

# POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

## Estado de situación



— Fundación  
— para el  
— Desarrollo  
— Humano  
— ♦ Integral

# “POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Estado de situación”

**Fundación para el Desarrollo Humano Integral**

Capítulo Provincial Buenos Aires

Diciembre de 2025

[fundaciondhi.com.ar](http://fundaciondhi.com.ar)

[info@fundaciondhi.com.ar](mailto:info@fundaciondhi.com.ar)

 /fundacion.dhi

 /fundacion\_dhi

**Coordinación general:** Ulises Bosia y Nehuén Nuciforo.

**Elaboración:** equipo de Seguridad, Justicia y Responsabilidad Penal Juvenil del Capítulo Provincial Buenos Aires.

**Diseño:** Lucas Grimson.



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.



Fundación  
DHI



## Índice

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>1. Política Criminal</b>	<b>5</b>
Organismos	5
Normativa vigente	6
Breve análisis general	6
Principales programas	11
Fuentes relevantes de datos	12
<b>2. Política penitenciaria, pospenitenciaria y medidas alternativas a la prisión</b>	<b>13</b>
Organismos	13
Normativa vigente	13
Breve análisis general	14
Principales programas	19
Fuentes relevantes de datos	21
<b>3. Políticas de responsabilidad penal juvenil</b>	<b>22</b>
Organismos	22
Normativa vigente	22
Breve análisis general	23
Principales programas	23
Fuentes relevantes de datos	26
<b>4. Análisis FODA sobre las políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires</b>	<b>28</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>29</b>



## Introducción

Este informe diagnóstico tiene como objetivo realizar un análisis sobre las políticas vigentes en la Provincia de Buenos Aires para el abordaje de la problemática del delito y la seguridad. Se trabajará sobre la política criminal de persecución del delito, las políticas penitenciarias y pos-penitenciarias, y el sistema de responsabilidad penal juvenil.

El informe considera el rol de los organismos y las instituciones que operan en estos campos, abarcando los Ministerios de Justicia y Derechos Humanos, Seguridad y Desarrollo de la Comunidad del Poder Ejecutivo provincial, y el Ministerio Público Fiscal del Poder Judicial. Se describe la orientación general de cada campo, se analiza la normativa vigente, los principales programas en funcionamiento y se relevan las fuentes de datos relevantes, con énfasis en la dimensión institucional.



## 1. Política Criminal

Refiere a las políticas provinciales de persecución del delito. En nuestro recorte, entenderemos la política criminal como el conjunto de las acciones que llevan adelante las policías y las agencias encargadas de orientar y realizar el juzgamiento de los delitos penales.

### Organismos:

- **Ministerio de Seguridad.** A cargo del control político de la Policía Bonaerense, es el encargado de diseñar, implementar y evaluar las políticas de seguridad pública para toda la provincia, y la Policía Bonaerense es la fuerza ejecutora de esas políticas. Controla el presupuesto de la Policía Bonaerense. Su Ministro es Javier Alonso.
- **Policía Bonaerense -formalmente Policía de la Provincia de Buenos Aires-**, a través de su Jefatura y Subjefatura de Policía; sus Superintendencias (de Seguridad, de Investigaciones, de Institutos de Formación Policial, entre otras). A nivel municipal, a través de cada Jefatura Departamental. Cuenta con 96 mil efectivos (dato de 2022), lo que la hace la policía más numerosa del país. Su actual Jefe es el Comisario General Javier Carlos Villar.
- **Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires.** Es un órgano independiente, perteneciente al Poder Judicial, titular de la acción penal pública. Por lo tanto, tiene a cargo a los fiscales y los defensores de la provincia bajo un mismo organismo -lo cual resulta problemático por el conflicto de intereses entre unos y otros-. Su titular es desde 2016 Julio Conte Grand, nombrado durante el gobierno de María Eugenia Vidal. Su nombramiento es a propuesta del Poder Ejecutivo, pero debe ser aprobado por mayoría absoluta (mitad más uno) en la Cámara de Senadores provincial. Hasta el momento, la gestión de AK no lo cambió.
- **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos,** a través de la Subsecretaría de Política Criminal, tiene un rol puntual de planificación de la política criminal provincial, realización de capacitaciones y campañas de difusión y elaboración de proyectos normativos, sin control operativo directo sobre órganos que estén a cargo de la ejecución concreta de la política criminal.
- **Cuerpos civiles de seguridad de nivel municipal.** Si bien la normativa provincial no preveé mecanismos formales de descentralización a nivel municipal de la fuerza de policía, existen en muchos municipios distintos cuerpos civiles de seguridad que realizan sus tareas con muy variables niveles de integración, delegación, tensión o superposición con la Policía Bonaerense, cuestión que será desarrollada en este informe.



## Normativa vigente:

- **Ley 13.482 (2006)** - Ley de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Organiza las diferentes áreas de la policía (seguridad, investigaciones, seguridad vial, etc.) y define sus funciones esenciales.
- **Ley 13.982 (2006)** - Ley de Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Regula el régimen de personal de la policía, incluyendo aspectos como el ingreso, la carrera, los ascensos, las remuneraciones, las licencias y el régimen disciplinario.
- **Código procesal penal - Ley 11.922 (1996)** - Regula el procedimiento para la investigación y juzgamiento de los delitos en el territorio bonaerense.
- **Resolución 341/20 del Ministerio de Seguridad** - Determina la estructura de la Policía Bonaerense.

## Breve análisis general:

En primer lugar, vamos a analizar la política criminal de la Provincia de Buenos Aires poniendo el acento en dos cuestiones: la Policía de la Provincia de Buenos Aires -Policía Bonaerense- y el lugar que ocupan en los mandatos de AK los gobiernos locales en la gestión de la seguridad.

En términos discursivos, la gestión de Axel Kicillof conceptualiza sus acciones referidas a la Policía de la Provincia de Buenos Aires y su órgano de conducción política, el Ministerio de Seguridad, en torno a la idea de un "plan integral". Este plan integral no es un texto o documento específico, sino una forma de trabajo que implicaría abordar la seguridad desde una perspectiva seria, evadiendo la demagogia punitiva, tomando en consideración la complejidad propia del fenómeno delictivo y su vinculación con otros delitos de orden federal (como el narcotráfico) o con situaciones generales de carácter social. A la vez, el actor principal invocado para ejecutar esta tarea es la Policía Bonaerense, que se muestra siendo profesionalizada y equipada en sucesivas entregas de vehículos. Especialmente desde la asunción de Milei como presidente de la Nación, desde la perspectiva de este "plan integral", el aumento de la inseguridad se vincula fuertemente con la ruptura del lazo social, al mismo tiempo que aumentando la inversión en equipamiento y profesionalización de la policía se puede trabajar en combatirla.

Además, a partir del año 2022 se puso en funcionamiento el Instituto Universitario Vucetich con el propósito de profesionalizar a la Policía Bonaerense. La intención es que sea la "Universidad de la Policía", y su gestión, dependencia y objetivos están delimitados por las políticas del Ministerio de Seguridad.



Desde la asunción de AK, la política de seguridad de la Provincia de Buenos Aires se orientó hacia un proceso de centralización del mando policial. Este giro implicó una vuelta a la idea de “doctrina” policial, reforzando no solo la estructura jerárquica tradicional de la Policía Bonaerense, sino también clausurando el ciclo anterior de creación de nuevas fuerzas de dependencia municipal. Se inició un proceso de absorción de hecho (aunque su normativa aún no fue derogada) de las policías descentralizadas creadas años atrás, como las Policías Locales o las de Seguridad Comunal, que dependían funcionalmente de los Ejecutivos Municipales a través de la firma de un convenio con la Provincia.

