i> relevantes	Persecución penal orientada al delito clásico y de bagatela (integridad física, propiedad, etc.)
CASTIGO A CRIMINALES	El castigo se piensa esencialmente en función de la resocialización del delincuente	Se busca aislar y en lo posible resocializar a los delincuentes	El castigo se piensa en función de aislar e inoculizar al delincuente, y desincentivar la delincuencia en gral.

Fuente: Elaboración propia en base a sistematización crítica del estado del arte.

En Argentina, la literatura académica que describe las políticas de seguridad bonaerenses se destaca por iniciar el análisis a partir del gobierno de Eduardo Duhalde en 1992 o en 1996, existiendo muy pocas investigaciones sobre las políticas de seguridad durante las gobernaciones de Alejandro Armendáriz (1984-1987) y/o de Antonio Cafiero (1988-1991). En general dicho recorte se justifica alegando, erróneamente, que no existieron modificaciones importantes en las políticas de seguridad antes del segundo gobierno de Duhalde. Otra característica notable de la

literatura es que a pesar de reconocer las limitaciones y los problemas de validez de la información disponible sobre la implementación de las políticas de seguridad, los estudios suelen enfatizar la hegemonía de las políticas de seguridad de derecha, con un consecuente aumento del punitivismo en Buenos Aires y en el país (Fuentes 2005; Sozzo 2007; Saín 2008; Gutierrez 2011).<sup>1</sup>

En cuanto a la literatura que analiza las causas de los diferentes tipos de políticas de seguridad en la región, los trabajos pueden clasificarse según acentúan el rol de factores estructurales, de instituciones o de actores. En general, los sociólogos, los historiadores y los antropólogos tienden a utilizar el primer y segundo enfoque para explicar las políticas de seguridad, mientras que los politólogos tienden actualmente a usar el segundo y el tercer enfoque (Elster 1997; 191 y ss.). Por ejemplo, siguiendo una perspectiva estructural, algunos autores argumentan que niveles altos de pobreza y/o de desigualdad promueven políticas de “mano dura” (Brinks 2008); otros, que tradiciones o dispositivos culturales autoritarios promueven políticas con esa orientación (Cesarini et al 2004; Galvani et al. 2010). Los autores que siguen un enfoque institucional, en cambio, focalizan en cómo diferentes reglas de juego, que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos, determinan los incentivos para llevar adelante ciertos tipos de políticas de seguridad más o menos progresistas (Früling 2003; Neme 2007; Pontón

---

<sup>1</sup> Al lector atento podría parecerle que la caracterización de las políticas de seguridad de corte ideológico soslaya aspectos que habría que poner en primer plano en el análisis y en la discusión de las políticas de seguridad. Por ejemplo, cambios en la condición laboral de los funcionarios del sistema policial y penal *vis a vis* otras profesiones y *vis a vis* otras jurisdicciones y épocas, en el nivel de eficiencia que uno puede encontrar en el desempeño de los funcionarios del sistema policial y penal *vis a vis* otras profesiones y *vis a vis* otras jurisdicciones y épocas. Sin embargo, la dificultad actual de conseguir información razonablemente exhaustiva y sin sesgos sobre estos asuntos impide avanzar en nuevas clasificaciones más pertinentes. Por otra parte, las diferencias en las tomas de posición públicas respecto al tema de la seguridad, en la “inmersión” de normas, recursos económicos y recursos humanos, tienen consecuencias que son relevantes desde el punto de vista del análisis político, tanto con el funcionamiento de la política de seguridad como en la carrera electoral de los gobernadores.

2007). Finalmente, los autores del último enfoque se caracterizan por poner en primer plano los recursos y las preferencias de diferentes tipos de actores para explicar la elección de políticas de seguridad de derecha o izquierda (Föhrig y Pomares 2003; Fuentes 2005).

En Argentina, la literatura que investiga las causas de las políticas de seguridad se caracteriza por resaltar los recursos y los intereses que tiene la policía y el sistema penitenciario para autonomizarse del poder político y de las demandas sociales, determinando el contenido de las políticas de seguridad, y llevar adelante fines propios muchas veces ilegales, corruptos y violentos (Sain 2002 y 2008; Galeano 2005; Fuentes 2005; Arslanián 2008; Dewey 2011). Sin embargo, en los últimos años han aparecido una serie de trabajos que cuestionan la pretendida autonomía policial, y proponen enfoques relacionales que explican las variaciones en las políticas de seguridad (Frederic 2008; Costantino 2013; Rodrigo 2013).

### **III. Gobernadores, presidentes y políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires**

Nuestro trabajo se inserta, entonces, en una extensa literatura sobre las políticas de seguridad, a la cuál le reconoce méritos, pero también algunas limitaciones. Principalmente, entendemos que pueden mejorarse las caracterizaciones de las políticas de seguridad bonaerenses desde el regreso de la democracia hasta la fecha, y pueden articularse mejores explicaciones de sus variaciones. Para lo primero, proponemos comenzar el análisis en 1984 y recolectar información que ahonda en el análisis de los cambios en las normas, las designaciones, y los recursos burocráticos, que hacen a la estructura de gobierno del sistema policial y penal, y a los programas para prevenir, investigar y castigar a los delitos. Como veremos en las secciones históricas, si hacemos dicha recolección sin sesgos, nos parece claro que podemos consensuar que la política de seguridad de Armendáriz y del primer año de Cafiero responden a un paradigma progresista, mientras que con la elección de Carlos Menem como candidato presidencial del peronismo, dicha política de seguridad gira hacia un paradigma de centro derecha que dura hasta 1995. Con la segunda gestión de Duhalde sucederá un giro progresista hasta la gestión de Carlos

Ruckauf, cuando vuelven las políticas de mano dura o populismo punitivo. La gestión de Felipe Solá, principalmente bajo la presidencia de Néstor Kirchner, retomará los discursos y las medidas de centroizquierda. La gestión de Daniel Scioli, sobre todo sus primeros dos años, llevará adelante acciones que responden al modelo securitario de centro derecha, mientras que el último año y medio se acercará a posiciones más de centro.

Ahora bien, ¿cómo se explican estas variaciones? La hipótesis fundamental de este trabajo es que el ejecutivo provincial es el actor que tiene las facultades y el interés de formular una política de seguridad determinada (de izquierda o de derecha) según su plan de campaña. A la vez, este plan de campaña está condicionado en gran medida por la ideología del ejecutivo nacional y la ubicación del elector medio. Si tenemos en cuenta estos factores, podremos acercarnos bastante a la comprensión de la formulación de las políticas de seguridad provinciales. Por otra parte, el grado de respeto a la nueva normativa crecerá, en la medida que el gobernador cuente con el apoyo político del presidente.

Como señalan Steven Calabresi y Elena Kagan, los ejecutivos suelen ser los actores cruciales de la mayoría de las políticas públicas en las democracias modernas, pues las constituciones los posicionan para recibir la máxima presión del electorado vía votos y opinión pública, y para ejercer la máxima influencia sobre la administración en función de dicha presión (Calabresi 1995, 73-74; Kagan 2000, 2334 y ss.). En el caso de la dirección y la supervisión de la política de seguridad argentina, el diseño federal posiciona y faculta al ejecutivo provincial para ser el primer responsable de la gestión del sistema policial y penal de su jurisdicción.

Aceptamos, entonces, que los Ejecutivos provinciales son los cargos fundamentales para comprender los cambios en la administración pública a nivel agregado, pero ¿por qué eligen formular políticas de derecha o de izquierda? Coincidiendo con una postura ya clásica (Schumpeter 1942; Downs 1957; Blumenthal 1982), considero que la respuesta hay que buscarla en los intereses electorales de los ejecutivos provinciales. Como sostienen Ornstein y Mann, las decisiones gubernamentales de los ejecutivos tienen como fin continuo y prioritario sacar ventaja a los principales adversarios políticos para ganar elecciones. Las decisiones gubernamentales apuntan a ganar votos, cargos clave y financiación (del sector público y/o privado) a los competidores más peligrosos para

cumplir su objetivo. Los ejecutivos están en una campaña permanente, que no para en ningún momento de su gestión, de manera que sus consultores de marketing político están continuamente diseñando políticas que transmitan el mensaje correcto a los actores políticos cruciales y al electorado para sacar ventaja a sus competidores respecto de la obtención de votos, apoyos políticos y recursos económicos (Ornstein y Mann 2000, vii).

En la provincia de Buenos Aires, el cálculo del plan de campaña de los gobernadores tiene dos condicionantes clave: i) la posición ideológica del ejecutivo nacional; ii) y la posición ideológica del elector medio. Veamos por qué.

i) Por la estructura federal y el acuerdo fiscal argentino, los gobernadores bonaerenses necesitan coordinar sus acciones con el Ejecutivo nacional para llevar adelante políticas públicas y ganar elecciones, sobre todo si los recursos económicos, la popularidad y los apoyos políticos del presidente son altos. En efecto, la debilidad presupuestaria provincial y la centralidad mediática del presidente generan fuertes incentivos para que el gobernador elabore políticas públicas similares o cercanas al discurso del Ejecutivo nacional, cuando el presidente cuenta con los recursos de poder mencionados.

ii) Ahora bien, cuando el presidente es débil en recursos fiscales y popularidad, el gobernador tiene fuertes incentivos en proponer políticas que se alejan del discurso del Ejecutivo nacional y se acercan a la opinión pública crítica del gobierno. Es importante notar que la ubicación ideológica de la media electoral se convierte en un factor más importante en la medida que los recursos y la popularidad del presidente decaen, pues el gobernador buscará los recursos que no encuentra en el ejecutivo nacional acercándose al electorado crítico de este.

De lo dicho se desprenden las siguientes expectativas de observación respecto de la política de seguridad de los gobernadores, que varía en cierta medida según el armado político del gobernador y la fortaleza o debilidad de las finanzas provinciales:

1) Si el presidente tiene altos niveles de popularidad y recursos fiscales, el gobernador elaborará un plan de campaña que llevará adelante una política de seguridad cercana a la ubicación ideológica del poder ejecutivo nacional.

2) Si el presidente no cuenta con los recursos mencionados, el gobernador elaborará un plan de campaña que impulse una política de seguridad cercana a la ubicación ideológica del votante medio.

Como dijimos más arriba, el vínculo entre el Gobernador y el Presidente no sólo es fundamental para comprender la formulación de las políticas de seguridad sino también para comprender el nivel de aquiescencia en su implementación. En otras palabras, no sólo las leyes, las personas y el dinero que se invierte en la política de seguridad dependen de la relación entre el Ejecutivo provincial y el nacional, sino también el grado de acompañamiento por parte de intendentes, comisarios, jueces, fiscales y penitenciarios. La alianza entre el Ejecutivo Nacional y Provincial permite un mayor caudal de recursos para la gestión pública provincial y el aumento de las posibilidades de ganar las futuras elecciones. Es de esperar que ambas cosas redunden en una mayor aquiescencia por parte de los actores mencionados. No es casual que los momentos críticos en el funcionamiento del sistema policial y penal se den entre 1988 y 1991 y entre 1999 y 2002.<sup>2</sup> Según mi perspectiva, estos momentos críticos se explican en gran medida por variables socioeconómicas como el aumento de la pobreza y/o la desigualdad, pero también por el deterioro de los recursos fiscales y de popularidad de los Ejecutivos nacional y provincial, y por el aumento de la conflictividad entre ellos.

Veamos cómo éstas lógicas se aplican en los procesos históricos de formulación e implementación de las políticas de seguridad bonaerenses entre 1984 y 2011.

---

<sup>2</sup> Si bien es difícil contar con datos válidos y confiables para medir el funcionamiento eficiente de la burocracia policial y penal, nos parece que el aumento sustancial de delitos comunes, de muertes arbitrarias cometidas por policías, de casos de saqueos extendidos, de las protestas de funcionarios policiales, judiciales y penitenciarios, de motines carcelarios, son algunos indicadores a considerar para analizar dicha eficiencia. En los anexos pueden observarse las tasas de homicidio como indicador “duro” de la violencia social y el delito; en la sección cuarta nos referimos a los principales sucesos de resistencia burocrática (policiales y judiciales) a las medidas del gobernador.

