Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 20, Nº 2, noviembre 2026, 317-347

El gobierno de la seguridad en números. Política, policía y presupuesto de seguridad de la provincia de Buenos Aires (2002-2023)[1]

The Government of Security in Numbers: Politics, Police, and the Security Budget of the Province of Buenos Aires (2002-2023)

FEDERICO LORENC VALCARCE
Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (INHUS), Facultad de Humanidades (UNMDP-CONICET), Argentina
florencvalcarce@mdp.edu.ar

Declaración de interés:
Esta investigación fue financiada por el CONICET (PIP 2021: "La acción pública y las políticas de seguridad en las provincias: un estudio comparativo sobre Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santiago del Estero") y la UNMDP (PI 2025: "Política, inseguridad y políticas públicas de seguridad en perspectiva subnacional. Estudios sobre Mar del Plata en contexto regional y nacional").

https://doi.org/10.46468/rsaap.20.2.a3

Resumen: Este artículo analiza el peso relativo y la composición del gasto en seguridad de la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2023, a partir de la serie de presupuestos provinciales correspondiente al período. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, se examina en qué medida la dinámica incremental y la reproducción burocrática explican la continuidad estructural del gasto, más allá de las variaciones ideológicas o coyunturales entre administraciones. La existencia de una burocracia policial consolidada constituye el principal soporte institucional de la reproducción presupuestaria, limitando tanto el piso como el techo de las decisiones de gasto. La composición interna revela una estructura fuertemente salarializada, configurando un modelo centrado en el despliegue territorial de la policía al que se subordinan las principales inversiones tecnológicas y de equipamiento.

Palabras clave: Presupuesto público — Gasto en seguridad — Incrementalismo — Burocracia policial — Provincia de Buenos Aires

Abstract: This article analyzes the relative weight and composition of security expenditure in the province of Buenos Aires between 2002 and 2023, based on the series of provincial budgets for the period. From a public policy analysis perspective, it examines the extent to which incremental dynamics and bureaucratic reproduction explain the structural continuity of expenditure, beyond ideological or conjunctural variations across administrations. The existence of a consolidated police bureaucracy constitutes the main institutional support for budgetary reproduction, constraining both the floor and the ceiling of spending decisions. The internal composition reveals a strongly salary-centered structure. This configuration sustains a security model centered on the territorial deployment of the police, to which the main technological and equipment investments are subordinated.

Keywords: Public Budget — Security Expenditure — Incrementalism — Police Bureaucracy — Buenos Aires Province

[1] Artículo recibido el 3 de marzo de 2026 y aceptado para su publicación el 29 de julio de 2026.

1. Introducción

El gasto público constituye una de las vías de acceso para el análisis de las políticas públicas. Más allá de los discursos y los marcos normativos, el presupuesto traduce en términos financieros las prioridades del gobierno, las correlaciones de fuerza entre sectores y las estrategias de legitimación de cada ciclo político. Al mismo tiempo, ofrece indicios sobre la manera en que los gobiernos utilizan el dinero público como herramienta de construcción de consenso frente a la sociedad, especialmente en contextos de conflictividad social, alta demanda ciudadana o presión mediática.

La seguridad pública constituye, en ese sentido, un campo de observación particularmente relevante. Se trata de un área sensible a los ciclos políticos, a la cobertura mediática y a las fluctuaciones en la percepción ciudadana del delito y la violencia. Los gobiernos declaran prioridades, anuncian reformas, expanden o contraen sus fuerzas de seguridad. Pero ¿en qué medida esas orientaciones se traducen en transformaciones efectivas del patrón de asignación de recursos? ¿Qué peso tienen las decisiones políticas de cada administración frente a la inercia de una burocracia policial consolidada? ¿Responde el gasto en seguridad a la dinámica objetiva del delito, a las preferencias ideológicas de los gobernantes o a una lógica propia que trasciende a ambas?

Este trabajo propone examinar esas preguntas a partir del análisis del peso relativo y la composición del gasto en seguridad de la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2023, considerando la serie de presupuestos provinciales correspondiente al período. Se trata de un período que combina fases de expansión y contracción fiscal, reformas institucionales de distinto alcance y variaciones significativas en el modo de concebir la seguridad como problema público, bajo administraciones de signo político diverso. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, se aborda la seguridad como un subsistema de acción estatal en el que confluyen burocracias policiales, equipos ministeriales y actores políticos con racionalidades diferenciadas. La hipótesis central sostiene que, independientemente de la orientación política de cada gobierno, el gasto en seguridad de la provincia de Buenos Aires se estructura de manera estable en torno al sostenimiento del componente policial, con escaso margen para reorientaciones sustantivas. Este artículo contribuye a tres campos de conocimiento: las investigaciones políticas sobre el proceso presupuestario, los estudios sobre política de seguridad (que rara vez incorporan el análisis sistemático del gasto) y los debates sobre el peso de

la voluntad política y la ideología gubernamental en sectores de política pública altamente burocratizados.

El artículo se organiza en cinco secciones. La primera revisa la literatura sobre incrementalismo presupuestario y análisis del gasto público a nivel subnacional y la pone en diálogo con los estudios sobre el gobierno de la seguridad. La segunda presenta la estrategia metodológica y las fuentes utilizadas. La tercera analiza el peso relativo del gasto en seguridad dentro del presupuesto provincial a lo largo del período, contrastando su evolución con posibles variables explicativas: la dinámica delictiva, la orientación ideológica de cada administración y el contexto sociopolítico. La cuarta examina el peso del gasto salarial y los patrones de inversión en equipamiento. La quinta desagrega la composición del gasto al interior de la institución policial, identificando los destinos predominantes del gasto en personal, servicios no personales y bienes de consumo. El trabajo cierra con una conclusión que retoma las herramientas analíticas del inicio a la luz de los hallazgos empíricos.

2. La economía política del gobierno de la seguridad

El presupuesto público ha sido históricamente considerado una de las expresiones más concretas de la política pública. Lejos de constituir un mero ejercicio contable de asignación de recursos, la literatura clásica lo ha conceptualizado como un espacio privilegiado para observar prioridades gubernamentales, correlaciones de fuerza entre actores y patrones de continuidad y cambio en la acción estatal. En este sentido, el análisis del gasto permite acceder a la dimensión material de las políticas, más allá de los discursos gubernamentales y las innovaciones legales. En este artículo, nos interesa especialmente recuperar estas herramientas para indagar en el sector de la seguridad.

2.1. El presupuesto como objeto de análisis político

En su formulación clásica de la tesis incrementalista, Charles Lindblom (1992) sostuvo que las decisiones públicas se adoptan mediante comparaciones sucesivas limitadas: los gobiernos operan por ajustes pragmáticos, bajo restricciones cognitivas, fiscales e institucionales, antes que mediante planes comprehensivos. En una línea convergente, Aaron Wildavsky (1964) demostró que los presupuestos se construyen sobre la

base del ejercicio anterior, mediante variaciones marginales antes que redefiniciones estructurales. Las burocracias tienden a proteger su base presupuestaria, los actores negocian incrementos o recortes acotados y el conflicto se concentra en el margen. Hay cambios en las políticas, pero se producen mediante ajustes sucesivos que preservan la continuidad organizacional y reducen la incertidumbre del conflicto político. El presupuesto aparece así como el registro material de una racionalidad política acotada, atravesada por negociaciones, conflicto interagencial y protección de las posiciones adquiridas (Davis *et al*., 1966).

Desde el neoinstitucionalismo histórico, Paul Pierson (2000) utiliza el concepto de dependencia de trayectoria para referirse a procesos autorreforzantes en los que cada paso dado en una determinada dirección aumenta la probabilidad de continuar por ella y eleva los costos de abandonarla. James Mahoney (2000) subraya, además, que una explicación estricta en estos términos requiere identificar una coyuntura crítica y los mecanismos que reproducen la trayectoria. A medida que una institución se expande y consolida —en términos de recursos, personal y capacidades organizativas— aumentan los costos políticos, fiscales y organizacionales de revertirla. La trayectoria se vuelve así autorreforzante: las alternativas pierden viabilidad no necesariamente por ineficiencia, sino por el peso acumulado de compromisos previos.

Estas perspectivas permiten comprender la estabilidad como un rasgo constitutivo de las políticas públicas. No obstante, esa estabilidad no excluye episodios de cambio más o menos abrupto. El modelo del equilibrio puntuado desarrollado por Frank Baumgartner y Bryan Jones (1993, 2005) muestra que las políticas combinan largos períodos de continuidad incremental con momentos de cambio acelerado, producidos cuando se modifica la atención prestada a un problema, se redefine su imagen o se alteran los ámbitos institucionales en los que es procesado. En esas coyunturas puede cambiar la prioridad relativa asignada a un área de política, aunque ello no suponga necesariamente una transformación igualmente profunda de todos sus componentes internos. Asimismo, la redefinición de un problema puede volver relevantes dimensiones antes ignoradas y hacer políticamente viables alternativas que hasta entonces permanecían marginadas o descartadas.