Paralelamente, dentro de la propia Policía Bonaerense se refuncionalizaron y/o crearon divisiones tácticas y grupos especiales. Entre las más visibles se encuentran la UTOI (Unidad Táctica de Operaciones Inmediatas), que si bien fue creada en 2017 como unidad de élite para intervenir ante situaciones de crisis y delitos complejos, fue reorientada y fortalecida a partir de 2020 para cumplir un rol de saturación territorial y prevención, principalmente en barrios populares; el GPM (Grupo de Prevención Motorizada) creado en 2013 pero con fuerte inversión en equipamiento e infraestructura durante los últimos años, y la FBA (Fuerza Barrial de Aproximación) creada en 2023 y pensada como una policía de proximidad.

Junto con la centralización del mando, el Gobierno provincial impulsó una estrategia de delegación acotada de funciones a los municipios. Estos pueden planificar y ejecutar planes locales de seguridad, pero sin ejercer el control operativo sobre las fuerzas policiales bonaerenses. Este esquema busca hacer equilibrio entre evitar caer en posiciones de demagogia punitiva, a la vez que se invierte en equipamiento y despliegue policial para responder a la creciente demanda social, sin avanzar en reformas estructurales respecto del funcionamiento cotidiano de la institución policial ni otorgar demasiada autonomía a los gobiernos locales. El eje central sigue siendo la centralización, la recuperación de la capacidad operativa y del mando político sobre la Policía Bonaerense.

Los municipios tienen competencias claras para avanzar en la implementación de políticas de prevención situacional del delito. Es decir, aquellas políticas que apuntan principalmente a la intervención del espacio público: cámaras, luminaria, mejoramiento de los espacios verdes, así como también la creación de áreas municipales específicas para la gestión de la seguridad: secretarías de seguridad, observatorios del delito, centros de monitoreo. La articulación entre estas nuevas dependencias municipales y la policía es importante no sólo en lo que refiere a lo operativo, sino también a las estadísticas y construcción de información.



Sin embargo, esta orientación presenta de tensiones. La demanda ciudadana por “más seguridad” se expresa territorialmente en los municipios y, por ello, muchos intendentes -especialmente en el AMBA y ciudades grandes del interior- reclaman mayor autonomía y recursos para mostrar gestión y dar respuesta a esta agenda. Esto resultó en la generación de un escenario de fragmentación y superposición de competencias, donde la responsabilidad en materia de seguridad pública se distribuye de manera difusa entre provincia y municipios.

Desde hace más de una década fueron surgiendo numerosos cuerpos civiles de prevención, cuyas denominaciones y formatos varían según el distrito: Guardia Urbana, Patrulla Municipal, Prevención Comunitaria, entre muchos otros. En la mayoría de los casos, estos cuerpos municipales se componen básicamente de trabajadores municipales encargados de tareas de vigilancia, patrullaje -a pie o motorizado- y prevención situacional en espacios públicos estratégicos como centralidades comerciales, instituciones educativas, corredores seguros o eventos masivos. Algunos de estos cuerpos poseen limitado poder de policía municipal, en general circunscripto a realizar aprehensiones, fiscalización y control de contravenciones, ordenamiento de tránsito y seguridad vial. Para muchos intendentes, estas guardias funcionan como una herramienta para mostrar presencia en el espacio público.

No obstante, el impacto de estos cuerpos ha sido objeto de cuestionamientos. Por un lado, se señala su ineficacia para prevenir o reducir la cantidad de delitos, lo cual se suele vincular a la falta de competencias y facultades policiales. Por otro lado, se han denunciado prácticas arbitrarias e ilegales que exceden sus atribuciones formales. Este tipo de conductas no siempre responden a abusos de autoridad individuales o aislados por parte de los agentes, sino también a estrategias de intervención y comunicación política que buscan capitalizar el reclamo social por seguridad apelando a la demagogia punitiva, reforzando estereotipos y procesos de estigmatización contra poblaciones vulnerabilizadas. Un ejemplo de esto son los operativos protagonizados por el cuerpo de Patrulla Municipal del Municipio de General Pueyrredón en la ciudad de Mar Del Plata, quienes despliegan violencia física y verbal contra jóvenes, personas en situación de calle y trabajadores de la economía popular para luego difundir videos que expresan esta forma de intervención -como fuerza de choque- en las redes sociales oficiales del Intendente y de la Secretaría de Seguridad municipal.

En este escenario, varios municipios comenzaron a recorrer caminos intermedios para intervenir en seguridad sin depender totalmente de la Policía provincial. En ciertos casos, se reforzaron



las guardias urbanas mediante el patrullaje compartido con personal policial bonaerense mediante la modalidad POLAD (Policía Adicional) o la incorporación de ex miembros de fuerzas de seguridad retirados, quienes mantienen su “estado policial” pudiendo portar armas de fuego.

En otros casos –como San Miguel, Tres de Febrero, Escobar, Zárate, Vicente López, Ezeiza, Lanús y General Pueyrredón– se optó, además, por capacitar y armar a las guardias urbanas o conformar cuerpos especiales con armamento “no letal” como rifles o pistolas Taser (electrochoque) y Byrna (aire comprimido, adaptables para cartuchos de goma/plástico o con gas irritante). Este proceso se expresa principalmente en el conurbano Norte y Oeste, con la excepción de General Pueyrredón como único caso en el interior provincial hasta el momento.

Cabe señalar, para ser precisos, que la Policía Bonaerense ya dispone de armas no letales o disuasivas reglamentadas, como el bastón tonfa, gases y municiones no letales para situaciones donde no corresponda el uso de arma de fuego. Sin embargo, el uso de armas “modernas” (como las Taser y las Byrna, entre otras) no está regulada a nivel provincial. Son los municipios que las incorporan quienes vienen regulando su uso a través de ordenanzas de nivel local. A nivel provincial no hay legislación específica sobre su uso ni para las fuerzas de seguridad provinciales, ni para los cuerpos municipales, ni para la seguridad privada, aunque se han presentado varios proyectos de ley al respecto.

En los últimos dos años, en ese mismo terreno híbrido, comenzaron a aparecer experiencias autodenominadas “Policías Municipales”, impulsadas por intendentes de distintos signos políticos. A diferencia de las guardias urbanas civiles, estos cuerpos están investidos formalmente por ordenanzas con el poder de policía. Es decir, con capacidad para hacer uso de la fuerza pública siempre dentro de los límites del municipio (salvo en espacios de jurisdicción estrictamente provincial o federal) y articulando con las fuerzas de seguridad provinciales.

En la práctica, estas Policías se presentan como fuerzas más acotadas que las viejas Policías Locales que dependían de la Provincia (no portan armas de fuego) pero con mayor formación y capacidad de intervención que las guardias urbanas. Algunos municipios donde se vienen desarrollando estas iniciativas son San Miguel (Desde 2015), Ezeiza e, incipientemente, Avellaneda (En 2025 se aprobó la Ordenanza de creación pero aún no está en funciones).

Por ejemplo, según la Ordenanza N° 4/2015 aprobada por el HCD de San Miguel, su Policía Municipal está facultada para “intervenir en la seguridad preventiva local frente a la comisión de de-



litos y limitar las libertades de las personas en los supuestos prescriptos por el Código Procesal Penal; por orden emanada de autoridad judicial competente; cuando fuera necesario conocer la identidad de las personas, en circunstancias que razonablemente lo justifiquen y se negaren a identificarse o no poseyeran la documentación que la acredite”.

Es necesario mencionar que estas iniciativas encuentran un limitado respaldo jurídico y generan tensiones claras de competencias entre provincia y municipio, abriendo debates sobre constitucionalidad, formación, cadena de mando y responsabilidad política en su intervención. Mientras tanto, su existencia evidencia cierto desborde del esquema actual para resolver las disputas territoriales por el control de la seguridad, donde provincia y municipios negocian y tensionan sus márgenes de maniobra.