## **IV. Las políticas de seguridad bonaerenses desde el regreso de la democracia**

### *IV.1. Armendáriz (1984-1987)*

En octubre de 1983, la fórmula radical Alfonsín-Martínez venció a la fórmula justicialista de Luder y Bittel obteniendo el 51,75 % de los votos frente al 40,16 %. En Buenos Aires, Alejandro Armendáriz, uno de los fundadores del movimiento Renovación y Cambio, y dirigente de confianza de Alfonsín, consiguió el 51,98 % frente al 49,73% que logró el justicialista Herminio Iglesias. La polarización y desarticulación sufrida por el justicialismo durante los años previos, permitió que el inicio de la gestión radical se dé en un contexto de limitaciones económicas pero de fortaleza política frente a sus tradicionales adversarios.

Armendáriz inició su gestión alineándose claramente con el discurso alfonsinista, ayudando a instalar en la opinión pública que el problema crucial a resolver por la política argentina era “la cuestión democrática” (Ollier 2009). En efecto, un objetivo principal del gobierno radical, que influyó en la formulación de las políticas de seguridad federal y bonaerense, fue promover el enjuiciamiento de los máximos responsables de los peores delitos cometidos durante la dictadura militar, pero sin poner en peligro la subordinación de las burocracias militar y policial.<sup>3</sup>Una consecuencia de esto es que las gestiones radicales se dieron en un contexto de marchas y protestas de sectores de izquierda y de derecha, donde no faltaron los atentados con bombas y los levantamientos militares.

Siguiendo la estrategia alfonsinista, Armendáriz apoyó enfáticamente la investigación de militares y policías que llevaría adelante la CONADEP, pero no produjo cambios sustanciales en la estructura legal y burocrática del sistema policial y penitenciario durante su gestión. La moderación del

---

<sup>3</sup> La estrategia radical consistió en promover el accionar de la justicia retroactiva y preventiva pero con un alcance limitado, basándose en la diferenciación de tres niveles de responsabilidad: la de aquellos que planearon e impartieron las órdenes de represión ilegal, los que obedecieron esas órdenes en un contexto de coerción y los que se excedieron en el cumplimiento de las mismas y cometieron delitos. De acuerdo con esta concepción, sólo el primer y el tercer nivel serían alcanzados por la justicia penal (Novaro 2010, 196).

discurso securitario del radicalismo bonaerense se manifestó también en que si bien el Gobernador y sus Ministros difundieron la inquietud por el crecimiento del delito común y el problema del narcotráfico, los hechos delictivos más preocupantes los asociaron a la existencia de grupos extremistas que sobrevivían del pasado autoritario del país.

Es de notar que el principal plan a gran escala de reforma legal del sistema policial y penal a nivel federal y bonaerense que proyectó el radicalismo propuso como objetivo la modernización de la Justicia a través de la reforma del Código Procesal Penal y de la Ley Orgánica de Enjuiciamiento Penal. Se pretendía reformar el tradicional sistema inquisitivo de Justicia, por uno que adoptase el juicio oral y público, con una reformulación del papel de la fiscalía en la investigación preliminar, en el marco de una infraestructura ágil y dinámica, con tribunales de constitución rotativa, sistema de jurados o jueces accidentales, servicio oficial de defensa a cargo de los colegios de abogados con participación económica del Estado y servicio oficial de peritos. Esta reforma buscaba afianzar el Estado democrático de derecho, convirtiendo a la policía en un instrumento al servicio de la justicia y el debido proceso (Babini 1990).

En 1986 el Gobierno provincial llevó adelante una reforma del sistema judicial y penal siguiendo este discurso, reforma que se materializó en la creación de cuatro departamentos judiciales nuevos, y en la sanción de la ley 10.358. Esta ley estipulaba para el proceso penal bonaerense el juicio oral en forma obligatoria para los delitos dolosos en los que se hubiera causado la muerte de una persona, sin perjuicio de mantener la opción del imputado a elegir ser juzgado con este procedimiento en otros delitos graves. En cuanto a la rama policial del sistema penal, el gobierno bonaerense tomó la iniciativa de crear un Consejo de Prevención del Delito, y pudo ampliar la burocracia policial con 6.000 hombres y aumentar las comisarías de 186 a 310.

Sin embargo, los inconvenientes del Plan Austral y el aumento de la conflictividad social pusieron en crisis al gobierno bonaerense desde principios de 1987, y la política de seguridad no fue la excepción. A los escándalos por la vinculación de policías como las de secuestros y al crecimiento del narcotráfico, en mayo de ese año se sumó que cuatro jóvenes fueron acribillados a balazos por policías en Lanús, y se pretendió encubrir el hecho beneficiando a los culpables. Familiares, vecinos y

activistas de derechos humanos hicieron distintas manifestaciones de repudio contra el aparato policial y penal bonaerense, visibilizando el hecho y a los responsables de “la masacre de Ingeniero Budge”.

#### *IV.2. Cafiero (1988-1991)*

La marcha de la economía, el aumento de la conflictividad social y el proceso de unión y renovación partidaria iniciado por el justicialismo llevó a la fórmula Cafiero-Macaya a ganar las elecciones de 1987. El nuevo gobernador bonaerense comenzó su gestión insistiendo con la estrategia renovadora que había logrado cambiar la imagen negativa del peronismo, acercándolo al de un partido de masas al estilo europeo, desplazando al sindicalismo y ampliando la convocatoria a los sectores medios e independientes (Levitsky y Wolfson 2004).<sup>4</sup> En línea con dicha estrategia, Cafiero eligió como Ministro de Gobierno a Luis Brunati, quien se propuso como objetivo de su gestión la depuración de la policía bonaerense, desprestigiada por hechos de corrupción y de violencia arbitraria, y vinculaciones con olas de secuestro y gatillo fácil. Una de las medidas más publicitadas de Brunati fue el pedido de renuncia al Comisario General Alberto Miranda en razón del atraso en sumarios administrativos contra oficiales de la fuerza investigados. En su lugar asumió el entonces Director General de Seguridad, el comisario general Walter Jurado, y junto con su llegada al cargo máximo se aceleraron aquellos sumarios y unos 700 oficiales fueron exonerados de la fuerza.

Pero el discurso y las medidas renovadoras de Cafiero fueron puestos rápidamente en cuestión durante 1988. Además del incremento constante de la crisis económica y de la conflictividad social, Cafiero sumó el problema del armado Menemista en el Partido Justicialista bonaerense, con el que sería vencido en las internas para ser candidato a presidente en julio de ese año. Desde entonces, Cafiero tuvo que reconstruir su alianza

---

<sup>4</sup>Durante la campaña que lo llevó a La Plata, Cafiero atacó principalmente al alfonsinismo por intentar apropiarse de los valores democráticos, resaltando la continuidad entre la política económica del radicalismo y la de la última dictadura.

de gobierno en Buenos Aires con nuevos sectores del justicialismo, reconstrucción que tuvo entre sus principales cambios al reemplazo del renovador Brunatti como Ministro de Gobierno, por Carlos Álvarez. Así Cafiero se desprendía de un Ministro con crecientes resistencias entre intendentes, legisladores y miembros de la cúpula del sistema policial y penal bonaerense, por su voluntad reformista (Diario Hoy 1997).

La gestión ministerial de Álvarez tuvo que atravesar el período más crítico de la gobernación de Cafiero y de la presidencia de Alfonsín. Los primeros obstáculos inmediatos fueron el levantamiento “earapintada” de Villa Martelli y el “eopamiento” de La Tablada por parte del Movimiento Todos por la Patria en enero de 1989<sup>5</sup>. A principios de febrero estalló el Plan Primavera, y el presidente radical fue perdiendo toda capacidad de control político y económico del país. El 14 de mayo de 1989, en el marco de una profunda hiperinflación, la fórmula justicialista Menem-Duhalde triunfó en las elecciones presidenciales por casi 15 puntos de diferencia frente a la fórmula radical. Entre el 23 y el 30 de mayo de 1989 se produjo el primer estallido social a gran escala desde el regreso a la democracia.<sup>6</sup> Pocos días después del estallido, Menem y Alfonsín tuvieron un encuentro donde decidieron que la sucesión presidencial debía adelantarse.

La asunción anticipada de Menem en Julio de 1989 implicó un claro giro ideológico del gobierno nacional hacia el neoliberalismo. Las primeras reacciones de Cafiero a las medidas de Menem fueron de relativa distancia. Sin embargo la creciente popularidad de Menem y del discurso neoliberal hizo que paulatinamente Cafiero se alejara de sus declaraciones y medidas renovadoras.

La derechización del gobierno nacional y provincial se incrementó a principios de 1990, cuando una serie de puebladas en varias localidades bonaerenses, y de noticias sobre olas de violencia y de robos en los principales diarios nacionales, instalaron el clamor por mayor

---

<sup>5</sup> Allí, militares y policías bonaerenses reprimieron duramente a los insurrectos resultando muertos 32 guerrilleros, 9 militares y 2 policías bonaerenses.

<sup>6</sup> Según Pedro Cerruti, se produjeron más de 300 saqueos principalmente en Rosario y en Buenos Aires, con un saldo de 19 muertos, 174 heridos y 1852 detenidos (Cerruti 2012).

policiamiento y mayores castigos para los delincuentes.<sup>7</sup>En este contexto, en junio de 1990, el gobierno bonaerense anunció un “nuevo plan” para “reforzar la seguridad” que comenzaría a implementarse el 1° de julio.<sup>8</sup>El nuevo plan de seguridad contenía también una nueva ley de excarcelaciones para Buenos Aires que endurecía las condiciones de liberación, buscando “una mayor seguridad para los habitantes de la provincia y, también, reducir el número de delitos, ya que ante una ley tan rigurosa, los delincuentes lo van a pensar dos veces”(La Nación, 29/06/90).

El giro a la derecha no sólo del gobierno nacional y provincial, sino especialmente de la opinión pública en materia securitaria, se vio reflejada en los discursos de campaña de los candidatos a las elecciones a gobernador en 1991. El partido creado por Aldo Rico, con sus propuestas de orden y mano dura, consiguió la tercera cantidad más importante de votos en la elección a gobernador en septiembre de 1991, por detrás del peronismo y el radicalismo. La fórmula Duhalde-Romá consiguió una victoria tranquila duplicando los votos del radicalismo.

#### IV.3. Eduardo Duhalde (1992-1995)

En diciembre de 1991 Eduardo Duhalde asumió por primera vez la gobernación de la Provincia de Buenos Aires presentándose como la alternativa oficialista para la provincia. Sus negociaciones con Menem y con su ministro de economía Domingo Cavallo le permitieron conseguir los recursos necesarios para gobernar la provincia sin muchos de los contratiempos que había sufrido la gestión de su antecesor Antonio

---

<sup>7</sup>Un caso paradigmático del tratamiento de la inseguridad por parte de los medios se dio en ésta época a propósito de las muertes a ladrones de estéreos cometidas por “el ingeniero” Horacio Aníbal Santos.

<sup>8</sup> Según el ministro Álvarez, “el fin primordial es el de ganar la calle, disponer de una mayor presencia de efectivos, prevenir, asistir de inmediato ante cualquier requerimiento de la población y, fundamentalmente, tratar de revertir la imagen que los ciudadanos tienen de la Policía” a través de iniciativas para “proveer una mayor y más activa participación de los Concejos Municipales de Seguridad” (Cerruti 2012).

Cafiero<sup>9</sup>. En efecto, Duhalde llegó a la gobernación como un colaborador del gobierno nacional, y prometiendo en materia de seguridad, una de las grandes demandas del electorado, combatir con rigor a la delincuencia y al narcotráfico (Dutil y Ragendorfer 1997).