En el caso argentino, y especialmente en el análisis de las provincias, estos enfoques deben ser situados en un diálogo con la literatura sobre federalismo fiscal y finanzas públicas subnacionales. Diversos estudios coinciden en señalar que la estructura presupuestaria provincial se configura a partir de un desequilibrio vertical persistente: mientras las

provincias concentran responsabilidades de gasto en áreas clave —como seguridad, justicia, educación, salud y otros servicios sociales—, la mayor parte de los recursos tributarios es recaudada por el nivel nacional y redistribuida mediante transferencias intergubernamentales (Cetrángolo y Jiménez, 2004; Ardanaz *et al*., 2012; Porto, 2016). Este diseño institucional, consolidado históricamente y atravesado por tensiones políticas persistentes, condiciona la autonomía financiera provincial y limita el margen efectivo para redefinir prioridades sectoriales de manera sustantiva. A su vez, se subraya el carácter estructuralmente rígido del gasto provincial. El gasto corriente —y particularmente el gasto en personal, superior al 50% del total— ocupa un lugar predominante en las finanzas provinciales (Cetrángolo *et al*., 2016; Porto, 2016). Este rasgo estructural restringe el margen para reorientaciones profundas del gasto. En síntesis, se observa una matriz presupuestaria provincial estructuralmente rígida, dominada por el gasto en personal y relativamente insensible a las alternancias políticas y a los ciclos macroeconómicos. Persiste un patrón estable de asignación, en el que las funciones descentralizadas —entre ellas la seguridad— se sostienen sobre estructuras salariales de difícil reversión y márgenes acotados de modificación.

Hasta aquí hemos revisado la literatura clásica sobre el proceso presupuestario desde el punto de vista del análisis de políticas públicas, así como algunas de sus modulaciones en el estudio del gasto a nivel subnacional en Argentina. El presente trabajo propone abordar las políticas de seguridad a partir de las herramientas analíticas e interpretativas que ofrecen estas contribuciones.

2.2. El gobierno de la seguridad a nivel subnacional

En la ciencia política argentina, la seguridad ha sido considerada como objeto de disputa entre partidos y como ámbito privilegiado de intervención pública. En este campo de conocimiento, un consenso extendido reconoce a la policía como actor institucional central de la política de seguridad e identifica un modelo de desgobierno político y autogobierno policial, en el que la conducción de la seguridad queda delegada en las propias cúpulas uniformadas, con una autonomía que solo cede ante crisis de legitimidad o escándalos de corrupción (Sain, 2008).

En sintonía con este diagnóstico, buena parte de la literatura sobre la provincia de Buenos Aires ha tomado como eje interpretativo los ciclos de reforma y contrarreforma policial. Los trabajos de Escudero

(2019), Estévez (2000), Flom y Post (2016), Oddone (2024), Oyhandy (2014) y Rodrigo (2013) reconstruyen las iniciativas impulsadas bajo distintas gestiones y las posteriores dinámicas de reversión o reconfiguración. Estos estudios muestran la centralidad persistente de la policía en la política de seguridad, la fragilidad de los consensos reformistas y la resiliencia de las élites policiales. Aun cuando difieren en la evaluación del alcance y la continuidad institucional de las reformas, coinciden en ubicar la organización policial y la relación política-policía como núcleo explicativo del sector.

Frente a esos enfoques que atribuyen ese papel protagónico a la institución policial, otros trabajos atribuyen un rol más activo al poder político en la conducción de la seguridad. Gabriel Costantino (2016a, 2016b) destaca que la política de seguridad reviste un carácter particularmente sensible para los gobernadores, tanto por su impacto en la reputación pública como por el control directo sobre las burocracias sectoriales. Las reformas, purgas, descentralizaciones o creación de organismos civiles pueden leerse como intentos de poner en cuestión la autonomía policial. Por su parte, Andrés Buzzetti matiza el peso de la competencia política y la rotación partidaria: el recambio en el poder no siempre rompe las redes de protección estatal sobre mercados ilegales, que muchas veces conviven con una notable estabilidad en los mandos medios y las cúpulas policiales heredadas (Buzzetti, 2020). Pablo Navarro Urquiza, finalmente, muestra que detrás de esas decisiones hay una institucionalidad política definida: más allá de las rupturas discursivas, persiste una continuidad que unge a la policía como el instrumento principal de la política de seguridad (Navarro Urquiza, 2024, 2025).

Finalmente, una línea relevante de investigaciones se ha centrado en las dimensiones cognitivas, ideológicas y comunicacionales que estructuran la problematización de la inseguridad. En algunos de mis trabajos anteriores (Lorenc Valcarce, 2003, 2009), describo la estabilización de la inseguridad como problema público y la polarización entre mano dura y garantismo como esquemas organizadores del proceso. Desde una mirada foucaultiana, diversos autores analizan la inseguridad como constructo discursivo que articula delito, sectores populares y legitimación de dispositivos punitivos en el marco del gobierno neoliberal (Ayos y Fiuza, 2018; Dallorso y Seghezzo, 2021; Seghezzo y Fiuza, 2021). De modo complementario, Hathazy (2014, 2021) muestra cómo, desde la transición democrática, la seguridad se reconfigura como política sectorial bajo nociones de seguridad ciudadana o pública, mostrando una pluralización de actores, transformaciones organizativas y nuevas retóricas legitimadoras.

En síntesis, la literatura especializada ha privilegiado el análisis de reformas policiales, disputas entre conducción civil y autonomía corporativa, innovaciones institucionales, programas específicos y marcos ideológicos de problematización. La policía ocupa un lugar central en las interpretaciones, ya sea como actor autónomo, como objeto de reforma o como instrumento de políticas públicas. Las orientaciones programáticas, los cambios institucionales o las redefiniciones discursivas han sido analizados con detenimiento, pero raramente se ha indagado en la asignación de recursos como soporte efectivo de esas orientaciones. En ese marco, examinar la asignación de recursos no implica apartarse de esos objetos de interés, sino interrogarlos desde otro punto de vista. Observar el presupuesto permite determinar en qué medida las reformas, las estrategias punitivas o las apelaciones a la prevención se traducen en patrones estables o variables de asignación de recursos. En última instancia, el análisis del gasto en seguridad ofrece una vía para conectar los debates sobre el gobierno de la seguridad (autonomía policial, conducción política y marcos ideológicos) con la economía política concreta del Estado provincial. Es en ese cruce donde se inscribe este trabajo.

2.3. El presupuesto como dimensión del gobierno de la seguridad

Para articular los dos cuerpos de literatura revisados hasta aquí, resulta útil el concepto de gobierno de la seguridad, entendido como la configuración integral que se adopta en el abordaje político de la cuestión securitaria. El gobierno de la seguridad no se reduce a un conjunto de políticas específicas ni a un estilo de liderazgo: refiere al esquema general que organiza la acción estatal en el sector, resultante de la articulación entre tres dimensiones. La primera es el posicionamiento político y comunicacional: el modo en que el gobierno entiende y representa públicamente el problema de la seguridad, los diagnósticos predominantes, las estrategias de construcción de legitimidad y los estilos de conducción del área. La segunda son las medidas concretas de gestión: los instrumentos, dispositivos organizativos y programas diseñados para intervenir sobre la seguridad pública, que no deben leerse solo como anuncios coyunturales sino como configuraciones de la acción estatal. La tercera es la organización institucional del sector y las relaciones con actores relevantes: la jerarquía interna, el ordenamiento legal del área y la trama de relaciones de poder, negociación y conflicto que el poder ejecutivo mantiene con la policía, el poder judicial y otros niveles de gobierno.

Las dimensiones señaladas —y la estructura de recursos que las sostiene— no presentan el mismo grado de apertura al cambio. El posicionamiento político-comunicacional puede variar con relativa rapidez: un nuevo gobierno puede adoptar una narrativa radicalmente distinta de su predecesor, como ilustra el contraste entre el punitivismo de Carlos Ruckauf y el reformismo de Felipe Solá, o entre el moralismo securitario de María Eugenia Vidal y la retórica de las capacidades institucionales de Daniel Scioli o Axel Kicillof. Las medidas concretas de gestión y la organización institucional también pueden modificarse, aunque con mayor costo institucional: requieren decisiones legislativas, reorganizaciones administrativas o reasignaciones de personal. La estructura presupuestaria, que atraviesa y sostiene esas dimensiones, tiende en cambio a exhibir una inercia mucho más pronunciada.