Así, podemos observar a nivel municipal un campo complejo con al menos tres tipos de cuerpos: aquellos puramente civiles, compuestos de empleados municipales sin poder de policía; aquellos mixtos, en donde estos cuerpos comparten su labor de patrullaje con policías bonaerenses en ejercicio o con policías retirados que tienen estado policial; y aquellos distritos en donde se ha avanzado en la creación mediante ordenanzas municipales de cuerpos dotados de poder de policía.

De este modo, la centralización del mando provincial convive con una creciente presión local por mostrar resultados y capacidad de acción. Si a estas fuerzas y cuerpos les sumamos las federales, se genera un paisaje de fuerzas superpuestas, con roles cada vez más difusos y con riesgos concretos: prácticas policiales sin controles adecuados, dispositivos municipales orientados por criterios comunicacionales y una tendencia a espectacularizar la seguridad. En lugar de fortalecer una política pública integral, estas dinámicas producen un escenario fragmentado donde la seguridad se transforma, en varios casos, en un instrumento de disputa simbólica y electoral más que en un servicio público orientado a garantizar orden y derechos para la ciudadanía.

A su vez, y más allá de las decisiones directamente policiales, las políticas de persecución del delito son decididas en buena medida por el Ministerio Público, de modo tal que no están estrictamente bajo el mando de un funcionario que responda a la política de seguridad del Gobernador. Es posible preguntarse así en qué medida el Ministerio de Seguridad conduce enteramente la política criminal de la Provincia, cuando sus tareas son el refuerzo y equipamiento de la Policía Bonaerense, que actúa diariamente en una conjunción cotidiana -que excede la temporalidad de la gestión de AK- con los lineamientos del Ministerio Público Fiscal y las prácticas asentadas de fiscales y el sistema judicial en general.



Las condiciones de trabajo del personal de la Policía Bonaerense son complejas. Los salarios, si bien recuperaron valor durante la primera gestión de AK, siguen siendo bajos en comparación con las fuerzas policiales federales o de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, el trabajo cotidiano, más allá de la inversión en equipamiento y patrulleros es complejo, muchas veces en condiciones de precariedad, especialmente el que se realiza en comisarías superpobladas de personas detenidas.

Por último, excediendo la dimensión institucional, referimos brevemente que las estadísticas indican, en la Provincia de Buenos Aires y en todo el país, que estamos atravesando un proceso general de descenso en los homicidios y las violencias altamente lesivas. Como indica el Observatorio de Políticas de Seguridad de la FaHCE-UNLP, “el descenso de los homicidios en Argentina se presentó en la mayoría de las provincias, pero la mayor reducción fue en la provincia de Buenos Aires: pasó de una tasa de 11,8 víctimas en 2001 a 4,6 víctimas cada 100.000 habitantes en 2023 (61%). Este descenso implicó un cambio en la distribución territorial de los homicidios dolosos en el país: mientras en 2014, la provincia de Buenos Aires concentraba 46,1% de los homicidios del país con el 40% de la población, en 2022 ese porcentaje descendió a 37,8% de los homicidios del país, manteniendo la representación poblacional”. Esta tendencia se traslada a su vez al Gran Buenos Aires.

Por supuesto, no se puede atribuir este fenómeno directamente a las políticas criminales de una o varias gestiones provinciales. Tampoco implica el descenso en homicidios un descenso equivalente en otros tipos de delito, más complejos de captar estadísticamente por su cifra negra. Sin embargo, este es el contexto en el que se desarrollan estas políticas.

## Principales programas:

### **Inversión en equipamiento**

A lo largo de toda la gestión se fueron realizando inversiones significativas en seguridad orientadas principalmente a la compra de motos y patrulleros y otros vehículos, equipamiento y tecnología (cámaras, paradas seguras, anillos digitales).

### **Fuerza Barrial de Aproximación**

Se trata de una nueva especialidad dentro de la Policía Bonaerense. Se lanzó en el año 2023 con el objetivo de trabajar desde la proximidad en barrios vulnerables. A diferencia de las policías locales implementadas en los años 2014 y 2015, cuyo despliegue estaba centrado en los centros



de las ciudades, la intervención de la FBA se centraliza en los barrios con mayores niveles de conflictividad. Además, según el discurso oficial, se trata de una fuerza altamente especializada en atender situaciones de violencia y conflictividades dentro de barrios vulnerables. De esta manera su organización operativa se divide en el patrullaje y los caminantes dentro de los barrios. La formación del nuevo cuerpo estuvo centrada tanto en la intervención táctica como en el modelo de las policías de proximidad. Falta que transcurra tiempo en su despliegue para analizar su funcionamiento en mayor profundidad.

### **Fondos de Fortalecimiento de la Seguridad**

Se trata de fondos para seguridad en los municipios por fuera del presupuesto municipal, cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de Seguridad, según la siguiente diferenciación: Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados para Municipios de más de 70.000 habitantes y Fondo Municipal de Fortalecimiento de la Seguridad y otros servicios asociados para Municipios de hasta 70.000 habitantes.

En ambos casos, se estipula que la distribución de los fondos en su mayoría debe ir destinada para la compra de móviles y el resto para gastos corrientes. Es decir, se trata de fondos que apuntan a seguir equipando con mayor cantidad de patrulleros a la policía.

### **Instituto Universitario Vucetich**

Se creó por ley en el año 2018 en la gestión de María Eugenia Vidal y fue puesto en funcionamiento en el año 2021 en la primera gestión de AK.

Tiene como propósito fortalecer el Sistema de Formación Profesional, Especialización y Capacitación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires a partir de una propuesta de nivel universitario. En ese sentido, actualmente cuenta con propuestas formativas de pregrado y grado (con el horizonte de sumar posgrado) orientadas principalmente a la formación y especialización de la Policía Bonaerense.

### **Fuentes relevantes de datos:**

- [SNIC](#) - Sistema Nacional de Información Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación.
- [Departamento de Estadísticas del Ministerio Público de la PBA.](#)
- [Observatorio de Políticas de Seguridad](#) - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - Universidad Nacional de La Plata.



## 2. Política penitenciaria, pospenitenciaria y medidas alternativas a la prisión

Refiere a las políticas de gestión de las cárceles y otras instituciones bonaerenses de encierro para mayores de edad (su administración y la implementación de programas dentro de ellas), así como las políticas de acompañamiento a la reinserción social de personas mayores que atravesaron la cárcel y recuperaron su libertad, o que están sujetas al sistema penal bajo medidas alternativas a la prisión.

### Organismos:

- **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, principalmente como autoridad política a cargo del Servicio Penitenciario Bonaerense, y a través de las tres Subsecretarías con competencias específicas en cárceles y el posencierro: la Subsecretaría de Inclusión Laboral y Comunitaria de Personas en Conflicto con la Ley Penal, la Subsecretaría de Inclusión Educativa de Personas en Conflicto con la Ley Penal, y la Subsecretaría de Política Penitenciaria. El Ministro de Justicia y DDHH es Juan Martín Mena.
- **Servicio Penitenciario Bonaerense**, como organismo a cargo del funcionamiento de las 61 unidades penitenciarias de la Provincia de Buenos Aires (distribuidas en todo el territorio provincial), que alojan a alrededor de 53.000 personas privadas de la libertad -aproximadamente la mitad de ellas penadas y la otra mitad procesadas-, totalizando 61.000 considerando las personas alojadas en Alcaldías o bajo monitoreo electrónico del SPB. El SPB cuenta, además, con cerca de 35.000 agentes. Por su dimensión, es el sistema penitenciario más grande de la Argentina. A diferencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, el SPB tiene un Jefe civil, que es Xavier Areses, jefe del SPB, designado en 2018 durante la gestión de María Eugenia Vidal.
- **Patronato de Liberados Bonaerense**, organismo autárquico dependiente del Ministerio de Justicia y DDHH, a cargo de supervisar, tutelar o asistir a las personas que egresan del sistema penitenciario (liberadas, bajo libertad asistida o libertad condicional) y a aquellas que transitan medidas alternativas a la prisión (suspensión de juicio a prueba, condena condicional), contando en total con 49.293 personas supervisadas y una dotación de personal de 1418 agentes. Su Presidente es Aníbal Hnatiuk.