La política de seguridad de Duhalde durante su primera gestión no generó grandes cambios en la estructura legal y administrativa del sistema policial y penal bonaerense. Uno de los pocos cambios generados en la estructura organizativa fue la creación de la Secretaría de Seguridad, con lo cual el gobernador se aseguró una mayor discrecionalidad en la dirección y el control del sistema policial y penal. Los delegados que eligió para el mando político de las fuerzas de seguridad fueron, en dos ocasiones, ex jueces federales con buena imagen pública, y claras simpatías con la embajada norteamericana y la política contra el narcotráfico de la DEA (Dutil y Ragendorfer 1997). Para la jefatura de la policía, Duhalde eligió a un antiguo comisario de su confianza, quién duraría en el cargo por casi cinco años: Pedro Klodczyk.

En efecto, las medidas más importantes y publicitadas del gobierno bonaerense en materia de seguridad fueron las del plan de modernización del sistema policial (—La policía del siglo XXI—), que implicaron una financiación presupuestaria millonaria para la compra de equipos y armamentos para las fuerzas de seguridad bonaerenses. Helicópteros, patrulleros, camionetas, sistemas de comunicación, armas, fueron algunos de los ítems que se consiguieron en grandes cantidades para mejorar la labor policial. Estas compras permitieron otro de los pocos cambios organizativos de relevancia de ésta primera gestión: el comando patrullas. Desde entonces, cada partido pasó a tener un Comando de Patrullas que, bajo un comando unificado, garantizaría la —presencia en las calles— que exigían las encuestas.

Las acciones del gobernador en favor de la modernización policial y la lucha contra el delito y el narcotráfico fueron eclipsadas en cierta medida por las noticias que se fueron repitiendo en los medios de comunicación

---

<sup>9</sup> Una medida fundamental para mejorar la financiación de la provincia fue el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. El objetivo era recuperar una parte de los puntos de coparticipación que la provincia había resignado una década antes. Además, iba a ser ejecutado y administrado por el gobierno provincial.

sobre casos de corrupción, espionaje ideológico y violencia policial. Las compras irregulares de equipamiento, el asesinato de Miguel Bru y la masacre de Wilde, los seguimientos ilegales a estudiantes y militantes, fueron algunos casos que alertaron a la opinión pública sobre el accionar de la policía bonaerense, y que obligaron al Gobernador a hacer declaraciones públicas asegurando un mayor control sobre los comportamientos de las fuerzas de seguridad. Es de notar, sin embargo, que ninguno de estos hechos logró cambiar el clima favorable a las políticas de “ley y orden”, ni la popularidad de Menem y Duhalde entre los líderes partidarios.

En 1995 el gobernador logró la reelección de forma contundente con el 53,7 % de los votos. El escrutinio le aseguró el control de la cámara de senadores y de diputados provinciales, y también ubicó a los miembros de su partido en 21 de las 24 intendencias del conurbano bonaerense.

#### *IV.4. Eduardo Duhalde (1996-1999)*

Desde los inicios del segundo mandato, Duhalde cambió su estrategia política motivado en gran medida por la crisis social y del gobierno.<sup>10</sup> En este contexto, Duhalde apuró su promoción como el único mandamás en la provincia, elemento clave de la gobernabilidad nacional y candidato natural a suceder a Menem a la presidencia. Su plan de campaña consistió en ubicarse a la izquierda de Menem, acercándose al electorado crítico del gobierno nacional que crecía rápidamente, insistiendo en revertir la deuda social que tenía el modelo neoliberal (Ollier 2010, 100; Leiras 2007, 127).<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Respecto a la situación social, el principal cambio fue el desmejoramiento de los indicadores socioeconómicos como consecuencia de la crisis financiera desatada por la devaluación mexicana (Leiras 2007, 126). En cuanto a la situación del oficialismo, la principal novedad era la creciente competencia entre los proyectos menemista y duhaldista de cara a la todavía lejana elección presidencial y al liderazgo del justicialismo, y la aparición de gestos conciliadores entre la UCR y el FREPASO.

<sup>11</sup> A diferencia de la UCR y el FREPASO, su propuesta apelaba a su prestigio como “hacedor” en la Provincia, diferenciándose de la actitud de denuncia constante de los partidos opositores (Ollier 2010, 100).

La nueva estrategia de Duhalde tuvo como correlato el cambio de su política de seguridad para hacer frente a las denuncias de aumento de los delitos y de la corrupción policial<sup>12</sup>. La nueva política de seguridad estaba inspirada en los discursos reformistas difundidos desde la época de Alfonsín sobre la necesidad de un nuevo modelo procesal y penal para Iberoamérica, que ahora se difundían rápidamente por América Latina. En efecto, a fines de 1996, Duhalde hizo público este cambio cuando desplazó al jefe de la policía Pedro Klodczyk y a 27 comisarios y mayores; nombró a Eduardo De Lazzari<sup>13</sup> como nuevo Secretario de Seguridad; y puso en disponibilidad a los 47.000 efectivos de la policía (Clarín 1996a y 1996b).

En enero de 1997, el cruento asesinato del periodista José Luis Cabezas conmocionó a la opinión pública y expuso la ineficacia y corrupción del sistema policial y penal. Según los medios de comunicación más importantes, la policía bonaerense, con integrantes cómplices del asesinato, debía ser reestructurada de manera radical para que cumpliera de una vez con sus funciones propias. Entre los actores políticos y sociales que apoyaron esta posición estaba el ejecutivo provincial con su nueva postura, los principales partidos de la oposición, un vasto sector de los medios de comunicación, asociaciones de profesionales de la justicia y organismos de derechos humanos.

Ahora bien, a pesar del giro progresista de Duhalde en materia de seguridad, su autoridad política siguió declinando en la medida en que la situación social no mejoraba, la opinión pública se mostraba disconforme con los oficialismos nacional y bonaerense, los conflictos con Menem por la carrera presidencial se incrementaban, y la Alianza se mostraba como una alternativa de gobierno posible. La derrota en las elecciones legislativas de octubre de 1997 manifestaron su declive<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Entre los casos más resonantes durante 1996 se pueden registrar las denuncias del juez Galeano sobre los vínculos de policías bonaerenses con el atentado a la Amia, la represión a los estudiantes en La Plata y varios casos de “gatillo fácil”.

<sup>13</sup> Eduardo de Lazzari había sido hasta entonces el Procurador General de la Corte Suprema bonaerense y su designación señalaba el interés de controlar a la policía con la justicia.

<sup>14</sup> En las elecciones legislativas nacionales, Graciela Fernández Meijide derrotó a Hilda Duhalde con el 48,3 % de los votos frente al 41,3 %. En las elecciones

Duhalde respondió rápidamente a la derrota electoral intentando recuperar la iniciativa política, enfrentando el principal problema que aquejaba su gestión: la ineficacia del sistema policial y penal. Como en otros temas, su estrategia fue profundizar el plan de campaña de ganarse la opinión pública diferenciándose del menemismo y no dejándose correr *por izquierda* por la Alianza. En diciembre declaró frente a los medios: «Desde hoy comienza una nueva etapa de profunda reestructuración que se propone cambiar en forma total el funcionamiento de la fuerza (policial), tal como lo conocimos a lo largo de la historia» (La Nación 1997b).

La reestructuración implicaba la profundización de los cambios en el sistema policial y penal siguiendo la línea de los discursos reformistas y garantistas ya mencionados. La adaptación bonaerense fue elaborada por León Arslanián y Alberto Binder, y su objetivo era claro: atacar la organización híper jerarquizada, centralizada y autónoma de la policía, fraccionando, especializando y descentralizando su estructura bajo la conducción de un gobierno civil, y profundizando la reforma judicial acusatoria (Clarín 1997a). En efecto, Duhalde decretó primero «la intervención de la Policía Bonaerense a los efectos de su reorganización», y tres meses más tarde constituyó un súper Ministerio de Seguridad y Justicia con Arslanián al frente, que reorganizó, gracias al apoyo de la legislatura bonaerense, el sistema policial y penal.<sup>15</sup>

Es de notar que estas reformas policiales y penales se hicieron con resistencias constantes de grupos policiales y de una parte importante del justicialismo bonaerense. Desde junio de 1998 legisladores oficialistas demandaron informes a Arslanián por el pase a retiro de cientos de policías. En agosto, varios intendentes se quejaron por la separación arbitraria de comisarios. Además, el aumento de las tasas delictivas y de las «olas» de noticias sobre inseguridad en la Provincia incrementaron la

---

legislativas provinciales el oficialismo bonaerense también fue derrotado y perdió la mayoría en la legislatura.

<sup>15</sup> Siguiendo el plan del nuevo Ministro, la legislatura provincial aprobó y sancionó en julio las leyes 12.154 «Ley Provincial de Seguridad Pública» y 12.155 «Ley de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires». También comenzó a funcionar el Consejo de la Magistratura y el sistema acusatorio, transformando sustancialmente la administración de la justicia.

popularidad de figuras como los intendentes manoduristas de San Miguel y Escobar: Aldo Rico y Luis Patti respectivamente. En efecto, el aumento de la conflictividad entre Arslanián y varios referentes del aparato bonaerense comenzó a poner en peligro el proyecto presidencial de Duhalde, e hizo crecer las esperanzas del menemismo que no se resignaba a dejar el poder.

A comienzos de 1999 el delfín de Duhalde en la provincia, Carlos Ruckauf, comenzó a diferenciarse públicamente de la política securitaria de Arslanián, buscando que el candidato Luis Patti, fogoneado por el menemismo, disminuyera su caudal de votos y apoyos políticos cruciales. A mediados de 1999, la presión de los intendentes justicialistas y del candidato a la gobernación, sumados a las denuncias de incremento de la delincuencia y a una opinión pública favorable a las políticas securitarias de derecha (Página 12 1999), llevaron a Duhalde a poner un freno a las reformas de Arslanián, quien renunció a su cargo. Si bien el cambio de postura no le permitió remontar la desventaja que tenía en la carrera presidencial, le permitió que su delfín ganara el segundo cargo político más importante del país: la gobernación bonaerense.

#### *IV.5. Carlos Ruckauf (2000-2001)*

Las elecciones de 1999 dieron como resultado la conformación de gobiernos con pocos apoyos políticos tanto a nivel nacional como bonaerense.<sup>16</sup> En esta situación, Ruckauf se comportó de acuerdo a lo que había prometido en la campaña electoral: por un lado, concretó las promesas de acercamiento con los intendentes peronistas del conurbano ofreciéndoles compartir la gestión desde varios ministerios clave (Raúl

---

<sup>16</sup>Ruckauf ganó con el 48% de los votos gracias al acompañamiento de dos partidos de derecha, la UCD y Acción por la República. Aun así, no pudo conseguir la mayoría en la legislatura provincial, y el número de intendencias del conurbano perdidas por su partido llegó a su máximo desde 1983. A nivel nacional, la Alianza consiguió la Presidencia, una magistratura de la que depende el financiamiento de Buenos Aires de forma crucial. Por si fuera poco, las finanzas del Estado bonaerense estaban en rojo y la crisis económica y social persistía sin un final próximo.

Othacehé, Felipe Solá, Aldo Rico, Julián Domínguez, Raúl Scarabino, fueron algunos de los intendentes o ex intendentes convocados al gobierno provincial). Por otro lado, se mostró activo en enfrentar el problema de la inseguridad, primera demanda de los bonaerenses y de la opinión pública, desde una perspectiva contraria a la de Arslanián y la Alianza. Para ello designó en carteras claves a funcionarios identificados con un discurso securitario y penal de derecha como Aldo Rico y Ramón Orestes Verón (Ministros de Seguridad) y Jorge Casanovas (Ministro de Justicia).