Anclada en la lógica de reproducción de las burocracias consolidadas que describió Wildavsky (1964), y reforzada por las rigideces estructurales del gasto público que señalaron Cetrángolo et al. (2016), la asignación de recursos opone una resistencia específica al cambio: las decisiones pasadas generan compromisos que estrechan el margen de maniobra de las administraciones futuras. Esa diferencia en el grado de apertura al cambio organiza el argumento de este trabajo. El análisis del presupuesto no compite, entonces, con los enfoques que privilegian las reformas institucionales, los marcos ideológicos o las relaciones policía-política: los complementa desde un ángulo distinto. Permite evaluar en qué medida los cambios en el discurso oficial, los anuncios de reforma, los relevos de cúpulas y las modificaciones legales u organizacionales se traducen o no en reorientaciones de la asignación de recursos. Si los estudios existentes muestran que el modo de gobierno de la seguridad varía entre administraciones, el análisis presupuestario permite preguntar cuánto de esa variación llega a expresarse en la estructura material del sector. La hipótesis que orienta este trabajo es que esa expresión es escasa: que más allá de las orientaciones políticas de cada gobierno, el gasto en seguridad se estructura de manera estable en torno al sostenimiento del componente policial, con escaso margen para reorientaciones abruptas.

3. Metodología

Esta investigación adopta un diseño longitudinal descriptivo, centrado en la provincia de Buenos Aires como caso de estudio. La elección

se justifica por razones de escala y de nitidez analítica. En términos de escala, se trata de la unidad subnacional más significativa del país: la provincia más poblada, con la fuerza policial más numerosa y un presupuesto de seguridad de magnitud considerable dentro del gasto provincial total. En términos analíticos, Buenos Aires permite observar con particular claridad dinámicas que la literatura sobre finanzas públicas subnacionales identifica como estructurales al conjunto provincial argentino: la preeminencia del gasto en personal y la rigidez presupuestaria derivada de burocracias de gran tamaño. El período analizado abarca los ejercicios 2002-2023, lo que permite cubrir cuatro administraciones de distinto signo político y examinar la dinámica presupuestaria a través de ciclos de expansión y contracción fiscal, reformas institucionales y variaciones en la agenda pública.

Las fuentes primarias utilizadas provienen de la Dirección Provincial de Presupuesto Público del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Para el análisis del peso relativo del gasto en seguridad dentro del presupuesto provincial, se relevó el articulado de la ley de presupuesto aprobada para cada ejercicio. Para el análisis de la composición interna del gasto, se utilizaron las planillas de Clasificación por Finalidad, Función y Objeto del Gasto, y de Composición del Gasto por Nivel Institucional, Programa y Objeto del Gasto. Para algunos ejercicios puntuales se contó además con el analítico del gasto, una planilla de mayor desagregación que permite identificar el destino específico de los recursos al interior de cada rubro. La participación relativa del área de Seguridad se calculó dividiendo sus créditos sancionados por el presupuesto total de la provincia para cada ejercicio, incluida la seguridad social.

Dado que la unidad institucional que agrupa el gasto en seguridad no es estable a lo largo de la serie, fue necesario adoptar criterios de homogeneización. Para ello se priorizó la adscripción institucional y el objeto del gasto, antes que su clasificación por finalidad. Se incluyeron las partidas correspondientes a la Secretaría o el Ministerio de Seguridad y, cuando esta área estuvo integrada en una cartera más amplia, el componente específicamente destinado a seguridad. Se excluyeron el sistema penitenciario, dependiente del Ministerio de Justicia, y la Caja de Retiros de la Policía, que constituye un gasto diferido originado en obligaciones de ejercicios anteriores.

El recorte institucional adoptado no incluye el gasto que los municipios realizan con recursos propios en secretarías de seguridad, centros de monitoreo, sistemas de videovigilancia o patrullas urbanas. Las

fuentes provinciales sí registran transferencias ordinarias imputadas al Ministerio de Seguridad y, en el articulado general, convenios y fondos especiales destinados a financiar políticas municipales.

El análisis longitudinal se basa en los créditos sancionados para cada ejercicio, que expresan la estructura de recursos formalmente autorizada y permiten construir una serie homogénea para todo el período. Complementariamente, se relevaron los estados de ejecución presupuestaria publicados por la Contaduría General de la Provincia, disponibles para los ejercicios 2014-2023. Para los nueve ejercicios en los que ambas magnitudes se encuentran disponibles, la comparación muestra que el presupuesto sancionado no constituye una formulación meramente declarativa y que su composición anticipa, en términos generales, la estructura efectiva del gasto. Por eso, el presupuesto sancionado se mantiene como fuente principal y la ejecución se emplea como complemento para identificar desvíos y reasignaciones en el gasto de capital.

El análisis procede en tres niveles. En el primero se examina la participación del gasto en seguridad en el presupuesto provincial y se contrasta su evolución con los delitos registrados, el personal policial, la orientación política de las administraciones y el contexto sociopolítico. En el segundo se analiza la composición por objeto entre 2003 y 2023, incluyendo la participación relativa de los organismos político-administrativos y policiales. En el tercero se utilizan los analíticos disponibles para desagregar los bienes de uso, el gasto en personal y los insumos de funcionamiento. Para examinar la inversión se seleccionaron 2005, 2012 y 2017, por la disponibilidad de información comparable y porque representan distintas fases del periodo analizado.

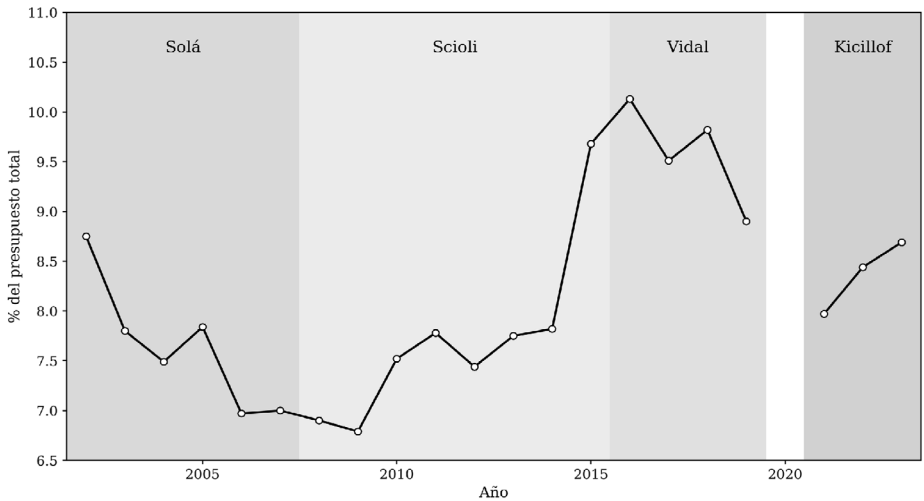
4. Política, ideología e inercia presupuestaria

En el período 2002-2023, el presupuesto global de la provincia se multiplicó nominalmente por 689, mientras que el de seguridad lo hizo por 604. Considerando el total del presupuesto de la provincia, incluyendo la seguridad social, el área de seguridad representa un promedio del 8,1% del gasto en el conjunto del periodo. Esto incluye al ministerio de Seguridad, o el componente de Seguridad del Ministerio de Seguridad y Justicia cuando se produce la fusión de ambos sectores; en todos los casos, más del 90% del área corresponde a gasto policial. Los niveles más bajos de participación de la seguridad en el gasto provincial se concentran entre el final del gobierno de Felipe Solá y el inicio del gobierno

de Daniel Scioli; el piso, de 6,8%, corresponde a 2009. Los niveles más altos se registran hacia el final de la gestión Scioli y durante los primeros años de la gobernación de María Eugenia Vidal, con un techo de 10,1% del presupuesto en 2016.