### Normativa vigente:

- **Ley 12256 de Ejecución Penal Bonaerense (1999)**, que estipula los mecanismos por los cuales se ejecutan las condenas penales en la Provincia de Buenos Aires, determinando



el funcionamiento de los regímenes penitenciarios, estableciendo el principio de progresividad en la ejecución de la pena, y el control judicial de la condena a través de Jueces de Ejecución, además de las formas de acceder a mecanismos de libertad anticipada.

- **Ley 11046 de Trabajo Penitenciario (1990)**, que establece de manera específica las formas en las que se regula y promueve el trabajo y la producción dentro de los establecimientos penitenciarios.
- **Código procesal penal - Ley 11.922 (1996)** - Regula el procedimiento para la investigación y juzgamiento de los delitos en el territorio bonaerense.

### Breve análisis general:

La característica saliente del sistema penitenciario bonaerense es la superpoblación -más personas alojadas que las que permitiría la capacidad de los establecimientos-, cercana a un 100% según estadísticas oficiales. Este dato, leído a la par de la alta tasa de encarcelamiento en la Provincia de Buenos Aires comparada con el resto del país (tasa de encarcelamiento bonaerense: 265 x cada 100.000 hab; tasa de encarcelamiento nacional sin PBA: 119 x cada 100.000 hab), determina las características principales del funcionamiento del sistema penitenciario bonaerense, con limitaciones estructurales en el acceso a derechos como la educación, el trabajo, la formación laboral o la salud para la población privada de la libertad, dada la insuficiencia infraestructural y de recursos que atraviesa al sistema por alojar al doble de personas de lo previsto.

Las estadísticas muestran, a su vez, que la superpoblación penitenciaria y las tasas de encarcelamiento altas son datos que se sostienen en el tiempo, con continuidad durante los años de la gestión de Axel Kicillof, que no fueron torcidos ni por cambios en la política criminal o de encarcelamiento, ni por una ampliación lo suficientemente significativa de la infraestructura penitenciaria.

Las políticas penitenciarias de la gestión de Axel Kicillof se caracterizan por una serie de rupturas y continuidades con las anteriores. Por un lado, se presentan como continuidades la superpoblación, que ya describimos; una creciente apertura de las cárceles a la sociedad civil, y la persistencia de distintas formas de violencia en el contexto carcelario. En relación a la apertura de las cárceles a la sociedad civil, desde la recuperación democrática, y de forma creciente, se han desarrollado en las cárceles bonaerenses inserciones de instituciones y actores civiles que han desarrollado y sostenido intervenciones ligadas al acceso a la educación, la formación laboral, la promoción de los Derechos Humanos, el deporte y la cultura.



Por otro lado, en los últimos años -incluso en una temporalidad más larga que los años de gestión de AK- han habido una serie de rupturas, tales como el crecimiento de la población encarcelada por delitos de agresión sexual (que según datos del SNEEP han pasado de representar el 7,5% del total en 2010 al 16% del total en 2023), el endurecimiento de las leyes penales que derivó en condenas más largas y menor acceso a libertades anticipadas (lo cual afecta el funcionamiento de la progresividad en la ejecución de la pena, uno de los principios centrales de la Ley de Ejecución Penal vigente, y por ende interrumpe un incentivo ordenador de la vida en la prisión -que el buen comportamiento lleve a regímenes más laxos de alojamiento-), y la habilitación al uso de teléfonos celulares por parte de la población detenida (comenzando durante la pandemia de COVID 19). Entre las rupturas, la habilitación del uso de celulares tuvo un impacto significativo en la vida intramuros, aportando a una reducción sensible de los niveles de violencia interna.

A su vez, la gestión penitenciaria de Kicillof se caracterizó desde un primer momento por el desarrollo del Plan de Infraestructura Penitenciaria, que se planteó ampliar significativamente la cantidad de plazas penitenciarias para poder alojar una mayor cantidad de personas y/o disminuir la superpoblación, y especialmente disminuir la cantidad de personas alojadas en comisarías, permitiendo que la Policía Bonaerense realice más tareas en la calle, y menos tareas de custodia y alojamiento en comisarías.

Es necesario señalar que si bien aumentó la capacidad de alojamiento del sistema penitenciario (principalmente en alcaldías nuevas, y en menor medida con la puesta en marcha operativa, desde el comienzo de la gestión de AK, de tres nuevas cárceles), la tasa de superpoblación carcelaria no descendió sensiblemente, ya que la población privada de la libertad sigue creciendo. Con estas tasas de crecimiento de la población detenida, el plan de obras planteado no terminará con la superpoblación, que seguirá siendo de alrededor del 100%. Es difícil pensar un plan de infraestructura penitenciaria realizable capaz de abordar una disminución de la superpoblación con la tasa de encarcelamiento y de libertades actuales, que deriva en una ampliación permanente de la población encarcelada. Sin embargo, sí descendió a aproximadamente la mitad la cantidad de personas alojadas en comisarías (de 4445 personas en 2021 a 2314 personas en 2024), lo cual permite no cargar con tareas de supervisión y control de población detenida a personal policial.

A su vez, es posible plantear una discusión acerca de las plazas penitenciarias: ¿implican únicamente la construcción de infraestructura de alojamiento que permita generar más espacios para que convivan más personas en contexto de encierro, o es necesario también ampliar la



infraestructura abocada al acceso a derechos y el desarrollo de políticas de inclusión, como la construcción y equipamiento de talleres de trabajo, escuelas, espacios de formación, de cultura o de práctica de deportes? ¿Esta infraestructura capaz de promover el acceso a derechos debe realizarse solo en Unidades nuevas o en las ya construidas también? En los casos de construcción de nuevas Unidades Penitenciarias, estos criterios han sido contemplados, pero no se ha revertido el déficit estructural en Unidades anteriores que afecta a la infraestructura de acceso a derechos.

Por último, durante el último año se está desarrollando un proceso complejo respecto a la captación de personal penitenciario bonaerense por parte de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Una cantidad significativa de agentes penitenciarios bonaerenses han presentado la baja al SPB y han sido incorporados -reconociendo parte de su trayectoria y su formación- por la Policía de la Ciudad, en un proceso vinculado a la futura creación de un sistema penitenciario porteño. Esto ha generado un impacto negativo sobre la dotación de personal penitenciario en la Provincia de Buenos Aires. A su vez, este fenómeno se vincula con la diferencia negativa entre los salarios del personal penitenciario bonaerense frente a los de la Policía de la Ciudad.

El discurso sobre política penitenciaria de la gestión de Axel Kicillof pone en el centro el objetivo de disminuir la reincidencia, definida como la comisión de un nuevo delito por parte de una persona que atravesó el sistema penal y egresó de él. Así, la disminución de la reincidencia pasa a ser la tarea principal del sistema penitenciario, a través del mejoramiento de las condiciones de detención y del desarrollo de políticas de inclusión a través de la educación, el trabajo y/o la integración sociocomunitaria. Esta perspectiva es interesante, al unir la discusión del acceso a derechos con la seguridad, permitiendo un camino alternativo a la dicotomía entre garantismo y punitivismo. Sin embargo, la realidad es que no existen todavía estudios ni datos estadísticos sólidos que midan la reincidencia o los reingresos en la Provincia de Buenos Aires, ni de tipo general ni específico, que permitan evaluar el impacto que distintas políticas de inclusión en el contexto carcelario o en el posencierro pueden tener en la reincidencia delictiva.