A pesar de una primera resistencia de la oposición aliancista bonaerense, Ruckauf pudo comenzar a implementar las leyes penales que había prometido en la campaña electoral gracias a la intervención del presidente De la Rúa. En Marzo del 2000 promulgó la ley 12.405 que reformaba el Código Procesal Penal, ampliando las facultades policiales para practicar requisas, estableciendo la legalidad de los “operativos de control” sin necesidad de causa que los motive (popularmente denominadas “razzias”), y el derecho y la validez judicial del interrogatorio policial a detenidos.

Durante los meses siguientes Ruckauf continuó con sus manifestaciones de “mano dura contra los delincuentes”, apoyando la derogación de la ley del dos por uno, promoviendo acabar con las excarcelaciones y aumentar las penas para delitos graves. En articulación con estas manifestaciones, el gobernador atacó a las conductas “garantistas” de los funcionarios judiciales y acusó a los legisladores de la Alianza de ponerse del lado de los delincuentes. En octubre ofreció un premio en efectivo a los policías que actuaran “con arrojo” contra los criminales. En diciembre, Ruckauf logró un avance más en su política securitaria de derecha: la legislatura aprobó la Ley 12.543 de Reforma del Código de Ejecución Penal. Por ella se prohibieron las salidas transitorias de readaptación y las medidas de penas alternativas para condenados por determinados delitos.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>Algo interesante es que el jefe del nuevo Ministerio Público (De la Cruz) apoyó explícitamente la política de Ruckauf y sus críticas contra los jueces garantistas. También apoyó las polémicas leyes 12.405 y 12.543 promovidas por el ministro Casanovas y la postura de Ruckauf y Casanovas respecto a derogar la ley 24.390 del dos por uno. Sin embargo, amplios sectores del Poder Judicial, e incluso del Ministerio Público, opinaron diferente. Las disidencias más resonantes tuvieron lugar

La política de seguridad de Ruckauf, como todos los proyectos de las gestiones provinciales, se vio afectada por la debacle del Gobierno Nacional a finales del 2000<sup>18</sup>. De cara a las elecciones legislativas de 2001, y con el peligro de sufrir una derrota por amplio margen, De la Rúa comenzó a tentar a los principales gobernadores peronistas para conformar un gobierno de unidad nacional. Pero ninguno de los principales gobernadores se mostró comprometido con la propuesta. En el caso de Ruckauf, su estrategia fue promover a Duhalde como Senador Nacional por Buenos Aires, vaticinando que el peronismo comenzaba un corto camino para volver al poder. Los resultados de las votaciones premiaron la estrategia peronista. En Buenos Aires el peronismo obtuvo casi lo mismo que en 1999: el 37%; la Alianza sólo logró el respaldo del 15% del electorado.

Sin embargo, la victoria del oficialismo bonaerense no trajo tranquilidad a Ruckauf en la medida que no mejoró las expectativas de gobernabilidad. La debacle de la autoridad presidencial, el deterioro económico y social del país, la crisis de las finanzas públicas y las incipientes internas del peronismo impedían la implementación de cualquier plan consistente de gobierno. La política de seguridad también entró en su propia crisis terminal. A fines de octubre, la Suprema Corte de Justicia bonaerense lanzó una impactante e inusual acordada alertando por la muerte de jóvenes en enfrentamientos con la policía (Clarín 2001, La Nación 2001).<sup>19</sup> Poco después, la subsecretaria de Derechos Humanos del

---

con las declaraciones conjuntas de magistrados contra los intentos de avasallamiento del Poder Ejecutivo a la independencia de la justicia y a las garantías procesales (cfr. El Día 2000), y con la creación de un Banco de Casos de Tortura para visibilizar la problemática de los abusos policiales por la resolución 13/2000 del defensor ante el Tribunal de Casación Mario Coroliano.

<sup>18</sup> En Octubre del 2000 se desató un escándalo por corrupción a propósito de las negociaciones de la reforma laboral que quería el gobierno nacional. La consecuencia más importante de éste escándalo fue la renuncia del vicepresidente Carlos —Chicho— Álvarez y la fractura de la Alianza.

<sup>19</sup> La denuncia de la Corte fue seguida por el desplazamiento inmediato del comisario retirado Orestes Verón del Ministerio de Seguridad. El Ministro de Justicia Casanovas también dejó el cargo pero para asumir como legislador. Juan José Álvarez, un hombre cercano a Duhalde, fue designado entonces Ministro de Justicia y Seguridad e inmediatamente relevó a varios miembros de la cúpula policial.

Ministerio de Justicia de la Nación, Diana Conti, anunció que estudiaba denunciar al gobernador Ruckauf por encubrimiento ante la Justicia de las aberraciones policiales.

Sin embargo, los escándalos de la política de seguridad provincial fueron tapados rápidamente por los escándalos de la política ineficaz y represiva del gobierno nacional. Durante diciembre de 2001, la conflictividad aumentó produciéndose el segundo estallido social a escala nacional desde el regreso a la democracia. De la Rúa perdió los apoyos políticos indispensables para garantizar el orden y la gobernabilidad. Aconsejado por su propio gabinete, y luego de varios hechos convulsionantes de violencia y represión, decidió renunciar a la primera magistratura el 20 de diciembre de 2001.

#### *IV.6. Felipe Solá (2002-2003)*

El 2002 comenzó con nuevas autoridades a nivel nacional y bonaerense, pero con la misma situación delicada para gobernar: la crisis económica y social, el descrédito de la política en general y el incremento de las tensiones al interior del peronismo entre los duhaldistas, los menemistas y los gobernadores independientes del interior.<sup>20</sup> En este contexto, la estrategia del Gobernador Solá fue *pegarse* al destino de Duhalde. Esta estrategia se entiende mejor si se considera que el nuevo gobernador tenía escasos recursos económicos y legitimidad de origen, e incluso era bastante resistido entre los referentes del conurbano.

En materia de seguridad, Duhalde y Solá decidieron diferenciarse de la política manodurista de Ruckauf y de Menem –el nuevo enemigo público–, e intentaron articular una política de compromiso entre los intereses del aparato bonaerense y las demandas progresistas de reforma y control del sistema policial y penal de gran parte de la opinión pública, actores

---

<sup>20</sup> La caída del gobierno de De la Rúa tuvo como correlato la puja dentro del peronismo para nombrar al presidente. La coalición de gobernadores del interior que lideraba Rodríguez Saa terminó fracasando en su intento presidencial, y la coalición bonaerense, que incluía al radicalismo comandado por Alfonsín, impuso a Duhalde como nuevo presidente (Ollier 2010, 103-104).

sociales y diversos sectores del Estado. En efecto, Solá ubicó a Luis Genoud al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad, y tuvo un gesto significativo con la creación de la Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires<sup>21</sup>.

A finales de junio de 2002 a la creciente ola de delitos (robos, saqueos, secuestros, asesinatos) se le sumó un hecho que sacudió el delicado equilibrio de la política nacional y provincial: la represión del Puente Avellaneda y el asesinato de los militantes piqueteros Maximiliano Kostezki y Darío Santillán, a manos de efectivos de la policía bonaerense<sup>22</sup>. Las críticas de izquierda y derecha motivaron a Duhalde a presentar su renuncia anticipada al cargo y a la carrera presidencial, moderando la resistencia de los propios miembros del justicialismo que reclamaban la convocatoria a elecciones. Ahora bien, desde el ejecutivo nacional, Duhalde utilizó todos los recursos para evitar la llegada al gobierno de Menem, impulsando las candidaturas de Carlos Reutemann, José Manuel de la Sota y Néstor Kirchner.

En este nuevo contexto, Duhalde y Solá remodelaron rápidamente la política de seguridad a fin de que respondiera a las crecientes presiones de la opinión pública y a la vez no exasperara los intereses de los intendentes bonaerenses. Una primera decisión fue elegir como Ministro de Justicia y Seguridad a Juan Pablo Cafiero, un funcionario de buen nombre, perfil progresista y contactos en el ambiente político.<sup>23</sup> Retomando en cierta medida el ideario de Arslanián, el gobernador Solá declaró en la asunción de Cafiero que había “que cambiar los métodos con más poder civil en la policía. Necesitamos modificar la mente corporativa de la fuerza” (Clarín 2002b). En pocos días, el nuevo Ministro de Justicia y

---

<sup>21</sup>Para presidir esta secretaría Solá designó a Jorge Taiana, hasta entonces Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

<sup>22</sup>El 26 de junio de 2002, en las inmediaciones de la estación ferroviaria de la ciudad de Avellaneda, se ordenó la represión de una manifestación de piqueteros y militantes sociales. En la persecución y posterior movilización fueron asesinados dos activistas pertenecientes al Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD) a manos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>23</sup>Proveniente de una familia de políticos, el ex miembro del FREPASO había sido hasta entonces subjefe de gabinete de Duhalde. Desde esa función había promovido consensos para la Mesa del Diálogo Argentino.

Seguridad prometió revisar legajo por legajo a los policías sospechados de delitos, se comprometió a ser garante y heredero del *Nunca Más* en la provincia de Buenos Aires, y denunció que “algunas comisarías son como Auschwitz” (Clarín 2002c).<sup>24</sup>

Las definiciones de Cafiero, pero sobre todo las declaraciones de su viceministro Marcelo Sain, asociando la corrupción policial con los intendentes y punteros peronistas, fueron mal recibidas. El secretario de seguridad de la nación Juan José Álvarez y el secretario general de la presidencia Aníbal Fernández salieron al cruce de sus declaraciones<sup>25</sup>. Por su parte, el gobernador admitió que las declaraciones de Sain habían sido desacertadas y que no aportaban a lo que a la gente le interesa, que es la seguridad, y en cambio habían tenido el efecto de ofender a muchísimos peronistas de la provincia.

En este contexto de tensión, y a sólo dos meses de la designación de Cafiero, el gobernador reorientó otra vez su política de seguridad. En menos de 48 horas, Solá hizo aprobar en la legislatura una reforma de la ley de ministerios por la cual se desdoblaban las áreas de seguridad y justicia. En la división de los ministerios, el poderoso servicio penitenciario quedaba dependiente del ministerio de justicia. Esta decisión fue una clara llamada de atención a la gestión de Cafiero, pues el ministro había pedido como condición para aceptar ser el sucesor de Genoud, conducir las carteras de justicia y seguridad unificadas. El diputado provincial y ex intendente de Dolores, Alfredo Meckievi, fue designado ministro de justicia.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup>A un mes de asumir comenzó su depuración de la policía, separando a 350 oficiales y suboficiales de la bonaerense (Clarín 2002d).

<sup>25</sup>Para Álvarez las palabras del viceministro no reflejaban la realidad pues la inseguridad tenía causas muy complejas que no podían reducirse a *rencillas políticas* (La Nación 2002b). Aníbal Fernández fue más elocuente. El ex intendente de Quilmes sostuvo que nunca había visto dinero ni de la policía ni del juego ni de la prostitución ni de las drogas, y que las expresiones de Sain respondían a lo que en la jerga popular se llama “sacarse la papa caliente de encima” (La Nación 2002b).

<sup>26</sup>Otro castigado por sus denuncias fue Mario Coroliano, defensor de casación y responsable del Banco de Datos sobre Torturas. El procurador general De la Cruz decidió quitarle la superintendencia de la defensa pública, restituyéndolas al ámbito de la procuración. Este cambio en la estructura del Ministerio Público acentuó la desigualdad dentro del mismo entre las dos partes enfrentadas en el proceso penal

En este clima de tensiones en el sistema penal y el aparato bonaerense, Duhalde continuaba midiendo a los candidatos que podían llegar a vencer a Menem en la elección presidencial proyectada para abril de 2003. A tres meses de la fecha prevista, el Presidente jugó todas sus cartas a favor de Kirchner. La estrategia y las operaciones de Duhalde fueron exitosas. Los cómputos electorales evidenciaron que el peso del duhaldismo había decidido las elecciones de Buenos Aires y le habían permitido a Kirchner llegar al *ballotage* (Ollier 2010, 192).