Figura 1

Participación del área de Seguridad en el presupuesto de la provincia de Buenos Aires por año y gobernación, 2002-2023



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Presupuesto Público, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Esta distribución nos invita a plantear algunas preguntas: ¿Cuánto varía año a año el presupuesto en seguridad? ¿Determina la evolución de los delitos registrados la atención otorgada a la seguridad en el presupuesto gubernamental? ¿Hay relación entre ideología y prioridad de la seguridad? ¿Hay elementos del contexto social y político que tienen más peso que la ideología? La primera corresponde al comportamiento del objeto focal de este artículo, considerado como variable dependiente; las siguientes preguntas introducen posibles factores explicativos de los movimientos del presupuesto: delitos registrados, factores ideológicos y contexto sociopolítico. Estas variables se distribuyen de la siguiente manera a lo largo del período:

Tabla 1

Presupuesto en seguridad, delitos registrados y personal policial, 2002-2023

Gobernador	Año	Seguridad % del presupuesto total	Tasa de robos por 100.000 habitantes[2]	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	Cantidad de efectivos policiales[3]
Solá	2002	8,8	923,0	13,0	46.352
Solá	2003	7,8	787,0	9,0	46.296
Solá	2004	7,5	571,0	7,0	46.295
Solá	2005	7,8	360,0	6,0	47.298
Solá	2006	7,0	315,0	5,0	47.298
Solá	2007	7,0	313,0	6,0	57.538
Scioli	2008	6,9	406,0	7,0	59.556
Scioli	2009	6,8	405,0	8,0	62.527
Scioli	2010	7,5	453,0	7,0	63.415
Scioli	2011	7,8	555,0	7,0	SD
Scioli	2012	7,4	583,0	8,0	SD
Scioli	2013	7,8	585,0	9,0	SD
Scioli	2014	7,8	529,0	9,0	62.907
Scioli	2015	9,7	485,0	7,0	69.953
Vidal	2016	10,1	480,0	7,0	94.992
Vidal	2017	9,5	476,0	6,0	95.040
Vidal	2018	9,8	544,0	6,0	95.086
Vidal	2019	8,9	828,0	5,0	95.088
Kicillof	2020	SD	606,0	5,0	SD
Kicillof	2021	8,0	590,0	5,0	95.071
Kicillof	2022	8,4	536,0	4,0	103.120
Kicillof	2023	8,7	597,0	4,0	113.239

Nota. Las fuentes consultadas no informan una cantidad de personal comparable para 2011, 2012 y 2013. Para 2020 no se sancionó un presupuesto específico, sino que se prorrogó el correspondiente a 2019; por ello, no se dispone de una nueva documentación anual comparable para reconstruir los indicadores incluidos en la tabla.

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Presupuesto Público, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires, y Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) del Ministerio de Seguridad de la Nación.

[2] En el registro del SNIC, la tasa de robos excluye los agravados por el resultado de lesiones y/o muertes.

[3] El personal corresponde al total del Ministerio de Seguridad, pero para los años en que hay información el peso relativo de la policía sobre el total del personal de la cartera es del 99%.

El análisis muestra que la estabilidad del gasto en seguridad es el rasgo dominante del período, con variaciones acotadas que responden más a coyunturas políticas que a cambios en la criminalidad registrada, y que esa continuidad se apoya en una burocracia policial consolidada, cuya reproducción genera compromisos presupuestarios que operan como piso y como techo de las decisiones de gasto. Esto no implica que la política no importe, sino que opera dentro de márgenes estructurales estrechos.

En primer lugar, la participación promedio del gasto en seguridad no varía sensiblemente de un año a otro: oscila en torno al 8%, con baja dispersión. El personal policial se duplica a lo largo del período. Sin embargo, su peso dentro del empleo público provincial se mantiene estable —en torno al 15%— hasta 2016, porque el conjunto del empleo público provincial también se expande. Rompiendo la estabilidad anterior, ese año la participación policial en el empleo público provincial da un salto hasta casi el 20% del total; el incremento total es de 5,8 puntos porcentuales[4]. Como hemos visto, la literatura señala que el gasto público es tendencialmente incremental. El modelo del equilibrio puntuado complementa este enfoque al mostrar que durante largos períodos las políticas se mantienen sin grandes cambios, con rutinas e inercias reforzadas por instituciones, normas y monopolios burocráticos. Estas rutinas pueden verse interrumpidas por crisis, reconfiguraciones de actores o cambios en la opinión pública; en esos momentos, la agenda se reorganiza y se producen cambios bruscos y significativos. En el sector de la seguridad pública, la existencia de una burocracia policial consolidada y en expansión, que cumple una función que ningún sector social o político considera superflua, limita la posibilidad de reducir el gasto. También existen límites para aumentarlo, dadas las restricciones presupuestarias generales y la presencia de otras áreas funcionalmente prioritarias, como educación, salud y justicia. Estos sectores también se apoyan en burocracias públicas consolidadas y en sus públicos asociados, lo que dificulta alterar sustancialmente su participación en el presupuesto. Por ello, la variación anual encuentra límites tanto en su piso como en su techo.

[4] Mientras tanto, el peso del área de Salud ronda el 11% del personal de la administración provincial, sin cambios en todo el periodo; el área de Educación engloba alrededor del 49% del personal, cayendo 5 puntos porcentuales entre 2005 y 2023. Hay que recordar que en nuestro régimen fiscal federal las provincias afrontan una porción muy significativa del gasto público en educación, salud, seguridad, justicia, etc. y el personal docente, policial y sanitario es mayoritariamente provincial (Cetrángolo *et al*., 2016).

En segundo lugar, y como complemento del argumento anterior, observamos que el incremento del presupuesto en seguridad puede acompañar coyunturas de crisis o de elevada atención pública, vinculadas no solo con la evolución de los delitos registrados, sino también con cambios en la cobertura mediática y en el estado de la opinión pública que luego se traducen en el campo político (Lorenc Valcarce, 2003, 2009). La caída del presupuesto durante el gobierno de Solá entre 2002 y 2007 coincide con una disminución de los homicidios y robos registrados. En cambio, el aumento del gasto en seguridad hacia el final del gobierno de Scioli y los inicios del gobierno de Vidal se da en un contexto de caída de ambos indicadores. Dentro de la gestión Vidal, el año con más robos es también el de menor participación presupuestaria del área. Considerando globalmente los datos, no se observan asociaciones estadísticamente significativas entre las tasas de robos y homicidios y el presupuesto asignado al sector; en cambio, la participación presupuestaria presenta una asociación positiva y estadísticamente significativa con la cantidad de efectivos policiales[5]. Esta asociación indica que el peso presupuestario del sector se encuentra estrechamente vinculado con el tamaño de la fuerza policial, y que la expansión de la dotación constituye una decisión política que puede estar asociada a momentos de efervescencia social ligada al delito y la inseguridad. Una vez que el aparato policial se expande, genera compromisos presupuestarios persistentes, cuyo peso resulta difícil de reducir sin afectar las remuneraciones del personal, una vía que puede generar conflictos de alto impacto, como acuartelamientos y protestas policiales[6].

---

[5] Se calcularon correlaciones de Pearson para los años con información disponible. La participación del gasto en seguridad no presenta una asociación estadísticamente significativa con la tasa de robos ($r = 0{,}32$; $p = 0{,}156$; $n = 21$) ni con la tasa de homicidios ($r = -0{,}08$; $p = 0{,}716$; $n = 21$). En cambio, su asociación con la cantidad de efectivos es positiva y estadísticamente significativa ($r = 0{,}61$; $p = 0{,}007$; $n = 18$). La autocorrelación de primer orden de la participación presupuestaria es elevada ($r = 0{,}80$; $p < 0{,}001$; $n = 19$).

[6] En este marco de relativa estabilidad, los saltos de personal muestran que las decisiones presupuestarias no producen siempre sus efectos dentro de un mismo ejercicio. El aumento registrado en 2007 fue preparado por la reforma policial iniciada en 2004: el presupuesto de 2005 preveía la incorporación de aproximadamente 4.900 efectivos y la expansión de las policías comunales, distritales y Buenos Aires 2; la política presupuestaria de 2007 informaba que se habían formado 4.658 agentes en 2005 y 5.093 en 2006, y anunciaba casi 5.000 nuevos aspirantes. El salto de 47.298 a 57.538 efectivos que aparece en la serie no remite, por lo tanto, a una decisión tomada en 2007, sino a la maduración de un proceso plurianual de reclutamiento, formación e incorporación.

En tercer lugar, hay efectivamente cambios en el peso relativo que tiene la seguridad que pueden vincularse con cuestiones políticas e ideológicas. Durante el gobierno de Solá, la participación promedio del gasto en seguridad sobre el total del presupuesto es de 7,6%, en el de Scioli 7,7%, en el de Vidal 9,6% y en el de Kicillof 8,4%. Gobiernos más progresistas, como el de Solá o el de Kicillof, no se caracterizan por una atención prioritaria a la seguridad, aunque esto tiene matices: en el caso de Solá, tiende a reducirse desde un pico inicial vinculado a la herencia del gobierno de Ruckauf, que había destinado el 10% del presupuesto provincial a la seguridad pública; mientras en el caso de Kicillof, con un piso inicial bajo en comparación con el período anterior, el peso relativo de la seguridad se incrementa durante su gobierno. Los aumentos observados en 2015 y 2016 merecen especial atención, porque implican un punto de ruptura y pueden vincularse con decisiones políticas adoptadas en un contexto de competencia electoral y alta centralidad pública de la inseguridad. Hacia el final de su gestión, ya como candidato presidencial del oficialismo nacional, el gobernador Scioli puso énfasis en el gasto en seguridad. En ese período se pusieron en funcionamiento las policías locales, y la política presupuestaria para 2015 preveía incorporar 15.000 efectivos, luego de haber sumado 10.000 cadetes a las escuelas descentralizadas durante 2014. El presupuesto de 2016 corresponde al programa de gobierno de Vidal, que hizo de la seguridad uno de sus principales ejes políticos. Pero la dotación que debía financiar recogía en buena medida decisiones, reclutamientos y procesos de formación iniciados durante la administración anterior. Por lo tanto, el salto registrado en 2016 no fue la traducción inmediata de la prioridad securitaria de Vidal, sino la consolidación presupuestaria de una expansión iniciada bajo Scioli e integrada luego al programa del nuevo gobierno. En ambos ejercicios, la expansión del aparato policial produjo un salto significativo en el peso de la seguridad dentro del presupuesto provincial. Finalmente, la dotación volvió a expandirse entre 2021 y 2023, en el marco de la respuesta gubernamental a las protestas e insubordinaciones policiales de septiembre de 2020 y de una política de fortalecimiento impulsada principalmente por el ministro Sergio Berni. Esta orientación se plasmó en el Plan Integral de Seguridad y en el Programa de Fortalecimiento de la Seguridad, que contemplaba la incorporación de 10.000 nuevos policías, junto con una fuerte ampliación de móviles, equipamiento e infraestructura.