Es necesario destacar a su vez que las instituciones carcelarias bonaerenses -así como las del resto del país- son gobernadas internamente por el Estado -tanto a través del Servicio Penitenciario como institución principal, como de otras instituciones educativas o formativas. Esto contrasta con la situación compleja que se verifica en otros sistemas penitenciarios latinoamericanos (Brasil, Ecuador, Venezuela), en donde existe una penetración importante de organizaciones criminales en el control de la vida interna de las cárceles.

Por último, con la creación de la Subsecretaría de Inclusión Laboral y Comunitaria de Personas en Conflicto con la Ley Penal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se ha profundizado el desarrollo de políticas de inclusión y acceso a derechos en Unidades Penitenciarias (tales como el desarrollo de Polos Industriales, actividades y espacios culturales y dispositivos de preegreso), todavía con impacto reducido cuando se las compara con la escala de la población penitenciaria, pero con capacidad de generar incidencia en la política penitenciaria y de impactar significativamente en la vida de las personas detenidas que las atraviesan.

Por otra parte, en este apartado buscamos abarcar también el conjunto de políticas pospenitenciarias existentes en la Provincia de Buenos Aires, concentradas principalmente en el Patronato de Liberados Bonaerense y en la Subsecretaría de Inclusión Laboral y Comunitaria de Personas en Conflicto con la Ley Penal. Estas políticas se dirigen a un universo total de cerca de 38 mil personas bajo medidas alternativas a la prisión (suspensión de juicio a prueba -probation- o condena condicional) y de alrededor de 18 mil personas que egresan de las cárceles por año en la provincia de Buenos Aires.

Un rasgo saliente de estas políticas son sus limitaciones en cuanto a la falta de presupuesto, el alcance y efectividad de aplicación en relación al universo total de personas bajo medidas alternativas a la prisión o liberadas. Una de las instituciones encargadas de la ejecución de políticas postpenitenciaria es el Patronato de Liberados Bonaerense. Este organismo está enmarcado actualmente en Ley de Ejecución Penal Bonaerense N° 12.256, que en su Artículo 218 lo define como organismo público autárquico, encargado de asistir, acompañar y supervisar a personas en conflicto con la ley penal que viven en la Provincia de Buenos Aires: liberados condicionales, condenados condicionales, eximidos de prisión, excarcelados, condenados con libertad asistida, probados con suspensión del proceso y todo aquél que deba cumplir medidas o penas sustitutivas de prisión; y también de aquellos liberados cumplidos que necesiten o requieran asistencia (Art. 161). La Ley de Ejecución Penal Bonaerense establece en sus artículos 4°, 5° y 8° que el fin último de la normativa es la "adecuada inserción social de las personas procesadas y condenadas a través de la asistencia o tratamiento y control". Las competencias de este organismo incluyen funciones respecto a la supervisión y control de la ejecución penal por disposición judicial y otras referidas a la promoción de la inclusión social a través de diversos programas e iniciativas.

El Patronato de Liberados Bonaerense es un organismo provincial con una estructura jerárquica que incluye una sede central, direcciones técnicas y administrativas, y delegaciones territoriales



en buena parte de los municipios de la Provincia. Posee 1418 agentes totales. Según la información publicada en la página web del organismo, en octubre de 2025 contaba con un total de 49.293 personas a cargo, las cuales están distinguidas según su situación judicial: 17.032 en suspensión de juicio a prueba, 21.750 con condena condicional, 1.890 bajo libertad asistida, 2.696 en libertad condicional, 4.968 liberados pospenitenciarios, y 984 bajo la categoría “otros”. Históricamente ha sido un organismo con limitaciones y escasa efectividad para atender las problemáticas de las personas en conflicto con la ley penal. Si bien en los últimos años, se han verificado ajustes y avances en su intervención, tanto las políticas de transferencias de ingresos, de acompañamiento a proyectos laborales o productivos -individuales o colectivos-, como aquellos acompañamientos más sociales o comunitarios impactan sobre un total de personas menor cuando se lo compara con la totalidad de la población en situación de egreso de instituciones penales o de cumplimiento de medidas alternativas a la prisión. A su vez, las políticas en sí mismas, aún evaluadas sobre la población a la que sí alcanzan, son limitadas en su impacto, a causa de restricciones de presupuesto, deficiencias en la organización interna y la gran extensión del territorio provincial por razones presupuestarias.

Como sucede con la vida en las cárceles, los contextos socioeconómicos regresivos impactan con especial dureza sobre la población de personas liberadas o bajo medidas alternativas a la cárcel, sobre todo si consideramos que la exclusión y desigualdad social que atraviesa a este conjunto de personas son previas a la cárcel -y muchas veces reforzadas por su paso por ella-. La situación pospenitenciaria supone diversas problemáticas que atraviesan a las personas al recuperar la libertad, como las dificultades en el acceso a la vivienda, a la salud, al trabajo, a la educación, a la documentación y el debilitamiento de redes afectivas, familiares y comunitarias. Algo central son las escasas o nulas posibilidades de inclusión laboral formal debido a entre otros factores, la falta de experiencia previa y la solicitud del certificado de antecedentes penales al momento de requerir un empleo.

A su vez, es importante señalar la situación particular de las mujeres bajo la modalidad de arresto domiciliario. Según el Registro Único de Personas Detenidas (RUD) para 2024 (últimas estadísticas disponibles) el total de personas con prisión o arresto domiciliario ya sea con o sin monitoreo electrónico en PBA es de 5.052 (7,5% del total de personas privadas de libertad), de las cuales 1.287 (25,5% del total de arrestos) son mujeres. Las mujeres enfrentan múltiples desigualdades que se ven profundizadas por la feminización de la pobreza, las situaciones de violencia de género, la violencia obstétrica, entre otras. A esto se suma la pena extendida hacia sus familias, especialmente hacia sus niños/as, generando desvinculación de sus referentes so-



cioafectivos. En particular, la situación de arresto domiciliario en mujeres de sectores populares genera mayores niveles de desigualdad, al quedar estas excluidas del acceso a derechos fundamentales como el trabajo, la educación y la salud,, al quedar excluidas del acceso a derechos como el trabajo, la educación y la salud, y por lo tanto cargar con la sostenibilidad del hogar sin contar con los medios y redes para realizarlo debido a su situación judicial. Así, los efectos negativos del encarcelamiento no sólo atraviesan a las personas detenidas sino que también se extienden a sus entornos familiares y comunitarios.

Por último, es importante señalar que durante los últimos años se han creado, dentro de estructuras municipales de gobierno en el AMBA, espacios institucionales específicos destinados a implementar políticas de inclusión social y laboral para personas liberadas. Existen estos espacios actualmente en los municipios de Pilar, Lanús, Almirante Brown, Lomas de Zamora o San Martín.

## Principales programas:

### **Plan de Infraestructura Penitenciaria**

Este plan propuso, desde 2020, la construcción de 12 mil plazas penitenciarias, a través de la construcción de alcaidías y unidades penitenciarias. Ambos tipos de instituciones son administradas por el Ministerio de Justicia y DDHH y el Servicio Penitenciario Bonaerense, pero las alcaidías son espacios de alojamiento transitorio previas a la condena, con la finalidad de evitar el alojamiento en comisarías. Estas instituciones no cuentan con actividades de tipo “tratamiento”, tales como educación, formación laboral o trabajo, ya que se entienden como lugares de paso. Al momento se inauguraron 7 mil plazas, y se están construyendo cárceles y alcaidías para aproximadamente 2 mil plazas más.

### **Programa Buenos Aires por la Reducción de la Reincidencia y Programa Más Trabajo Menos Reincidencia**

Son los programas que concentran las políticas de acceso a derechos y de inclusión en cárceles y en el posencierro. En estos marcos se desarrollan los Polos Industriales en cárceles, el acceso a la educación, la cultura, el deporte y a dispositivos de pre egreso para personas detenidas, así como las políticas de acompañamiento a personas liberadas. El programa Buenos Aires por la Reducción de la Reincidencia (2024) tiene por objetivos desarrollar acciones para la promoción del trabajo, la formación y el acompañamiento social integral generando una continuidad entre el contexto carcelario y poscarcelario con el propósito de disminuir la reincidencia y aportar a la seguridad de la Provincia.