#### IV.7. Felipe Solá (2004-2007)

El inicio de la segunda gestión de Solá aconteció con el Partido Justicialista victorioso en la provincia pero con el aumento de la disputa interna entre el duhaldismo y el kirchnerismo.<sup>27</sup> En este contexto, la estrategia de Solá fue construir un perfil propio, intentando evitar la confrontación tanto con Kirchner como con Duhalde. El gobernador inició su gestión armando un gabinete con gente suya y algunos miembros del duhaldismo y del kirchnerismo. Para el Ministerio de Seguridad, Solá designó a un hombre cercano a Duhalde y con experiencia en el manejo del sistema policial y penal: Juan José Álvarez. En el Ministerio de Justicia designó a Eduardo Di Rocco.

Pero esta estrategia de equilibrio fue puesta en tensión rápidamente por Kirchner, quién tras la elección de septiembre de 2003, criticó fuertemente a la policía y al sistema penal bonaerense. La ocasión la dieron los cacerolazos multitudinarios por el secuestro de Pablo Belluscio<sup>28</sup>. Apoyándose en la opinión pública, el Presidente declaró que —en la mayoría de los secuestros extorsivos hay involucrados efectivos de la

---

(fiscales y defensores). Una consecuencia concreta fue la desactivación del Banco de Datos sobre Torturas que había promovido Coriolano, y con ello la pérdida de información valiosa para la persecución penal de este tipo de delitos.

<sup>27</sup> La cuestión central de la discusión trataba sobre los términos de la cooperación entre el gobierno nacional y el peronismo bonaerense que se identificaba con Duhalde (Ollier 2010, 104-105; Leiras 2007, 236-237).

<sup>28</sup> Pablo Belluscio fue secuestrado en Martínez el 22 de septiembre de 2003, y retenido en cautiverio durante 43 días.

policía bonaerense”, y recriminó que ~~h~~“hacen falta menos discursos y más acción; la policía bonaerense debe tener una profunda depuración” (Clarín 2003). Durante todo noviembre y diciembre de 2003, Kirchner y sus ministros reclamaron el saneamiento del sistema policial y penal bonaerense para superar la crisis de corrupción e inseguridad que existía en la provincia.<sup>29</sup>

Solá respondió rápidamente a las declaraciones y gestos del gobierno nacional aclarando que el presidente y él estaban en la misma vereda. La creciente popularidad de Kirchner y el aumento de los recursos económicos del gobierno nacional llevaron al gobernador, junto con muchos otros ejecutivos provinciales y municipales, a promover las buenas relaciones con la presidencia. En efecto, al mes de designarlo, Solá reemplazó a Juan José Álvarez por Raúl Rivara en el Ministerio de Seguridad. Rivara había sido hasta entonces titular del Ministerio de Infraestructura, Obras y Servicios Públicos provincial, y era un hombre del felipismo.

Los ataques de Kirchner al duhaldismo se moderaron durante el primer semestre de 2004, en la medida que el gobierno nacional necesitaba de un justicialismo unido para enfrentar algunos problemas delicados: la negociación con los acreedores externos de la deuda argentina, la protesta social y la inseguridad bonaerense (Ollier 2010). Éste último problema, tan persistente, tuvo un nuevo pico en marzo de 2004 con el secuestro y asesinato de Axel Blumberg. Dicho acontecimiento generó la reaparición de una fuerte demanda ciudadana y de la opinión pública por una política de ~~m~~“mano dura”, cuyo principal vocero fue el padre de la víctima, Juan Carlos Blumberg.

Las respuestas de los poderes políticos a dicha demanda fueron diversas. Mientras que en el Congreso Nacional y en la Legislatura bonaerense se aprobaban leyes más severas para combatir el delito (Leyes 25.882 y 25.885), el presidente y el gobernador coincidían en designar a León Arslanián como ministro de seguridad. Como era de esperar,

---

<sup>29</sup> Las duras declaraciones de Kirchner, Gustavo Beliz (ministro de justicia) y Aníbal Fernández (ministro del interior) se interpretaban como dirigidas a Solá, a su secretario de seguridad Juan José Álvarez y especialmente a los sectores del aparato bonaerense que se identificaban con Duhalde (La Nación 2003).

Arslandián propuso un plan idéntico al que había intentado llevar adelante seis años atrás: atacar el modelo castrense policial con su organización jerárquica, centralizada y autonómica, fraccionando, especializando y descentralizando su estructura bajo la conducción de un gobierno civil, y profundizando la reforma judicial acusatoria.

Mientras estas incorporaciones y nuevas normas como las leyes 13.201, 13.202 y 13.482<sup>30</sup> reorganizaban la administración del sistema policial y penal bonaerense, se hizo clara la decisión de Kirchner de profundizar la intervención del gobierno nacional en la política de la provincia. Para ello promovió la candidatura de su esposa, Cristina Fernández, como senadora nacional por Buenos Aires para las elecciones legislativas de 2005. En septiembre, el gobernador Solá respaldó públicamente esta candidatura y, en las elecciones de octubre, la lista oficialista obtuvo el 46% de los votos mientras que la del Partido Justicialista bonaerense consiguió 19,7%.

Desde entonces el gobernador gestionó sus políticas con el apoyo de una amplia y heteroclita coalición. En el Ministerio de Seguridad, mientras tanto, Arslanián publicitaba continuamente la implementación de sus reformas y los logros en materia de reducción del delito. Entre 2005 y 2006, el Ministro hizo conocer intercaladamente sus decisiones de reestructuración y purgas policiales y sus cifras sobre los delitos en baja. Poco a poco estas noticias fueron disputado lugar en los diarios a las declaraciones y a las movilizaciones contra la inseguridad como las de Blumberg y el arco opositor de centro derecha. Su argumento más utilizado para explicar la reducción de los niveles de delito, típico de los discursos securitarios de centro izquierda, era la implementación de políticas integrales para favorecer a los sectores más vulnerables, y para controlar y depurar a la fuerzas de seguridad.

El 2007 comenzó con la novedad de la caída de la popularidad del gobierno nacional, el aumento de las olas de noticias sobre delitos, y con la decisión de Kirchner de postular a Daniel Scioli para la gobernación bonaerense. Todas estas noticias causaron inconvenientes no sólo en la autoridad de Solá para manejar la administración bonaerense sino también en la de Arslanián, quien comenzó a ver en peligro su gestión al frente de

---

<sup>30</sup> Leyes de personal policial, de creación de la policía 2 y de organización de las policías.

la política securitaria bonaerense. De hecho, durante 2007, el nuevo candidato a la gobernación por el Frente Para la Victoria dio gestos de una postura distinta respecto al problema de la inseguridad (La Nación 2007) y las olas de noticias sobre delitos comenzaron a mostrar implicados de la nueva policía de Arslanián (Policía 2). Dos ejemplos sobresalientes de este nuevo período crítico en el gobierno de la seguridad fue el fracaso de la investigación sobre la desaparición de Jorge Julio López<sup>31</sup> y el acribillamiento de una guardia policial en La Plata poco antes de las elecciones presidenciales<sup>32</sup>.

#### *IV.8. Daniel Scioli (2008-2011)*

Scioli llegó al poder ganando las elecciones con un 48% de los votos. Aunque había sido designado candidato por Kirchner y no tenía una estructura partidaria propia en la provincia, pudo ensayar desde el inicio de su gestión un perfil independiente, debido a la creciente caída de la popularidad del kirchnerismo. En este clima de opinión, la estrategia de Scioli fue cultivar su imagen positiva vinculada a una posición más cercana al elector medio, que según las encuestas se ubicaba a la derecha del gobierno nacional. Este perfil independiente se incrementaría durante 2008, en tanto el conflicto entre el kirchnerismo y los principales medios de comunicación (Clarín, La Nación, Perfil) y sectores agropecuarios poderosos (Sociedad Rural Argentina, Federación Agraria, CA) aumentaba exponencialmente.

En materia de seguridad, las designaciones de Carlos Stornelli (Ministerio de Seguridad) y Ricardo Casal (Ministerio de Justicia) significaron el freno progresivo a las reformas de Arslanián y el aumento de la tensión con los organismos bonaerenses identificados con un discurso penal de centro izquierda (Comisión Provincial por la Memoria,

---

<sup>31</sup> Luego de la condena de Etchecolatz, Jorge Julio López desapareció sin dejar rastros, el día 18 de septiembre de 2006, en la ciudad de La Plata. A la fecha sigue desaparecido.

<sup>32</sup> En octubre de 2007, tres efectivos que hacían guardia en una planta transmisora del Ministerio de Seguridad bonaerense, fueron asesinados sin motivo claro.

Comité Contra la Tortura, Movimiento Evita, etc.). Apoyados en las demandas ciudadanas de seguridad y en las olas de noticias de delitos difundidas desde los medios, Scioli y sus ministros realizaron una serie de declaraciones y de decisiones políticas que significaron un corrimiento hacia la derecha de la política de seguridad.<sup>33</sup>

Entre las decisiones más relevantes desde el punto de vista de la estructura y del funcionamiento de la policía debemos mencionar: 1) el restablecimiento del cargo de Jefe de Policía que fue ocupado por el comisario Daniel Salcedo en diciembre de 2007<sup>34</sup>; 2) la reestructuración jerárquica de la institución agrupándola en cuatro regiones y nombrando un jefe por región en noviembre de 2008; 3) la implementación de un nuevo estatuto policial que volvía al sistema castrense, tradicionalista y jerárquico, en abril de 2009<sup>35</sup>.

El endurecimiento de la política securitaria también se manifestó en las declaraciones y en las iniciativas del Ministro de Justicia Ricardo Casal. Durante 2008 Scioli y Casal impulsaron la reforma del Código Procesal Penal a través de tres leyes que fueron aprobadas en la Legislatura, las leyes 13.811, 13.812 y 13.943. La primera de estas normas avanzó sobre la implementación del juicio especial a los delitos descubiertos en flagrancia. La segunda, modificó la competencia del Tribunal de Casación. La tercera, revirtió el principio de excepcionalidad de la prisión y prácticamente acabó con los Tribunales Colegiados al promover instancias unipersonales de juzgamiento de las personas. Todos estos cambios elaborados con el objetivo de agilizar la justicia penal

---

<sup>33</sup>En diciembre de 2007, Scioli declaró ante la cúpula policial: —La seguridad no se logra sólo con la Policía, menos sin la Policía y mucho menos aún contra la Policía, porque nuestros enemigos son el narcotráfico, los desarmaderos, los que secuestran y matan” (Scioli 2007). Ese mismo día, Stornelli completó la idea de la nueva gestión, explicando que su meta sería “recuperar la calle y optimizar la capacidad operativa de la fuerza policial” (Clarín 2007b).

<sup>34</sup>El Decreto 74/07 B sancionado el 12 de diciembre de 2007 creó el cargo de Superintendente General de Policía. Este cargo volvió a centralizar el mando operativo de las Policías en la figura de un uniformado. (Rodrigo 2013).

<sup>35</sup>Los principales cambios de la ley 13.982 fueron el regreso a los dos escalafones policiales, a la centralidad de las escuelas de policía para el ingreso a la institución, del sistema de ascensos exclusivos, rígidos y sin requisitos académicos para formar parte de la cúpula policial (Rodrigo 2013).

fueron denunciados por organismos de derechos humanos por incentivar la profundización de la selectividad de la persecución penal y el populismo punitivo (CPCT 2009).

Como mencioné anteriormente, el creciente conflicto con las principales organizaciones agrarias y con los medios de comunicación más importantes, resaltó las diferencias de Scioli y del kirchnerismo. El adelanto de las elecciones de 2009, y sobre todo la estrategia oficialista de las testimoniales, incrementaron la relación conflictiva entre el Presidente, el Gobernador y los intendentes.<sup>36</sup> En efecto, la alianza de centroderecha entre Mauricio Macri y Francisco De Narváez ganó la provincia con el 34,58%, es decir, con un crecimiento de 14 puntos respecto al justicialismo no kirchnerista de 2005, mientras que el kirchnerismo cayó en 13 puntos porcentuales respecto de 2005: 32,8 %.