La interpretación de estos datos en clave política o ideológica requiere una profundización en la investigación, pero podemos avanzar

con algunos elementos generales. La transición democrática arranca con niveles altos de gasto en seguridad (cerca del 12% en 1984), luego desciende y vuelve a subir hasta el pico extraordinario de 1991 (14%), que sobresale como valor atípico de toda la serie. Es un momento de recomposición estatal en un contexto de crisis económica profunda. Luego, durante más de veinte años el peso de la seguridad oscila mayormente entre el 6,8% y el 8,8%. Esto atraviesa cuatro administraciones sucesivas —Duhalde, Ruckauf, Solá y Scioli— que tuvieron diferencias de orientación y estilo de gestión, y sugiere un consenso fiscal implícito sobre el peso de la seguridad dentro del Estado provincial. Es el tramo más estable de toda la serie. A partir de 2015, la participación del área experimenta un salto importante, alcanza el 10,1% en 2016 y se mantiene en niveles elevados hasta 2018; desde 2019 se estabiliza apenas por encima del 8%. Estos movimientos expresan que la prioridad relativa del sector puede modificarse de manera significativa, aunque no necesariamente permanente.

Los datos sugieren que la reproducción institucional constituye el principio estructurante del sector y es compatible con una dinámica autorreforzante, mientras que la política y la ideología operan como factores de modulación en coyunturas específicas y la variación de los delitos registrados carece de efecto sistemático observable. La fuerte autocorrelación de la participación del presupuesto en seguridad a lo largo del tiempo refuerza la idea de que el gasto cambia lentamente y conserva una estrecha relación con su propio pasado. Cada presupuesto se construye sobre la base del anterior, reproduce estructuras consolidadas y limita la amplitud de las desviaciones posibles. La continuidad del nivel de gasto en el sector se corresponde con la existencia de una burocracia policial estable y con una función institucional ampliamente reconocida. Estos factores explican la continuidad presupuestaria de largo plazo, mientras que los factores sociopolíticos e ideológicos, antes que los criminológicos, contribuyen a explicar las variaciones en el margen y, sobre todo, el salto registrado hacia mediados de la década pasada.

5. Salarios policiales e inversión

En este apartado analizamos la composición interna del gasto en seguridad, examinando la distribución entre sus principales rubros: personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso y transferencias. En términos generales, cuanto menor es la participación del

gasto en personal, mayor es el margen disponible para otros destinos. Ante la rigidez del gasto salarial, los gastos operativos y la inversión en equipamiento e infraestructura operan como variables de ajuste residual: se expanden cuando hay margen fiscal y se contraen primero cuando el gasto en personal presiona sobre el total. Los analíticos del Ministerio y los estados de ejecución permiten precisar la composición y el grado de rigidez de ese gasto; el análisis de los bienes de uso identifica, de manera más sintética, el carácter subordinado y volátil de la inversión y sus destinos predominantes.

Tabla 2

Estructura del presupuesto en Seguridad, en porcentajes, 2003-2023

Año	Personal	Bienes de Consumo	Servicios No Personales	Bienes de Uso	Transferencias
2003	81,3	3,6	8,9	6,2	0,0
2004	78,7	5,1	9,1	7,0	0,0
2005	74,4	5,0	8,1	11,1	1,0
2006	81,9	4,4	7,2	5,8	0,7
2007	79,5	5,3	8,1	6,5	0,7
2008	81,2	4,6	7,5	6,2	0,7
2009	82,0	3,7	5,3	8,4	0,6
2010	83,8	3,8	4,9	7,1	0,4
2011	80,3	4,2	5,6	9,4	0,6
2012	83,9	3,6	5,4	6,5	0,6
2013	85,8	2,8	4,3	5,6	1,5
2014	87,6	2,4	3,6	5,2	1,2
2015	86,7	2,1	7,1	3,3	0,9
2016	89,1	1,6	6,3	2,3	0,7
2017	89,1	1,7	5,8	3,0	0,5
2018	90,6	1,4	5,1	2,3	0,6
2019	92,9	1,1	4,6	1,3	0,1
2020	SD	SD	SD	SD	SD
2021	88,9	2,3	6,6	1,4	0,8
2022	81,6	2,6	5,8	9,4	0,6
2023	85,5	2,4	5,2	6,6	0,4

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Presupuesto Público, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

El análisis de la composición del gasto del área de Seguridad revela una estructura predominantemente salarial. En el período 2003-2007, el gasto en personal representó en promedio el 79,2% del presupuesto del área; durante la gestión de Daniel Scioli (2008-2015) ascendió al 83,9%; y alcanzó su nivel más alto durante el gobierno de María Eugenia Vidal (2016-2019), con un promedio de 90,4% y un máximo de 92,9% en 2019. En los años disponibles de la gestión de Axel Kicillof, el promedio desciende al 85,3%. El peso del gasto salarial aumenta especialmente entre 2013 y 2019 y luego se reduce de manera parcial, sin dejar de absorber la mayor parte de los recursos. Este movimiento se inscribe en una tendencia más amplia del presupuesto provincial: el gasto en personal subió desde alrededor del 47% en 2003 hasta estabilizarse en torno al 55% entre 2013 y 2018; desde 2019 se observa una reducción sostenida que lo ubica cerca del 49% entre 2021 y 2023.

Los datos de ejecución permiten precisar la composición interna de este gasto. En los informes disponibles, la mayor parte del crédito devengado corresponde al agrupamiento ocupacional seguridad, mientras que el personal administrativo, profesional y técnico representa una proporción reducida. En 2018, por ejemplo, 94.007 de los 94.937 cargos permanentes de la jurisdicción correspondían al agrupamiento Seguridad; los cargos administrativos, profesionales, técnicos, jerárquicos y de servicios reunían en conjunto alrededor del 1% restante. El crecimiento del gasto en personal debe interpretarse, entonces, principalmente como reproducción y expansión de la burocracia policial, no como fortalecimiento de capacidades civiles de conducción, planificación o evaluación.

El predominio salarial constituye así un mecanismo institucional de reproducción acumulativa. Cada incorporación de efectivos genera compromisos duraderos en materia de remuneraciones, aportes, beneficios, servicios extraordinarios y futuras obligaciones previsionales, que restringen los márgenes de reasignación en ejercicios posteriores. A la vez, la presencia de servicios extraordinarios muestra que el gasto no financia solamente una determinada cantidad de agentes, sino también la intensidad con que son utilizados en operativos, patrullajes y refuerzos coyunturales.

La contracara de esta evolución se observa en los demás rubros del presupuesto. Los bienes de consumo disminuyen desde un promedio de 4,7% durante la gestión de Solá hasta 1,4% durante la de Vidal, y se recuperan levemente en 2021-2023, con un promedio de 2,4%. Los servicios no personales también reducen su participación, aunque de manera menos lineal: pasan de 8,3% en 2003-2007 a valores cercanos al 5,5% en

las administraciones posteriores. Las transferencias ocupan durante la mayor parte de la serie una posición marginal dentro de la estructura presupuestaria. Los datos de ejecución permiten, sin embargo, precisar su destino y advertir un cambio en los últimos ejercicios. Entre 2014 y 2021, las transferencias a municipalidades y otros entes comunales representaron entre el 54% y el 72% del total devengado en este inciso. En 2022 y 2023, se produjo un cambio de escala: el destino municipal y comunal concentró alrededor del 91% de las transferencias y alcanzó, respectivamente, el 2,1% y el 1,4% del gasto total devengado. La expansión se explica principalmente por transferencias destinadas a financiar gastos de capital, que representaron cerca del 86% de los recursos municipales en ambos años. Estos datos muestran que la Provincia financia capacidades locales mediante partidas que adquieren mayor relevancia durante la ejecución.