Desde la Subsecretaría de Inclusión Laboral y Comunitaria de Personas en Conflicto con la Ley Penal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el marco de el Programa Buenos Aires por la Reducción de la Reincidencia, se desarrollan, a través de modelos de cogestión con organizaciones y cooperativas de trabajo conformadas por personas liberadas, políticas para aportar a la reducción de la reincidencia y la seguridad desde la inclusión laboral y social en el campo del posencierro. En esta línea, se desarrollan por un lado, políticas para el fortalecimiento de espacios productivos en el medio libre de pequeña y mediana escala y Polos Productivos de Inclusión Social, entendidos como dispositivos de seguridad local en los cuales se desarrollan actividades de formación, trabajo y acompañamiento social para liberados. Estos Polos son espacios estratégicos para el recibimiento y acompañamiento de personas que hayan estado privadas de la libertad y bajo arresto domiciliario. A su vez, que se desarrollan acciones de acompañamiento social integral a personas bajo arresto domiciliario o bajo medidas alternativas a la prisión -haciendo hincapié en mujeres- a través de Promotoras territoriales quienes realizan un trabajo de cuidado en el territorio promoviendo el acceso a derechos como la salud, la educación, la justicia y el trabajo de la población destinataria en articulación con organizaciones de la sociedad civil y organismos estatales.

Cabe señalar que estas políticas se enmarcan y retoman la experiencia y procesos que en la última década vienen sosteniendo organizaciones del sector de personas liberadas. Estas experiencias se vinculan con un proceso de más larga data desarrollado desde el retorno de la democracia en nuestro país, que posibilitó paulatinamente la apertura de las cárceles a agentes de la sociedad civil como universidades, iglesias y ONGs que promovieron actividades en torno a los derechos humanos, la educación, el trabajo, el deporte y la cultura para las personas privadas de libertad. Las organizaciones han ido desarrollando diversas acciones y estrategias en pos de generar transformaciones en la vida de las personas y evitar la reincidencia entre las que se pueden mencionar la inclusión laboral, bajo diversas formas como cooperativas de trabajo, unidades productivas familiares, organización en la economía popular, empresas sociales; creación de centros comunitarios, casas convivenciales y espacios de contención en los barrios populares, formas de acompañamiento a personas con arresto domiciliario, en especial a mujeres y diversidades; iniciativas y actividades de formación laboral, deportivas, culturales, recreativas, de asesoramiento judicial, de terminalidad educativa en cárceles y en libertad; entre otras.

Esto se desarrolla en el marco de la emergencia durante la última década del sujeto político del liberado y liberada organizado en torno al trabajo y la inclusión socio comunitaria, como un actor clave que reclama mayores y mejores políticas a la vez que dinamiza procesos de generación y sostenimiento de esas políticas.



## **Sistema alimentario a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-**

Es el mecanismo por el cual se provee de alimentación a la mayor parte de las unidades penitenciarias y alcaidías del SPB, a través de licitaciones en las que distintas empresas privadas asumen la provisión de ese servicio, que no está directamente en manos del SPB. A su vez, el programa implica que el trabajo de elaboración de los alimentos en las cárceles sea realizado parcialmente por personas privadas de la libertad e incluya mecanismos asociados de formación laboral.

## **Programas de inclusión laboral y sociales dependientes del Patronato de Liberados Bonaerense**

El Patronato de Liberados Bonaerense cuenta con cuatro programas principales: el Programa de Acompañamiento en Libertad (PAL), el Programa de Acompañamiento de Emprendimientos (PAE), el Programa Integrar y el Programa FormAr. Cada uno con prestaciones distintas, son programas destinados a aquellas personas que hayan atravesado situaciones de conflicto con la ley penal y su grupo familiar. Las personas que se pueden postular están expresadas en el artículo 161 de la Ley de Ejecución Penal Bonaerense. Respecto a los liberados o sobreseídos, no pueden pasar más de dos años a partir del vencimiento de pena para acceder a estos programas.

El PAL implica la transferencia individual de dinero, que tiene por objetivo acompañar a los/as destinatarios/as durante el período inmediato al que recuperan la libertad.

El PAE es un subsidio que tiene por objetivo favorecer y apoyar financieramente el inicio y/o la continuidad de microemprendimientos productivos y/o laborales (producción de bienes y servicios), tanto individuales como colectivos a través de la adquisición de herramientas, maquinarias, insumos o equipamiento. Esta modalidad se caracteriza por ser una inversión social de mediano o largo plazo. Consiste en desembolsos dinerarios para adquisición de dichos bienes y servicios. El PAE contiene dos subsidios distintos: "Capital de Inicio" y "Capital de Refuerzo".

Por su parte, el Programa Integrar se propone unificar las acciones de asistencia tutelar que lleva adelante el Patronato de Liberados Bonaerense en cumplimiento con la Ley N° 12.256, a fin de brindar respuestas adecuadas a las necesidades de los liberados y sus familias. Este programa cuenta con dos componentes: subsidios y becas. Respecto a los subsidios, contiene las si-



guientes prestaciones: Ayuda Social; Mejoramiento Habitacional; Ayuda Habitacional, y Madres. Las becas no contienen prestaciones específicas, sino que son subsidios para solventar gastos respecto a los estudios de las personas bajo la órbita del organismo y sus grupos familiares.

Por último, el programa FormAR está orientado a la provisión de equipamientos y herramientas para proyectos grupales de intervención territorial que tengan por objeto la inclusión social de la población en conflicto con la ley penal, la gestión de recursos técnicos vinculados al acompañamiento en la gestión de recursos formativos y de capacitación laboral, de constitución y consolidación de grupos productivos y/o de servicios, de estrategias de formalización, comercialización y administración de recursos.

### Fuentes relevantes de datos:

- [SNEEP](#) - Sistema Nacional de Estadísticas de Ejecución de la Pena del Ministerio de Justicia de la Nación.
- [CELS](#) - Datos sobre encierro en PBA, incluyendo el dato sobre cantidad de alojados en comisarías en relación a alojados en cárceles y alcaidías.
- [CPM](#) - Comisión Provincial por la Memoria, como Mecanismo Local de la PBA de Prevención de la tortura.
- [RUD](#) (sin acceso público) - Registro único de detenidos del Ministerio Público de la PBA.
- [LVI](#) (sin acceso público) - Legajo Virtual de Internos del Servicio Penitenciario Bonaerense.

## 3. Políticas de responsabilidad penal juvenil

Refiere a las políticas provinciales en torno al Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, involucrando en el poder ejecutivo al Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (del cual dependen las instituciones de encierros para jóvenes), en el poder judicial al Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil y a nivel municipal a los Servicios Locales de Protección y Promoción de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Es el sistema que se activa en la PBA cuando jóvenes de menos de 18 años entran en conflicto con la ley penal.

### Organismos:

- **Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia (OPNyA):** En la provincia de Buenos Aires, el régimen penal juvenil depende a nivel del poder ejecutivo del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, entidad autárquica con dependencia funcional del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, en lugar de implementar dispositivos bajo la órbita de Se-



guridad o Justicia como sucede en las provincias de Córdoba o Santa Fe. Este organismo tiene a cargo, además del régimen penal juvenil, las políticas de promoción y protección de derechos de niños y adolescentes hasta los 18 años, que incluyen distintas medidas de institucionalización en hogares, casas de abrigo y casas de cuidado.