Luego de la derrota electoral, Scioli intentó relanzar su gestión para afrontar la segunda mitad de su mandato, insistiendo en su perfil diferente a los Kirchner, mostrándose cercano a los intendentes y abierto al diálogo con la oposición. Una de las áreas en la que tenía que mostrarse activo era en seguridad, pues las tasas de delitos mostraban un aumento gradual en el último año, y las noticias sobre olas de inseguridad se repetían asiduamente. La estrategia de Scioli y Stornelli fue repetir sus iniciativas para darle a la policía “mayor operatividad” y así “recuperar la calle” (La Nación, 2008).

A pesar de la derrota electoral de julio de 2009 y la pérdida de la mayoría parlamentaria en el Congreso Nacional, desde finales de ese año el kirchnerismo recuperó la iniciativa política y comenzó a revertir su imagen negativa. El creciente poder político del kirchnerismo cambió el plan de campaña de Scioli y su política de seguridad. Si a principios de 2010 la designación de Casal como ministro de seguridad y justicia implicaba la profundización del perfil propio de la política securitaria sciolista<sup>37</sup> en el segundo semestre del mismo año, el gobernador no pudo

---

<sup>36</sup>Pese a que Kirchner obligó a los principales referentes del justicialismo bonaerense a sumarse a la lista oficialista, parte del aparato fomentó el corte de boleta para no perder votos y acercarse a la alianza de derecha con sectores del peronismo disidente (Unión-Pro).

<sup>37</sup>Para CELS, la unificación de los Ministerios de Justicia y Seguridad implicó que el poder sobre la policía y el sistema penitenciario recaiga en una jefatura centralizada.

dejar de mostrar su aquiescencia a las llamadas de atención del gobierno nacional sobre la situación policial.<sup>38</sup>

El fallecimiento repentino del ex presidente Kirchner en Octubre de 2010 aumentó sustancialmente la popularidad de Cristina Fernández y sus posibilidades de reelección. En diciembre de 2010, en un discurso en contra de la xenofobia y las políticas de mano dura, la presidenta anunció la creación del Ministerio de Seguridad y designó a Nilda Garré como su responsable. Desde entonces, y hasta las elecciones de 2011, las declaraciones y las presiones del gobierno nacional sobre la política de seguridad bonaerense fueron aumentando.

La respuesta de Scioli fue incrementar las declaraciones de lealtad al proyecto nacional, en apoyo a la reelección de Cristina Kirchner, y a favor de la política securitaria —que quiere la gente—. En este marco conciliatorio, Scioli agradeció la colaboración que venía realizando la gendarmería en la seguridad bonaerense, e impulsó una serie de medidas coincidentes con las propuestas del CELS y los organismos de derechos humanos (Clarín 2011a y 2011b). Una de las medidas más importantes en este sentido fue la convocatoria para incorporar civiles al trabajo administrativo en las comisarías y en el 911 (Clarín 2011c). Otra medida valorada por los organismos de derechos humanos fue el progresivo traslado, durante 2011, de detenidos alojados en comisarías al ámbito del servicio penitenciario bonaerense. Esta disposición estaba pendiente desde hacía más de una década.

---

La reunificación reducía al mínimo la capacidad de control y constituía un fuerte mensaje hacia el interior de la institución, evidenciando el abandono del intento de conducción política de la seguridad y la recaída en el modelo de la autonomía policial. La misma tendencia quedó manifiesta en el traspaso de la potestad disciplinaria de la dirección civil al jefe de policía, y en la autorización para la apertura de nuevos 911 en determinados lugares, que funcionan de modo subordinado.

<sup>38</sup>En septiembre de 2010, en una de sus últimas apariciones públicas, el ex presidente Kirchner reprendió al gobernador frente a todos por no ser claro en su política securitaria y le reclamó que —a tenga miedo— y le aclare a la sociedad —quién le ata las manos— para no poder resolver los problemas de inseguridad. Scioli, fiel a su estilo, no respondió al cruce del ex presidente y más tarde aseguró que formaban parte del mismo proyecto político (Clarín 2010).

Finalmente, en diciembre de 2011 llegaron las últimas concesiones de Scioli a las presiones kirchneristas (Clarín 2011d y 2011e). El gobernador nombró como nuevo jefe de policía a Hugo Matzkin, un hombre de confianza de León Arslanián y Nilda Garré. Además, cambió el organigrama del Ministerio de Justicia y Seguridad incorporando la subsecretaría de Política Criminal y la subsecretaría Operativa a cargo de civiles. Estas subsecretarías ampliaban su competencia a tareas de investigaciones, narcotráfico y policía científica. Por las nuevas atribuciones de las autoridades civiles, el nuevo Jefe de la Policía tuvo que coordinar sus acciones con ellas. Se estructuraba así un triángulo debajo del ministro de Seguridad y Justicia, Ricardo Casal, dónde se destacaban los cargos ocupados por civiles.

## V. Conclusiones

El análisis histórico de los procesos de formulación e implementación de las políticas de seguridad bonaerense entre 1984 y 2011 pone de manifiesto que desde el regreso a la democracia el delito ha sido problematizado de manera diversa y ha tenido una relevancia variable en la agenda política provincial y nacional. Si uno revisa las portadas de los diarios durante estas últimas tres décadas, notará cómo durante el gobierno de Alfonsín la preocupación por el delito se asociaba corrientemente con el pasado extremista y autoritario del país, mientras que con el gobierno menemista comenzó a instalarse una relación estrecha entre pobreza, narcotráfico y delincuencia. Otra cosa que puede constatarse es que el delito y las propuestas de políticas públicas necesarias para conjurarlo ocuparon una centralidad cambiante en la agenda política nacional y bonaerense. Recién en la segunda mitad de los noventa, los principales líderes partidarios afirmaron públicamente que la política de seguridad bonaerense era central para ganar las elecciones.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> El caso paradigmático se dio alrededor de las elecciones de 1997 y 1999, cuando los principales candidatos (Duhalde, Fernández Meijide, etc.) declararon en varias oportunidades sobre la centralidad de la política de seguridad bonaerense.

Ahora bien, el despliegue histórico muestra también que más allá de estas variaciones interesantes en la tematización del delito y de las políticas de seguridad, existen ciertas constantes que se adecuan a las hipótesis que construimos en la tercera sección. Como dijimos allí, por la estructura federal del país y la dependencia de las gestiones públicas bonaerenses del dinero nacional, el gobernador es el primer responsable de la formulación e implementación de la política de seguridad provincial, pero necesita coordinar sus acciones con el Ejecutivo nacional, sobre todo si el presidente cuenta con recursos fiscales, popularidad y apoyos políticos. En contraposición, cuando el presidente tiene poco de estos recursos, los incentivos electorales del gobernador lo llevan a proponer una política de seguridad que se aleja del discurso del Ejecutivo nacional, buscando votos y dinero en los sectores críticos del gobierno.

Esta lógica se manifiesta claramente en el desarrollo del apartado anterior. Allí mostramos cómo las políticas de seguridad de las gobernaciones de Armendáriz, de Duhalde durante su primera gestión, y de Solá durante su segunda gestión, responden a un plan de campaña que se alinea con el discurso de un presidente fuerte como Alfonsín, en sus primeros años de gobierno, de Menem durante su primera gestión, y de Kirchner. Por el contrario, las políticas de seguridad de Duhalde durante su segunda gestión, y de Ruckauf, se diferencian conscientemente del discurso de presidentes con menos poder como Menem en su segunda presidencia y De la Rúa. En cuanto a los vaivenes de las políticas de seguridad de Cafiero y de Scioli, responden a contextos presidenciales cambiantes. El giro de la política de seguridad de Cafiero hacia un modelo de centro-derecha desde finales de 1988 se puede explicar por el ascenso de la coalición presidencial menemista en la provincia de Buenos Aires. Las medidas “progresistas” de Scioli en materia de seguridad, desde mediados de 2010, las consideramos racionales, frente al resurgimiento de la popularidad del kirchnerismo en esa época.

El despliegue histórico muestra, en tercer lugar, que la relación entre el gobernador y el presidente es importante para comprender, no sólo la orientación de la formulación, sino también la implementación de las políticas de seguridad. Como sostuvimos en la sección tercera, es esperable que cuando el gobernador se alinea a un presidente con recursos económicos y políticos, no sólo conseguirá un mayor caudal de dinero

para la gestión pública provincial, sino que aumentará también las posibilidades de ganar en las futuras elecciones; ambas cosas promueven un mayor acompañamiento por parte de intendentes, comisarios, jueces y fiscales. Siguiendo este orden de ideas, se hace comprensible por qué las resistencias policiales a medidas de izquierda han sido mayores durante la primera gestión de Arslanián que durante su segunda gestión, aunque las normas y decisiones fueran prácticamente las mismas. También ayuda a explicar por qué las resistencias judiciales a medidas de derecha han sido mayores durante la gestión de Ruckauf que durante la primera gestión de Duhalde o la de Scioli. En otras palabras, consideramos que la conflictividad entre los cargos más importantes de la gestión pública bonaerense (los ejecutivos nacional y provincial), muchas veces concomitantes a crisis fiscales del Estado, promueve las resistencias a las políticas del gobernador entre los funcionarios del sistema policial y penal bonaerense, facilita la disminución del acompañamiento en la implementación de las medidas de seguridad.

Finalmente, el último corolario de este trabajo consiste en mostrar que la policía y el sistema penal no son instituciones de carácter cerrado y autónomo. En este sentido, el artículo pretendió aportar algunas ideas que dan cuenta del juego estratégico que está detrás de la formulación de las políticas de seguridad provinciales, juego estratégico que condiciona la dirección y el funcionamiento del sistema policial y penal. Consideramos que dicha revelación puede contribuir a la construcción de los enfoques relacionales sugeridos por Sabina Frederic en *Los usos de la fuerza pública*, enfoques que nos salvarían de prejuicios “académicos” de profunda raigambre, y que facilitarían el diálogo razonable y responsable entre los actores clave de los procesos de formulación e implementación de las políticas de seguridad (Frederic 2008).

## Referencias

- Aguilar Villanueva, Luis. 1992. *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editor.
- Álvarez et al. 2013. *Estado, democracia y seguridad ciudadana: apuntes para el debate*. Buenos Aires: PNUD Argentina.