Los fondos destinados a la adquisición de bienes de uso merecen un tratamiento aparte. En los créditos sancionados, durante la gestión de Felipe Solá representaron en promedio el 7,3% del presupuesto, durante la de Daniel Scioli el 6,4% y durante la de María Eugenia Vidal apenas el 2,2%. En los años disponibles de la gestión de Axel Kicillof, el promedio vuelve a subir al 5,8%. Estos promedios esconden variaciones importantes: la inversión alcanzó el 11,1% en 2005, el 9,4% en 2011 y el 9,4% en 2022, mientras descendió al 1,3% en 2019 y al 1,4% en 2021. A diferencia del gasto salarial, no sigue una trayectoria acumulativa estable, sino que se expande y contrae de manera más abrupta.

Sobre la base de los créditos sancionados, pueden distinguirse tres momentos en la inversión en bienes de uso, es decir, inversión en equipamiento de diverso tipo. Entre 2003 y 2014, este rubro representó en promedio el 7,1% del gasto del área, con niveles particularmente altos en 2005, 2009 y 2011. Entre 2015 y 2021, considerando los años con información disponible, el promedio descendió al 2,2%, con una contracción especialmente marcada durante la gestión de Vidal. En 2022 y 2023, la recuperación se vuelve visible en el presupuesto sancionado, con un promedio de 8%. La ejecución matiza, sin embargo, esta periodización: en 2020, bajo la prórroga del presupuesto de 2019, los bienes de uso representaron el 5,1% del gasto devengado, frente al 1,3% de la estructura prorrogada; en 2021 alcanzaron el 7,3%, frente al 1,4% previsto en el presupuesto sancionado. Los créditos vigentes informados por la Contaduría fueron ampliados durante ambos ejercicios, de modo que la diferencia expresa una reasignación intranual y no un devengamiento por encima del crédito final. En ese marco, el Programa de For-

talecimiento de la Seguridad implicó una significativa incorporación de móviles, equipamiento e infraestructura. La recuperación efectiva de la inversión comenzó, por lo tanto, antes de que se expresara en los presupuestos sancionados de 2022 y 2023. Esta secuencia muestra que el gasto de capital es más sensible que el gasto salarial a los ciclos fiscales y a las decisiones políticas: puede expandirse o contraerse de manera repentina, mientras la base de personal conserva una estabilidad mucho mayor.

El primer ciclo de inversión coincide con una fase de crecimiento económico que amplió los márgenes presupuestarios de la Provincia. En el área de seguridad, esa disponibilidad de recursos se canalizó hacia el recambio del parque automotor, la incorporación de patrulleros y equipamiento aéreo, la mejora de los sistemas de comunicación y la expansión de la videovigilancia en articulación con los municipios. Este conjunto de inversiones se acompañó de una narrativa de modernización tecnológica y profesionalización operativa, mediante la cual el gobierno buscaba responder a la presión por inseguridad con equipamiento visible y capacidad técnica.

En 2005, la inversión alcanzó el 11,1% del presupuesto del área, el valor más alto de toda la serie. De los bienes de uso, 85.185.082 pesos (43,4%) se destinaron a transporte —móviles policiales y equipamiento aeronáutico, especialmente helicópteros— y 69.771.720 pesos (35,6%) a comunicaciones y señalamiento —radiocomunicaciones, sistemas de enlace y equipos de coordinación operativa—. En conjunto, ambos rubros concentraron cerca del 79% de la inversión. El equipamiento de seguridad, destinado a chalecos, armamento y otros elementos tácticos individuales, representó 8.404.830 pesos (4,3%).

En 2012, el 81% de los 551 millones de pesos destinados a bienes de uso se concentra en el Programa de Implementación Operativa de la Seguridad. La distribución por actividades específicas (AES) y subprogramas (SUB) se presenta en la tabla siguiente:

Tabla 3

Gasto en bienes de uso según actividades específicas y subprogramas en pesos y como porcentaje de la inversión en el Programa de Implementación Operativa de la Seguridad, 2012

Actividad o subprograma	Pesos	Porcentaje
AES 10 Logística y Suministros	213.750.000	48,1
AES 7 Comunicaciones Policiales	75.282.000	17,0
AES 6 Servicios Aéreos	58.053.250	13,1
SUB 36 Investigación de Delitos Complejos	48.055.000	10,8
AES 9 Policía Científica	24.529.000	5,5
AES 4 Seguridad Siniestral	7.282.000	1,6
SUB 34 Policía de Investigaciones	5.478.000	1,2
SUB 33 Seguridad de Islas	3.670.000	0,8
AES 3 Seguridad Especial Halcón	2.310.000	0,5
SUB 35 Investigación del Tráfico de Drogas Ilícitas	1.862.500	0,4
AES 1 Servicio de Infantería	1.823.000	0,4
AES 2 Caballería	800.000	0,2
AES 5 Policía de Seguridad Vial	655.000	0,2
AES 11 Custodia y Protección	490.000	0,1

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Provincial de Presupuesto Público, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Entre los principales componentes, el 33% de la inversión en bienes de uso del programa se destina a maquinaria y equipamiento técnico, 28% a transporte, 13,5% a equipamiento táctico, 9% a equipamiento diverso y 5,5% a software. Esta composición varía según las áreas: en Logística y Suministros, el 37,4% corresponde a transporte y el 28,1% a equipos de seguridad; en Comunicaciones Policiales, el 69,1% se destina a maquinaria y equipo y el 15,9% a software; en Servicios Aéreos, el 79,3% corresponde a transporte; y en Investigación de Delitos Complejos, el 62,4% se destina a equipamiento tecnológico especializado y el 25% a software. En Policía Científica, el 81,6% se concentra en equipamiento de laboratorio.

El analítico de 2017 permite observar la fase de baja inversión iniciada hacia el final del gobierno de Daniel Scioli y profundizada durante la gestión de María Eugenia Vidal. Ese año, el área destinó $1.451.620.000 a bienes de uso, el 3% de su presupuesto: 40% a transporte terrestre, principalmente patrulleros y vehículos operativos; 22% a comunicaciones y señalamiento, incluidas radios e infraestructura de telecomunicaciones; y 13% a equipamiento individual, como chalecos y armamento. Aunque la ejecución agregada registra una recuperación desde 2020, esta solo se vuelve visible en los presupuestos sancionados de 2022 y 2023.

Del análisis de estos tres momentos, congruente con los datos disponibles para otros años que no examinamos aquí, surge que el rubro más importante de la inversión en seguridad es la adquisición de patrulleros y otros medios de transporte, base de la movilidad policial. El segundo rubro prioritario corresponde a los equipos de comunicación y señalamiento, que incrementan los componentes tecnológicos y los dispositivos de coordinación. El tercero corresponde a los equipos de seguridad, en particular armamento y chalecos, fundamentales para la actividad policial. Un cuarto rubro, menos voluminoso pero creciente, es el software vinculado al uso de tecnología para la investigación criminal y el planeamiento de la seguridad.

El análisis de la inversión confirma, desde otro ángulo, la hipótesis que organiza este artículo. Si el presupuesto en personal expresa la reproducción de la burocracia policial, el de bienes de uso revela su modo de operación: una fuerza orientada a circular por el territorio, comunicarse y equipar a sus efectivos. La inversión tecnológica se integra principalmente a ese funcionamiento operativo antes que a una ampliación de las capacidades investigativas o técnico-administrativas autónomas. El gasto en seguridad apunta, en suma, a sostener una policía focalizada en la presencia y la circulación territorial.

6. ¿En qué gasta la policía?

La sección anterior mostró que la adquisición de bienes de uso por parte del área de Seguridad está destinada casi exclusivamente al funcionamiento policial. A continuación, analizamos la composición interna del gasto policial en personal, servicios no personales y bienes de consumo, con el objetivo de precisar qué actividades y recursos sostienen su funcionamiento cotidiano.

La mayor parte del gasto en personal corresponde a la remuneración de los efectivos policiales. El Estado financia principalmente una fuerza de trabajo armada y territorializada, que en el período estudiado pasó de alrededor de 45 mil agentes a más de 110 mil. En promedio, para el período que aquí analizamos, casi el 86% de los gastos en personal son salarios de la planta permanente de la policía bonaerense, mientras alrededor del 9% son salarios de personal temporario (principalmente, personal policial recientemente ingresado). Alrededor del 4% corresponde a pagos por servicios extraordinarios, herramienta que permite regular el volumen y tipo de operaciones mediante horas adicionales (básicamente, CORES), recargos por operativos (como el Operativo Sol, los eventos masivos o los comicios) y otros servicios extraordinarios remunerados (servicios adicionales, custodias especiales y seguridad en espectáculos). Desde el punto de vista organizacional, y dada la rigidez del presupuesto, este último rubro permite aumentar la presencia policial sin incorporar personal, intensificar el patrullaje en coyunturas de alta demanda operativa o responder a demandas no permanentes. Desde el punto de vista del personal, y dado que el incremento de la operatividad descansa principalmente en la extensión de la jornada laboral, una parte del ingreso efectivamente percibido puede depender de las horas adicionales. Esas horas pueden funcionar también como un mecanismo de distribución de premios y castigos por parte de las autoridades policiales.