El área específica del OPNyA encargada de la responsabilidad penal juvenil es su Subsecretaría de Responsabilidad Penal Juvenil. De esta Subsecretaría dependen 54 dispositivos penales juveniles que abordaban en 2023 bajo medidas privativas de la libertad a 524 jóvenes y bajo otro tipo de medidas a un total de aproximadamente 2000 NNyA. De estas instituciones, 21 son dispositivos de medidas penales en territorio (no privativas de la libertad), 11 son dispositivos de restricción de libertad (llamados Centros de Contención), 19 son dispositivos de privación de libertad (llamados Centros de Recepción o Centros Cerrados) y 3 dispositivos especializados en aprehensiones (llamados Centros de Admisión y Derivación). Los dispositivos de privación de la libertad son gestionados en todos los casos por personal civil.

- **Fuero penal juvenil**, organizado en torno al principio de especialidad, por lo que cuenta organismos tales como Juzgados y Tribunales de Responsabilidad Penal Juvenil, Juzgados de Garantías del Joven, Agentes Fiscales del joven, Defensores Oficiales del Joven, Cámaras de Apelación y Garantías y un Tribunal de Casación con competencias específicas en el Fuero Penal Juvenil.

### Normativa vigente:

- **Ley 13634 (2007)** - Principios Generales del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño. Crea el fuero de Responsabilidad Penal Juvenil bajo el principio de especialidad.
- **Ley 13298 (2005)** - Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño, por el cual se establece el paradigma de protección de los derechos de los niños y adolescentes, reemplazando el anterior paradigma tutelar. Establece el enfoque de la responsabilidad penal juvenil como último recurso, priorizando siempre medidas alternativas y de protección.

### Breve análisis general:

La República Argentina adhirió en el año 1994 a la Convención de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes bajo rango constitucional. En el año 2005 se sanciona la Ley Nacional 26.061 de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes, lo cual derivó en la posterior adhesión y creación de legislaciones propias por parte de las provincias. Este marco nacional



viene a desplazar a la ley de patronato y a poner en Argentina un nuevo paradigma centrado en los niños, niñas y adolescentes (NNyA) como sujetos de derecho y no como objeto de tutela, poniendo en el centro al poder ejecutivo como protector de derechos y no al poder judicial como decisor de medidas. Asimismo, establece una separación entre el sistema de protección y el sistema de responsabilidad penal juvenil, la descentralización de los órganos ejecutores y la creación de organismos especiales para todo lo referido a la temática NNyA bajo el principio de especialidad.

La Provincia de Buenos Aires sancionó sus respectivas leyes de protección integral de derechos en el año 2005 y de responsabilidad penal juvenil en el 2007, esta última bajo el ya mencionado principio de especialidad (justicia específica, dispositivos y medidas territoriales a cargo del organismo especializado). Desde la convención, la legislación nacional y la provincial se pronuncia que el sistema penal en general debería ser la última instancia de intervención estatal y la privación de libertad en particular el último recurso que debe usarse para el caso de NNyA.

La mayoría de las veces el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil aplica a los jóvenes medidas penales en territorio, en lugar de su alojamiento en centros de privación de la libertad, lo cual busca corresponderse con lo dispuesto por los estándares internacionales actuales en materia penal juvenil, que establecen la privación de libertad como último recurso y por el menor tiempo posible. Esta distribución relativa entre los tres tipos de dispositivos —medidas en territorio, privación de libertad y restricción de libertad— se ha mantenido estable a lo largo de los años, con una predominancia clara de las medidas no privativas.

#### Abordajes de responsabilidad penal juvenil por tipo de dispositivo:

JURISDICCIÓN	TIPO DE DISPOSITIVO						TOTAL	
	MEDIDA PENAL EN TERRITORIO		RESTRICCIÓN DE LIBERTAD		PRIVACIÓN DE LIBERTAD			
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
BUENOS AIRES	1.697	78,3%	105	4,8%	365	16,8%	2.167	100%

Fuente: Relevamiento Nacional de Dispositivos Penales Juveniles y su Población - SENAF - 2023

A su vez, hay que destacar que si bien la ley nacional 22.278 fija la edad mínima de punibilidad a los 16 años, en la ley provincial 13634 existe un artículo que crea la “medida de seguridad”, que permite tomar medidas de restricción o privación de la libertad para adolescentes no punibles con causas graves.



A nivel nacional, los delitos contra la propiedad constituyen más de la mitad (56%) de los presuntos ilícitos cometidos por adolescentes. Dentro de esta categoría, el robo representa el delito más frecuente, con un 52,3%. En segundo lugar, se ubican los delitos contra las personas, que representan el 15,3% del total nacional. Dentro de este grupo, los homicidios ocupan el primer lugar, con un 30,5% del total de delitos contra las personas (207 casos).

La gestión de Axel Kicillof en torno al sistema de responsabilidad penal juvenil se posiciona públicamente desde un lugar de rechazo a la baja de la edad de punibilidad en el debate nacional. Esto llevó a un intento de priorizar a nivel gestión provincial las intervenciones de promoción y protección de derechos que puedan funcionar previniendo el delito juvenil o evitando la reincidencia a través de acompañamientos socioeducativos, aunque sin demasiada consistencia. Recién en 2025 se lanza el programa Entramados que busca dar coherencia a este tipo de intervenciones, sobre todo a través del aporte del Ministerio de Seguridad, que desborda intervenciones, prácticas y modos de abordaje limitados y burocratizados del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia. ¿Por qué decimos recién en 2025? Porque hace muchos años que el sistema penal como espacio de reproche aun en su forma más amigable como ser la medida penal en el territorio llega -cumpliendo la normativa vigente-luego de varias aprehensiones. Es decir que entre que un adolescente ingresa por primera vez a una comisaría y el juez fija una medida hay un vacío de intervenciones del sistema de promoción y protección que refuerza la cadena delictiva y el “ascenso” en torno a los delitos que se cometen. Esto se da en la mayoría de los casos por una desconexión entre los organismos de niñez y las áreas de seguridad locales y por una saturación de los equipos de trabajo de los servicios locales.

A su vez, el sistema de instituciones de privación de la libertad y restricción de libertad continúa funcionando bajo parámetros similares a los anteriores, siendo administrados por autoridades y personal civiles en todos los casos, con custodia externa policial. El sistema de instituciones de encierro y restricción para adolescentes tiene muy serias deficiencias, empezando por una estructura civil desgobernada y sin estructura interna de escalafones o carrera que promueva las buenas experiencias de trabajo, una gestión de las instituciones muy atravesada por la permeabilidad a copiar modos carcelarios; y una anomia generalizada que impide una gestión coherente de estas instituciones. No existe un proyecto político que permita pensar en objetivos institucionales, ni en un plan de progresividad de alojamiento (entre adolescentes y jóvenes mayores de 18 años que aunque no son la principal población objetivo sin embargo representan un 60% de la población). Los recursos asignados son escasos, y la infraestructura es obsoleta,



precaria y no tuvo hasta la fecha una asignación de recursos sustancial. Es difícil pensar que el entramado de instituciones de encierro para jóvenes pueda mejorar sin una serie de reformas estructurales, que le permitan cumplir mejor sus objetivos.

## Principales programas:

### **Programa Entramados**

En abril del 2025, la Provincia presenta el programa Entramados, presentado como una unidad de coordinación multiagencial en donde participan el Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia y DDHH y Ministerio de Gobierno. El mismo es “voluntario”, es decir por demanda de los municipios, y está dividido en etapas: diagnóstico, implementación y evaluación. El financiamiento es para recursos humanos en la etapa de diagnóstico y una ejecución de plan en la parte de implementación que determina cada territorio. Entramados propone la coordinación de políticas provinciales y municipales mediante la asignación de recursos para implementar y monitorear estrategias territoriales que incluyen el acceso a salud, la revinculación con el sistema educativo, el tratamiento de consumos problemáticos y la formación para el trabajo. La incorporación del Ministerio de Seguridad a esta política aparece hasta ahora como un rasgo positivo, aunque falta tiempo para evaluar el desarrollo de este programa.