- Arslandián, León. 2008. *Un cambio posible: Delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Edhasa.
- Babini, Pablo. 1990. "La policía en democracia". *Revista Todo es Historia* 272, Buenos Aires.
- Barreneche, Osvaldo. 2009. "Por mano propia. La justicia policial de la Provincia de Buenos Aires en el primer peronismo". *Cuadernos del CISH* 25: 123-152. Sociohistórica, Buenos Aires.
- . 2010. "De brava a dura: La policía de la provincia de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX". *Cuadernos de antropología social* 32: 31-56, Buenos Aires.
- Blumenthal, Simon. 1982. *The Permanent Campaign*. New York: Simon and Schuster.
- Calabresi, Steven. 1995. "Some Normative Arguments for the Unitary Executive". *Arkansas Law Review* 48: 23.
- Camou, Antonio y Moreno, José. 2005. "Crisis, reforma y contrarreforma. El sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires: cultura Institucional, los actores políticos y la misión de los reformadores (1997-1999)". En *Tiempos Inclementes. Culturas Policiales y Seguridad Ciudadana*, editado por Gregorio Kaminsky. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la UNLa.
- Carrión, Fernando. 2007. "Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad". *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Ecuador.
- Cerruti, Pedro. 2012. "El surgimiento de la "inseguridad" como problema público político en la Argentina post-dictatorial". *Oficios Terrestres* 27 (27).
- Centro de Estudios Legales y Sociales. 1998. *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires – Argentina.
- Costantino, Gabriel. 2013. "Gobernadores y políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1996-2011)", Tesis de Doctorado en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.
- Downs, Anthony. 2002. "Teoría económica de la acción política en una democracia". En AAVV, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona.
- Dutil, Carlos y Ricardo Ragendorfer. 1997. *La bonaerense*. Editorial

- Planeta, Buenos Aires.
- Estévez, Eduardo. 2000. "Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina". *Colección 10*: 139-182.
- Föhrig y Pomares, Julia. 2006. "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de Buenos Aires." En *Participación ciudadana y reformas en América del Sur*, editado por Hugo Fruhling y Candina Azun. Santiago: CED Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Frederic, Sabina. 2008. *Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Editorial: UNGS - Biblioteca Nacional.
- . 2009. "Comentario a 'La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial'". En *Seguridad y ciudadanía*, editado por Gabriel Kessler. Buenos Aires: Edhasa.
- Fuentes, Carlos. 2005. *Contesting the Iron Fist. Advocacy Networks and Police Violence in Chile and Argentina*. UK: Routledge.
- González, Gustavo. 2007. "Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad". *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Ecuador.
- Gutiérrez, Mariano y Sebastián Foglia. 2011. "Populismo punitivo y justicia expresiva". *Revista de derecho Penal y Criminología* 3: 305-306.
- Kagan, Elena. 2000. "Presidential Administration". *Harvard Law Review* 114: 2245, USA.
- Kaminsky, Gregorio. 2005. *Tiempos inclementes: culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la UNLa.
- Kessler, Gabriel. 2009. *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Edhasa.
- King, Gary. 2000. *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Levitsky, Steve y Leandro Wolfson. "Del sindicalismo al clientelismo: La transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983-1999". En *Instituto de Desarrollo Económico y Social* <http://www.jstor.org/stable/3455865>.
- Mendez, Juan, Guillermo O'Donnell y Paulo Pinheiro (comps). 2002. *La*

- (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina. Paidós, Buenos Aires.
- Ornstein, Norman y Thomas Mann. 2000. *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington, D.C. American Enterprise Institute: Brookings Institution.
- Palmieri, Gustavo y F. Wagmaister. 2009. “La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial”. En *Seguridad y ciudadanía*, editado por Gabriel Kessler. Buenos Aires: Edhasa.
- Rico, José y Laura Chinchilla. 2002. *Seguridad ciudadana en América Latina hacia una política integral*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Rico, José. 1997. *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Rodrigo, Rogelio. 2013a. “Las cúpulas policiales: el estudio de los jefes policiales en el caso bonaerense (2000-2012): Sobreviviendo a los procesos de cambio”. Congreso SAAP.
- . 2013b. “Reforma y Contrarreforma policial en el caso de la Provincia de Buenos Aires (2004-2011): sus implicancias políticas”. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de San Andrés.
- Sabatier, Paul. 2010. “Se necesitan mejores teorías”. En *Teorías del proceso de las políticas públicas*, editado por Paul Sabatier. Proyecto Modernización del Estado: Buenos Aires.
- Sain, Marcelo. 2002. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 2008. *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Sain, Marcelo y Sabina Frederic. 2008. “Profesionalización y reforma policial: concepciones sobre las prácticas de la Policía de la provincia de Buenos Aires.” En *Estado, democracia y seguridad ciudadana: apuntes para el debate*, editado por PNUD Argentina. Buenos Aires: PNUD Argentina.
- Salles Kobilanski, Facundo. 2011. “La política comparada de las reformas policiales en América Latina: Contribuciones Analíticas Para El Caso Argentino”. En *Cuadernos de Seguridad* 14: 33–54
- . 2013. “La política subnacional de las instituciones de *accountability* policial en Argentina (1995-2012): Actores de veto

- partidarios y durabilidad institucional”. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella.
- Schaefer, Valeria y Susana Morales. 2013. “Seguridad y democracia: Tensiones de origen. Aportes al análisis de la política de seguridad en la provincia de Córdoba”. En *ESTUDIOS* 29: 111-131.
- Sozzo, Máximo. 2014. “¿Metamorfosis de la prisión? Proyecto normalizador, populismo punitivo y ‘prisión-depósito’ en Argentina”. *URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios en Seguridad* 1 (1).
- Sozzo, M., L. Dammert y J. Bailey. 2005. *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México, D.F.: Siglo XXI Editores; FLACSO Chile; Naciones Unidas, ILANUD.

### *Fuentes periodísticas*

- Clarín. 1996a. El comisario Vitelli es el nuevo jefe de la Policía Bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/96/09/14/t-04001d.htm>>
- Clarín. 1996b. Nuevo secretario de Seguridad bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/96/09/28/E-05101d.htm>>
- Clarín. 1997a. El turno del Plan Arslanián. at<<http://edant.clarin.com/diario/1997/12/20/t-01301d.htm>>
- Clarín. 1997b. Amenazan con un paro policial de brazos caídos para Navidad. at<<http://edant.clarin.com/diario/1997/12/23/t-00401d.htm>>
- Clarín. 1997c. Neutralizaron un intento de huelga en la Policía Bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/1997/12/26/t-00801d.htm>>
- Clarín. 2001. Alertan sobre adolescentes muertos por la Bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/2001/10/26/s-03801.htm>>
- Clarín. 2002a. Inédita reunión de jueces para analizar torturas contra menores. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/03/15/s-04601.htm>>
- Clarín. 2002b. Solá: “La Policía debe subordinarse al poder civil”. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/06/29/p-00502.htm>>
- Clarín. 2002c. Cafiero: “Debemos ser los garantes del Nunca Más”. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/07/03/p-01201.htm>>
- Clarín. 2002d. Echan a otros 120 policías. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/08/09/s-04203.htm>>

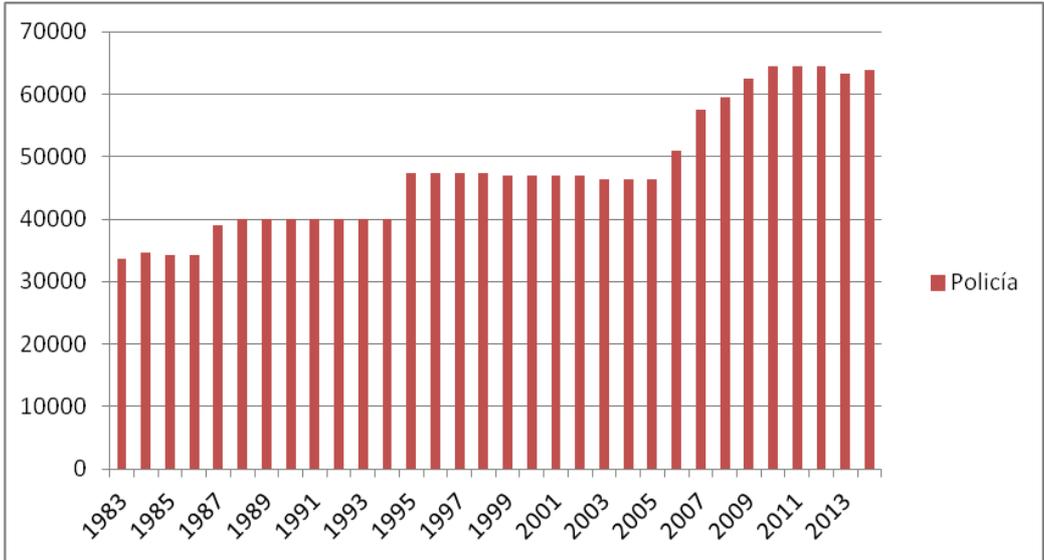
- Clarín. 2002e. Dicen que la Bonaerense usa métodos de la dictadura. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/09/19/s-02504.htm>>
- Clarín. 2002f. Dicen que la Bonaerense usa métodos de la dictadura. at<<http://edant.clarin.com/diario/2002/09/19/s-02504.htm>>
- Clarín. 2003. Ola de secuestros: Kirchner señaló a la Policía bonaerense. at<<http://edant.clarin.com/diario/2003/11/01/g-05401.htm>>
- Clarín. 2005. Imponen la mano dura para combatir a las pandillas. (2005). at <<http://old.clarin.com/diario/2005/06/13/elmundo/i-02701.htm>>
- Clarín.2007a. Solá admitió que aumentó el delito - 25.04.2007 - lanacion.com. at<<http://www.lanacion.com.ar/903274-sola-admitio-que-aumento-el-delito>>
- Clarín. 2007b. El plan de seguridad de Scioli es darle más poder a la Policía. at<<http://edant.clarin.com/suplementos/zona/2007/12/30/z-03615.htm>>
- Clarín. 2009a. Scioli se despega de Kirchner y busca una nueva alianza con los intendentes. at<<http://edant.clarin.com/diario/2009/07/19/elpais/p-01961489.htm>>
- Clarín. 2009b. Polémica por la denuncia de un juez contra la Policía. at<<http://edant.clarin.com/diario/2009/10/23/policiales/g-02025129.htm>>
- Clarín. 2009c. Tras la denuncia de un complot en la Bonaerense, echaron a un jefe. at<<http://edant.clarin.com/diario/2009/12/17/policiales/g-02102519.htm>>
- Clarín. 2010. Scioli le dijo a los suyos que se sintió respaldado. Clarin.com at <[http://www.clarin.com/gobierno/Scioli-dijo-sintio-respaldado\\_0\\_332966738.html](http://www.clarin.com/gobierno/Scioli-dijo-sintio-respaldado_0_332966738.html)>
- Clarín. 2011a. Hay 12 mil anotados para trabajar en comisarías. Clarin.com at <[http://www.clarin.com/policiales/mil-anotados-trabajar-comisarias\\_0\\_474552694.html](http://www.clarin.com/policiales/mil-anotados-trabajar-comisarias_0_474552694.html)>
- Clarín. 2011b. Un giro de Scioli en su pulseada por la seguridad con el kirchnerismo duro. Clarin.com at <[http://www.clarin.com/policiales/Scioli-pulseada-seguridad-kirchnerismo-duro\\_0\\_467953320.html](http://www.clarin.com/policiales/Scioli-pulseada-seguridad-kirchnerismo-duro_0_467953320.html)>
- Clarín. 2011c. El Gobierno de Scioli reemplazará policías por civiles en las comisarías. Clarin.com at