Mientras el gasto en personal expresa la actividad cotidiana de la institución, los servicios no personales expresan el gasto destinado a la movilidad y la infraestructura funcional de la policía. Están orientados a sostener su red territorial (electricidad, gas, telefonía), mantener operativa su flota y equipamiento, garantizar conectividad y soporte tecnológico, y financiar la movilidad interna del personal. Alrededor del 50% de estos gastos corresponden a viáticos y compensaciones, 25% a gastos de mantenimiento edilicio, vehicular y tecnológico, 20% al pago de servicios básicos y 5% a gastos reservados. Por lo tanto, este rubro está orientado principalmente a sostener el funcionamiento operativo y brindar el soporte material para las operaciones policiales. El rubro de viáticos y compensaciones comprende gastos vinculados con traslados, permanencias transitorias fuera del destino habitual y erogaciones asociadas al desplazamiento del personal. Los gastos de mantenimiento incluyen reparaciones menores, pintura, instalaciones y reacondicionamiento de edificios, servicios de taller y contrataciones externas para mantenimiento vehicular, y mantenimiento de sistemas informáticos, servicios de telecomunicaciones y telefonía celular. En cuanto a los servicios básicos,

estos incluyen energía eléctrica, agua, gas, telefonía e internet de las dependencias policiales. A lo largo del período analizado, los viáticos pasan de ser un componente relevante pero no dominante a convertirse en el componente principal hacia el final del período, mientras se observa una disminución relativa del peso de los gastos reservados. Las partidas destinadas al mantenimiento de equipamiento e infraestructura tecnológica se incrementan, mientras los gastos en mantenimiento edilicio se mantienen bajos.

El gasto en bienes de consumo incluye los insumos que la policía utiliza para realizar sus actividades y, particularmente, para circular en el espacio realizando tareas de patrullaje, operaciones y seguridad vial. En los analíticos de la propia institución, el 82% de este rubro está destinado a combustible, mientras el resto se reparte entre repuestos, vestuario, municiones y productos químicos, en ese orden. El relevamiento de la ejecución ministerial para 2014-2023 ofrece una imagen congruente: combustibles, alimentación, vestuario y repuestos concentran la mayor parte del gasto devengado. Los bienes de consumo no constituyen, por lo tanto, principalmente un gasto administrativo genérico, sino insumos necesarios para movilizar, equipar y sostener cotidianamente una fuerza policial numerosa. El peso de los combustibles ofrece un indicador especialmente claro de la centralidad presupuestaria del patrullaje y la movilidad operativa.

El conjunto de estos datos describe con precisión el modelo operativo que subyace al patrón presupuestario identificado en las secciones anteriores. La policía bonaerense es, en términos materiales, una organización orientada a circular: sus efectivos se trasladan, sus móviles consumen combustible y sus comunicaciones coordinan la presencia operativa. El grueso de los recursos no salariales sostiene este modelo policial. Las funciones de investigación y fortalecimiento institucional tienen, en cambio, un correlato presupuestario limitado frente al peso de los recursos destinados al funcionamiento cotidiano y al patrullaje preventivo. El gasto traduce, en su estructura más concreta, una concepción de la seguridad como presencia visible en el territorio para el mantenimiento del orden y el control del delito.

Este patrón remite a lo que Jean-Paul Brodeur (2010) llamaba baja policía, orientada hacia el mantenimiento de la paz pública y la resolución de conflictos situados, que ordena la circulación de personas y vehículos e interviene en situaciones cotidianas frente a denuncias, llamados y urgencias: una policía visible, próxima, reactiva (Lorenc Valcarce, 2022, 2025).

7. Conclusión

En este trabajo se analizó el presupuesto en seguridad como resultado de lógicas institucionales y organizacionales. A lo largo del período analizado, se observa un gasto fuertemente concentrado en el sostenimiento de la fuerza policial y altamente rigidizado por el peso de la masa salarial. Esto expresa una concepción de la seguridad centrada en la presencia territorial de la policía como forma privilegiada de intervención. Esta estructura favorece que las respuestas ante picos en los delitos registrados o en la preocupación ciudadana se canalicen mediante más patrullaje y refuerzos de personal. Las variaciones interanuales o los picos puntuales de inversión no alteran esta lógica de fondo. Esto no supone que las reformas legales, organizacionales, doctrinarias o referidas a la relación entre la conducción política y la policía carezcan de relevancia, sino que esas transformaciones operan sobre una estructura material estable y no alteran de manera duradera la composición agregada del gasto.

Estos hallazgos permiten revisar, desde la evidencia empírica, las categorías analíticas planteadas al inicio del trabajo y precisar su rendimiento para el estudio de las políticas de seguridad.

En primer lugar, el presupuesto puede analizarse como un espacio en el que confluyen decisiones políticas coyunturales y mecanismos de reproducción institucional. La estabilidad presupuestaria no es ausencia de política, sino el resultado de arreglos organizacionales sedimentados que condicionan las opciones disponibles. El estudio del gasto en seguridad permite observar la tensión entre las variaciones en la prioridad relativa del sector y la persistencia de una estructura presupuestaria rígida, fuertemente anclada en la reproducción de sus burocracias. La evidencia reunida puede leerse a la luz de los mecanismos autorreforzantes mediante los cuales las decisiones institucionales previas restringen progresivamente las alternativas disponibles (Mahoney, 2000; Pierson, 2000). En la provincia de Buenos Aires, la expansión y consolidación de la burocracia policial durante décadas produjo efectos compatibles con esa dinámica. No obstante, es preciso evitar una lectura puramente sectorial de la rigidez —como si fuera un atributo exclusivo de la policía— y ubicarla en un patrón estructural más amplio: las provincias tienden a sostener burocracias de gran tamaño y funciones sociales básicas mediante una matriz presupuestaria predominantemente salarial, con escaso margen para reorientaciones abruptas.

En segundo lugar, la articulación entre incrementalismo y equilibrio puntuado resulta particularmente pertinente para el análisis de áreas

como la seguridad pública. Los presupuestos tienden a reproducir su estructura previa mediante ajustes marginales que preservan la continuidad organizacional y reducen la incertidumbre política. Esta dinámica se ve reforzada por procesos autorreforzantes: una vez consolidada, la burocracia policial fija un piso presupuestario difícil de erosionar y delimita el rango de opciones disponibles. Sin embargo, el modelo del equilibrio puntuado introduce un elemento decisivo: la estabilidad no excluye cambios significativos cuando se desplaza la atención pública hacia un problema, se redefine su imagen o se modifican los ámbitos institucionales en los que es procesado. La competencia electoral, la intensificación de la preocupación social por la inseguridad o la redefinición estratégica de una coalición gobernante pueden traducirse entonces en decisiones que alteran de forma significativa, aunque no necesariamente permanente, la prioridad relativa del sector en el reparto de los recursos públicos.

Las reformas institucionales pueden contribuir a producir esas puntuaciones cuando se traducen en incorporaciones masivas de personal, inversiones significativas o nuevas capacidades operativas. Sus efectos, sin embargo, no son automáticos: dependen de su escala, de las condiciones fiscales y políticas y del tiempo necesario para que las decisiones adoptadas se expresen presupuestariamente.

La comparación entre los principales episodios del período permite precisar este argumento. La expansión asociada a la reforma policial de mediados de los años 2000 —incluidas la Policía Buenos Aires 2 y las policías comunales y distritales— produjo un aumento considerable de la dotación: entre 2006 y 2007 el personal pasó de 47.298 a 57.538 efectivos. Sin embargo, la participación del área de Seguridad permaneció en el 7% del presupuesto provincial, lo que muestra que una expansión institucional puede ser absorbida dentro de los márgenes existentes sin producir una puntuación visible en el peso relativo del sector. Distinto fue el proceso de 2014-2016: la creación de las policías locales y la incorporación masiva de agentes coincidieron con el principal desplazamiento de la serie, desde el 7,8% en 2014 hasta el 9,7% en 2015 y el 10,1% en 2016. Finalmente, el Plan Integral de Seguridad y el Programa de Fortalecimiento impulsados durante la gestión de Sergio Berni acompañaron una expansión más gradual entre 2021 y 2023: la dotación pasó de 95.071 a 113.239 efectivos y la participación presupuestaria aumentó del 8% al 8,7%, junto con una recuperación de la inversión en equipamiento e infraestructura.

En suma, las puntuaciones observadas modifican el nivel de prioridad presupuestaria del sector sin desarticular su trayectoria institucional

y luego son absorbidas por la dinámica incremental: la nueva base se convierte en el punto de partida de las decisiones posteriores.