### **Programas municipales de abordaje**

En la actualidad, de los 135 municipios de la Provincia solo existen 6 municipios que tienen un programa especializado de adolescentes y delito (San Martín, Tres de Febrero, Ensenada, Avellaneda, La Matanza, Almirante Brown). En la mayoría de los casos estos programas intervienen a través de oficios judiciales, con excepción de Ensenada que tiene su propio centro de admisión y derivación municipal, y de Avellaneda que hasta ahora es el único municipio que presenta un trabajo coordinado con el área de seguridad, en donde interviene a través de notificaciones de aprehensiones sin necesidad de oficio judicial. Asimismo el programa recibe pedidos de intervención de otras agencias estatales, fundamentados en una herramienta técnica de indicadores de vulnerabilidad penal.

### **Programa Envión y otros**

Es quizás el programa más importante que tiene la Provincia destinado a adolescentes, y funciona desde la prevención primaria y en el ámbito de la promoción y protección de derechos. Ofrece talleres en turno mañana y turno tarde con la contraprestación de una beca, asimismo cuenta con equipos técnicos y según cada municipio están relativamente equipados. Además,



existen una serie de programas inscriptos en la promoción y protección de derechos -no específicamente de responsabilidad penal juvenil-, tales como el Barrio Adentro, Juguemos Piola, o los Centros Socioeducativos.

### Fuentes relevantes de datos:

- Informes de la Defensoría de la Provincia de Buenos Aires: Biblioteca Virtual “Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires” ([defensorba.org.ar](http://defensorba.org.ar)), en la página web podemos encontrar informes de relevamiento sobre las condiciones integrales de los centros del sistema de responsabilidad penal juvenil e informes técnicos referidos a temáticas de infancia y adolescencia.
- Informes estadísticos del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires: Ministerio Público - Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Bs. As. ([mpba.gov.ar](http://mpba.gov.ar)), en la página web podemos encontrar informes estadísticos referidos a: Informe sobre el Registro de los Procesos del Niño, Informe de Mediación Penal (Justicia Juvenil Restaurativa), Informe sobre Pornografía Infantil en Internet y Grooming, entre otros.
- Estadísticas en relación a las IPP iniciadas en el Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil, provenientes del Ministerio Público Fiscal: Ministerio Público - Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Bs. As. ([mpba.gov.ar](http://mpba.gov.ar)), encontramos estadísticas extraídas del SIMP (Sistema Informático del Ministerio Público), las cuales están desagregadas por año y por fuero.
- En la página web de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires [www.scba.gov.ar](http://www.scba.gov.ar), en la parte de Suprema Corte, Dependencias: Servicios Jurisdiccionales, solapa: Violencia familiar, hay una sección de Estadísticas: <https://www.scba.gov.ar/paginas.asp?id=40301> donde se pueden encontrar informes estadísticos desde el año 2016 al 2021 que presentan registros de violencia familiar, por ejemplo causas iniciadas en el fuero de familia por departamento judicial.
- Además, en la página web de la SCPBA podemos encontrar informes que produce el Registro Central de Aspirantes a Guardas con fines de adopción. Entre una de sus funciones se encuentra la de compendiar y resguardar los datos que hacen a la identidad de los niños, niñas y adolescentes para lo cual se colectan datos sobre las medidas excepcionales de protección de derechos, las situaciones de adoptabilidad, las vinculaciones, guardas y adopciones dispuestas por los magistrados y magistradas de la provincia, conformando así el Banco de Datos de Identidad de NNA.



- Relevamiento Nacional de Dispositivos Penales Juveniles y su Población, elaborado por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Este informe presenta información detallada sobre la dependencia institucional de las áreas especializadas y de los dispositivos penales juveniles de cada jurisdicción del país, incorporando información sobre la población y los motivos de aprehensión. A su vez, recupera tres experiencias de buenas prácticas en materia penal juvenil llevadas adelante en la provincia de Entre Ríos, Córdoba y Santa Fe.

- [Datos sobre Justicia Penal Juvenil en la provincia de Buenos Aires](#), elaborado por UNICEF en base a información de la Secretaría de Planificación-Estadística de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. A su vez, todos los años UNICEF publica un seguimiento de la inversión nacional en niñez, más allá de lo penal.

## **4. Análisis FODA sobre las políticas de seguridad en la Provincia de Buenos Aires**

### **FORTALEZAS**

- Superación de la crisis interna y desfinanciamiento general sobre las agencias de seguridad.
- Se asume la complejidad de la temática y se evitan posiciones de demagogia punitiva.

### **OPORTUNIDADES**

- Es posible pensar en escalar políticas públicas que hoy funcionan a escala reducida.
- La centralidad de la idea de reincidencia permite superar la dicotomía improductiva entre garantismo y punitivismo.
- Existen buenas experiencias de cogestión de políticas de inclusión con la comunidad organizada.

### **DEBILIDADES**

- Fragmentación y duplicidad de tareas de seguridad con cuerpos municipales.
- Ausencia de planes de reforma estructural.
- Incapacidad de conducir organismos externos al Ejecutivo.
- Deficiente infraestructura y condiciones de trabajo.

### **AMENAZAS**

- Potencial penetración del crimen organizado en instituciones penales y las fuerzas de seguridad.
- Creciente poder de la Policía Bonaerense sobre la conducción del Ministerio de Seguridad.



## Conclusiones

A los fines de la realización de este informe, dividimos conceptualmente las políticas de seguridad provinciales en tres ámbitos: la política criminal, entendida como el conjunto de acciones de persecución del delito; la política penitenciaria y pospenitenciaria, entendida como las acciones de ejecución de penas -en prisión y de formas alternativas- y de acompañamiento a las personas cuando egresan de estos dispositivos; y la política penal juvenil.

A su vez, cada uno de estos ámbitos está principalmente organizado con centralidad en distintas agencias del estado provincial: el Ministerio de Seguridad, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, respectivamente. Esta multiplicidad de campos y de instituciones del ejecutivo provincial -a las que se suma el rol central del Ministerio Público de la Provincia, sobre el cual no se tiene control político- reflejan el hecho de que la seguridad es un fenómeno complejo que requiere formas multiagenciales de abordaje, a través de una especial y complicada articulación y coordinación interministerial y entre poderes.

En términos generales, el gobierno provincial de Axel Kicillof sostiene posturas que buscan poner sobre la mesa la complejidad del fenómeno de la seguridad, sin abonar a discursos de demagogia punitiva que fueron usuales en anteriores gestiones políticas y que caracterizan las intervenciones actuales del Ministerio de Seguridad nacional.

Al mismo tiempo, sin avanzar sobre reformas de fondo, se reforzaron capacidades operativas de acción de las agencias centrales de abordaje de la seguridad, como la Policía Bonaerense o el Servicio Penitenciario, pudiendo dejar atrás una situación de crisis interna y desfinanciamiento general que predominó en anteriores gestiones. Sin embargo, estas agencias requieren de intervenciones profundas que reviertan algunos déficits centrales de funcionamiento que fueron señalados para cada uno de los ámbitos analizados.


En las tres líneas de trabajo diagnosticadas, a su vez, se verifican políticas interesantes en su funcionamiento y capacidad de abordaje de problemáticas centrales. Sin embargo, cada una de esas políticas requiere de una mayor escala para funcionar como ejes transformadores de la política criminal, penitenciaria, pospenitenciaria o de responsabilidad penal juvenil. A su vez, muchas de estas políticas incluyen componentes destacados de cogestión y participación comunitaria, herramientas que cuando son potenciadas correctamente, fortalecen la política pública. A su vez, la apertura de instituciones antes cerradas a la sociedad civil es un fenómeno general que requiere acompañamiento y continuidad para profundizarse de manera virtuosa.

# Políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires

## Estado de Situación

Fundación para el Desarrollo Humano Integral

Diciembre 2025

 Fundación  
para el  
Desarrollo  
Humano  
Integral