- <[http://www.clarin.com/policiales/Gobierno-Scioli-reemplazara-policias-comisarias\\_0\\_467353455.html](http://www.clarin.com/policiales/Gobierno-Scioli-reemplazara-policias-comisarias_0_467353455.html)>
- Clarín. 2011d. El nuevo jefe de la Bonaerense será controlado por dos civiles. Clarin.com at <[http://www.clarin.com/politica/nuevo-jefe-Bonaerense-controlado-civiles\\_0\\_601139916.html](http://www.clarin.com/politica/nuevo-jefe-Bonaerense-controlado-civiles_0_601139916.html)>
- Clarín. 2011e. El monitoreo civil de la seguridad, una vieja demanda del kirchnerismo. Clarin.com at <[http://www.clarin.com/politica/monitoreo-civil-seguridad-demanda-kirchnerismo\\_0\\_601139919.html](http://www.clarin.com/politica/monitoreo-civil-seguridad-demanda-kirchnerismo_0_601139919.html)>
- Diario Hoy. 2010a. Ministros de Justicia y de Seguridad: una convivencia siempre complicada.<http://pdf.diariohoy.net/2010/05/12/pdf/cuerpo.pdf>
- Diario Hoy. 2010b. Se fue Stornelli: crean un superministerio de Justicia y Seguridad. <http://pdf.diariohoy.net/2010/05/12/pdf/cuerpo.pdf>
- El Día. 2013. –EL DIA: La Ciudad - El Colegio y La Federación de Magistrados y Funcionarios Del Poder Judicial Bonaerense -que Juntos Nuclean a Todos Los Jueces, Fiscales y Defensores Del Interior, La Plata y Del Gran Buenos Aires- Calificaron Como ‘Intromisión’ de Poderes, a Las Críticas Del Ejecutivo Provincial Sobre El Desempeño de Jueces, Quienes En Los Últimos Días Advirtieron Sobre La Posibilidad de Colapso Del Sistema Penal.” Accessed August 9. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20000506/laciudad2.html>.
- La Nación. 1997a. Duhalde enfrenta un paro policial. at<http://www.lanacion.com.ar/65754-duhalde-enfrenta-un-paro-policial>
- La Nación. 1997b. Intervienen la Policía Bonaerense. at<http://www.lanacion.com.ar/83589-intervienen-la-policia-bonaerense>
- La Nación. 1997c. Duhalde echará a los policías disconformes. at <http://www.lanacion.com.ar/83677-duhalde-echara-a-los-policias-disconformes>
- La Nación. 2001. Ruckauf relevó de sus cargos a Verón, Bordón y Casanovas. at<http://www.lanacion.com.ar/346199-ruckauf-relevo-de-sus-cargos-a-veron-bordon-y-casanovas>
- La Nación. 2002a. Esto es una interna del justicialismo. at<<http://www.lanacion.com.ar/422367-esto-es-una-interna-del-justicialismo>>
- La Nación. 2002b. La ola de violencia potenció las disputas en el PJ bonaerense. at<<http://www.lanacion.com.ar/422936-la-ola-de>

- violencia-potencio-las-disputas-en-el-pj-bonaerense>
- La Nación. 2002c. Controversia por un informe sobre la policía. at<<http://www.lanacion.com.ar/433150-controversia-por-un-informe-sobre-la-policia>>
- La Nación. 2004. La inseguridad enfrenta a Kirchner con el duhaldismo. at<<http://www.lanacion.com.ar/541592-la-inseguridad-enfrenta-a-kirchner-con-el-duhaldismo>>
- La Nación. 2007a. Solá admitió que aumentó el delito. at<<http://www.lanacion.com.ar/903274-sola-admitio-que-aumento-el-delito>>
- La Nación. 2007b. Luces y sombras de una reforma similar en el distrito bonaerense. at<<http://www.lanacion.com.ar/946612-luces-y-sombras-de-una-reforma-similar-en-el-distrito-bonaerense>>
- La Nación. 2008. Mejoraremos la potencia de fuego. at<<http://www.lanacion.com.ar/970972-mejoraremos-la-potencia-de-fuego>>
- La Nación. 2011. Scioli: ‘Seguridad y derechos humanos son complementarios’. at<<http://www.lanacion.com.ar/1353951-scioli-seguridad-y-derechos-humanos-son-complementarios>>
- Página/12. 1998. Duhalde está lejos. at<<http://www.pagina12.com.ar/1998/98-11/98-11-08/pag06.htm>>
- Página/12. 1999a. Ahora dicen que está muy divertido. (1999). at <<http://www.pagina12.com.ar/1999/99-07/99-07-31/pag03.htm>>
- Página/12. 1999b. “El Desenlace En El Mayor Distrito.” May 9. <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-09/99-09-05/pag15.htm>.
- Página/12. 1999c. Cerca del final del partido. at<<http://www.pagina12.com.ar/1999/99-09/99-09-05/pag15.htm>>
- Prensa GBA. 2013. “Scioli Remarcó La Lucha Contra El Delito.” Accessed August 10. <http://www.prensa.gba.gov.ar/notaImprimible.php?idnoticia=2646&i=t> rue.

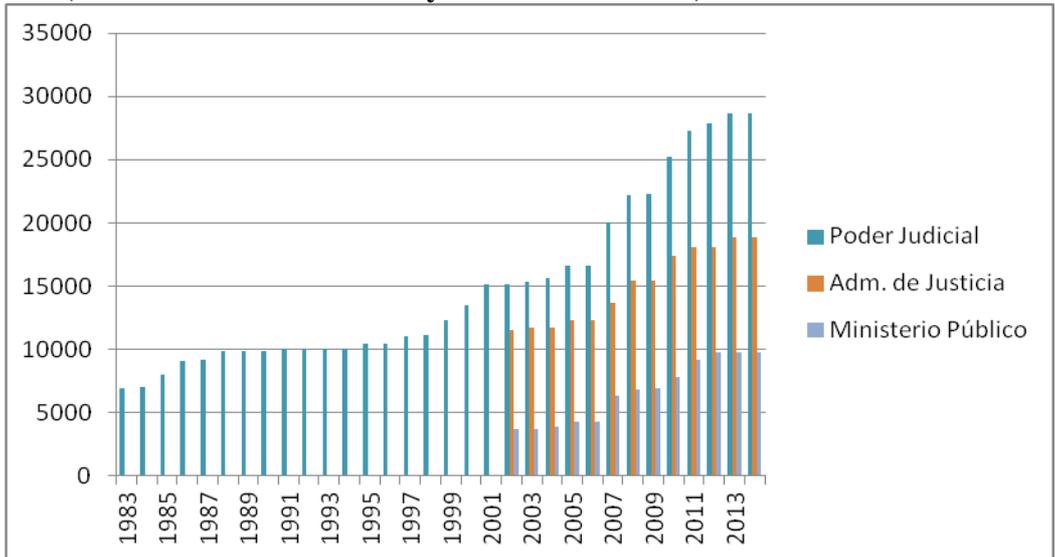
## Anexos

**Cuadro 2: Evolución de la planta de personal de las fuerzas policiales bonaerenses 1983-2013.**

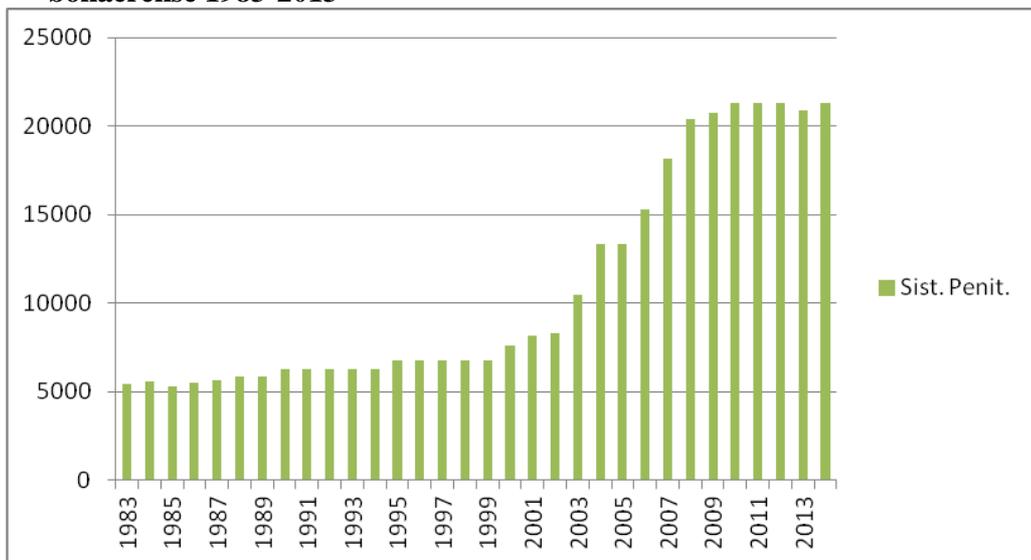


Fuente: Provinfo. Ministerio del Interior.

**Cuadro 3: Evolución de la planta de personal del poder judicial (administración de Justicia y Ministerio Público) 1983-2013.**

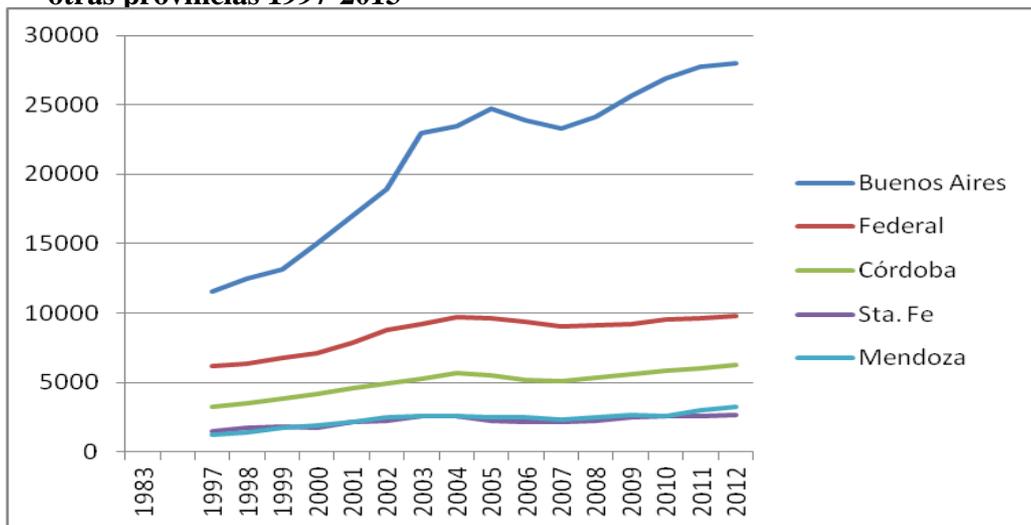


**Cuadro 4: Evolución de la planta de persona del sistema penitenciario bonaerense 1983-2013**

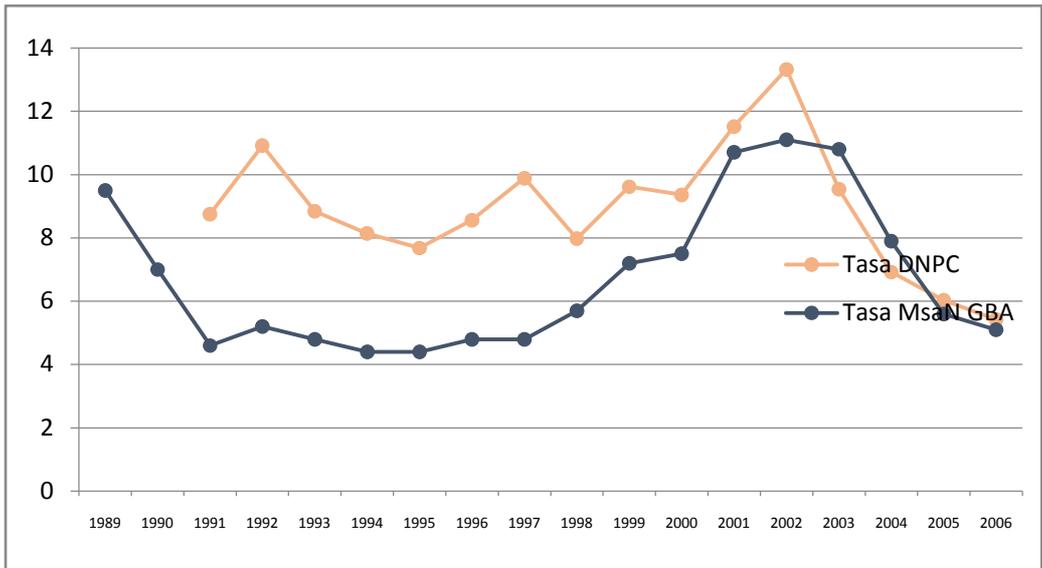


Fuentes: Provinfo. Ministerio del Interior.

**Cuadro 5: Evolución de la población penitenciaria bonaerense y de otras provincias 1997-2013**



Fuente: Sistema Nacional de Estadísticas Penitenciarias (SNEEP)

**Cuadro 6: Tasa de homicidios en provincia y gran Buenos Aires 1989-2006**

Fuentes: Dirección Nacional de Política Criminal y Ministerio de Salud de la Nación.