Estos resultados dialogan con la literatura sobre el gobierno de la seguridad. La tesis de Marcelo Sain (2008) sobre la centralidad policial encuentra respaldo desde un ángulo poco explorado: no solo en términos organizacionales o políticos, sino presupuestarios. El ministerio como estructura política funciona materialmente como soporte de la policía, lo que le otorga una base empírica nueva a ese argumento. La lectura de Gabriel Costantino (2016a, 2016b) sobre el rol activo del poder político en la conducción de la seguridad puede complementarse desde este ángulo: las orientaciones de cada gobierno inciden en el nivel discursivo, en la prioridad relativa del sector y en decisiones legales u organizacionales, pero encuentran mayores dificultades para reconfigurar la arquitectura interna del gasto. La conducción política opera, así, sobre una estructura material que delimita sus opciones sin anularlas.

A la luz de los estudios existentes sobre presupuestos provinciales en Argentina, el caso bonaerense no parece constituir una anomalía. La preeminencia del gasto en personal, la rigidez estructural y la dinámica incremental han sido señaladas en otras áreas de política pública subnacional. Aunque la literatura sobre seguridad subnacional es aún incipiente, investigaciones en curso desarrolladas por Paul Hathazy en Córdoba, Andrés Pereira en Entre Ríos y Celeste Schnyder en Santiago del Estero, en el marco de un proyecto colectivo de investigación del que participo, sugieren que la estructura salarial y la reproducción burocrática observadas en la provincia de Buenos Aires no resultan excepcionales. El mecanismo tampoco parece exclusivo de la policía. La misma hipótesis puede orientar estudios sobre educación, salud y justicia, sectores intensivos en personal y organizados por burocracias consolidadas. Un análisis comparado sistemático permitiría precisar con mayor claridad las similitudes y diferencias entre sectores y jurisdicciones.

De este modo, el caso estudiado ofrece un ejemplo de estabilidad presupuestaria a través de administraciones de distinto signo político, mostrando que la alternancia partidaria y la competencia electoral no necesariamente se traducen en reconfiguraciones estructurales del gasto. Por otro lado, aporta evidencia subnacional desde un país federal caracterizado por fuertes desigualdades territoriales y restricciones fiscales, ampliando un campo dominado por estudios a nivel nacional. Finalmente, los hallazgos ofrecen evidencia consistente con el incrementalismo en un sector particularmente sensible a los vaivenes de la agenda pública: aun cuando se registran momentos de expansión significativa,

la arquitectura interna del presupuesto permanece estable. El gobierno de la seguridad en números muestra así que el cambio político opera dentro de estructuras institucionales consolidadas, integrando la economía política del gasto al análisis de las políticas de seguridad.

Referencias bibliográficas

Ardanaz, M., Leiras, M. & Tommasi, M. (2012). *The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability* (IDB Working Paper Series No. IDB-WP-327). Inter-American Development Bank. https://doi.org/10.18235/0011389

Ayos, E. & Fiuza, P. (2018). (Re)definiendo la cuestión securitaria: Tensiones y aperturas en las problematizaciones en torno a una «seguridad democrática» en el período 2000-2015. *Delito y Sociedad, 27*(45), 57-87. https://doi.org/10.14409/dys.v1i45.7820

Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.

Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (2005). *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. University of Chicago Press.

Brodeur, J. P. (2010). *The Policing Web*. Oxford University Press.

Buzzetti, A. (2020). Competencia política, rotación partidaria y violencia relacionada con las drogas en Buenos Aires y Santa Fe. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (28), 62-78. https://doi.org/10.17141/urvio.28.2020.4409

Cetrángolo, O. & Jiménez, J. P. (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina: Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes* (Serie Gestión Pública No. 47). CEPAL.

Cetrángolo, O., Curcio, J. & Folgar, J. (2016). *Radiografía de las cuentas provinciales*. Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).

Costantino, G. (2016a). ¿Leviatán azul? Los vaivenes de la política de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1984-2011). *Colección*, (26), 91-135. https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/view/424

Costantino, G. (2016b). Planes de campaña y seguridad ciudadana en la provincia de Buenos Aires (1984-2011). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (26), 75-110. https://doi.org/10.14409/da.v16i26.5936

Dallorso, N. S. & Seghezzo, G. (2021). Apuntes para una crítica del securitarismo neoliberal en Argentina. *Tla-Melaua, 15*(50), 1–40. https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/TLA-MELAUA/article/view/41777

Davis, O. A., Dempster, M. A. H. & Wildavsky, A. (1966). A Theory of the Budgetary Process. *American Political Science Review, 60*(3), 529-547. https://doi.org/10.2307/1952969

Escudero, A. (2019). Dinámica política y producción normativa en la política de seguridad de la Provincia de Buenos Aires (1997-2015). *Áequitas Virtual, 12*(29).

Estévez, E. E. (2000). Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: Tres experiencias en la Argentina. *Colección, 6*(10), 139-182. https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/view/839

Flom, H. & Post, A. E. (2016). Blame Avoidance and Policy Stability: The Politics of Public Security in Buenos Aires. *Comparative Politics, 49*(1), 23-46. https://doi.org/10.5129/001041516819582973

Hathazy, P. C. (2014). De la "seguridad ciudadana" a la "seguridad pública" en democracia: Juristas, políticos y policías en la construcción de las políticas de seguridad en Córdoba. *Cuestiones de Sociología*, (10). http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a13

Hathazy, P. C. (2021). Las emergencias de la seguridad democrática en Argentina: Problematizaciones públicas y políticas de seguridad en la posdictadura (1982-1992). *Desarrollo Económico, 61*(234), 172-205. https://revistas.ides.org.ar/desarrollo-economico/article/view/168

Lindblom, C. E. (1992). La ciencia de "salir del paso". En L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 201-226). Miguel Ángel Porrúa.

Lorenc Valcarce, F. (2003). *L'insécurité au pluriel. La construction politico-journalistique du problème de l'insécurité en Argentine* [Mémoire de Diplôme d'Études Approfondies (DEA): Master Gouvernement, institutions et sociologie de l´action publique, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne].

Lorenc Valcarce, F. (2009). Orden, derechos y delitos: La inseguridad en la agenda pública argentina. *El Príncipe*, *3*(2), 83-107.

Lorenc Valcarce, F. (2022). Policía y territorio: Continuidades y rupturas en la gestión de la seguridad pública durante la pandemia COVID-19 (Mar del Plata, 2020-2021). *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (23), 11-34. https://doi.org/10.18294/rppp.2022.4288

Lorenc Valcarce, F. (2025). Los usos policiales del derecho. Conocimientos jurídicos e interacciones con el poder judicial en la actividad de oficiales de la policía bonaerense. *Oñati Socio-Legal Series, 15*(4), 1450-1472. https://doi.org/10.35295/osls.iisl.2265

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society, 29*(4), 507-548. https://doi.org/10.1023/A:1007113830879

Navarro Urquiza, P. (2024). La institucionalidad política detrás de la relación gobierno-policía en la provincia de Buenos Aires (2015-2023). *Revista del*

CLAD Reforma y Democracia, (88), 175-196. https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n88.a363

Navarro Urquiza, P. (2025). Discursos y prácticas gubernamentales en torno al narcotráfico en la provincia de Buenos Aires (2015-2019). *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (41), 130-147. https://doi.org/10.17141/urvio.41.2025.6260

Oddone, M. V. (2024). *Reforma policial y cambios institucionales: El caso de la provincia de Buenos Aires (1997-2007)* [Tesis de maestría en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Nacional de Quilmes].

Oyhandy, Á. (2014). De la reforma policial a la declaración de emergencia: Cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2014. *Cuestiones de Sociología*, (10). https://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a11/6076

Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267. https://doi.org/10.2307/2586011

Porto, A. (2016). *Transferencias intergubernamentales y disparidades fiscales a nivel subnacional en Argentina* (Documento para discusión No. IDB-DP-494). Banco Interamericano de Desarrollo.

Rodrigo, R. M. (2013). *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].

Sain, M. (2008). *El Leviatán azul: Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI.

Seghezzo, G. & Fiuza, P. (2021). Tiempos violentos: Macropolítica discursiva securitaria en la Argentina de la restauración neoliberal (2015-2019). *Revista Sudamérica*, (15), 399-451. https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/4700

Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Little, Brown and Company.

Fuentes documentales y estadísticas

Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. (2014–2023). *Ejecución presupuestaria del Ministerio de Seguridad* [Conjunto de datos].

Ministerio de Seguridad de la Nación, Dirección Nacional de Estadística Criminal. (2002–2023). *Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC): Series históricas de estadísticas criminales* [Base de datos]. https://www.argentina.gob.ar/seguridad/estadisticascriminales/series-historicas

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Presupuesto. (1984–2015). *Presupuesto general de la Provincia de Buenos Aires:*

Mensajes de elevación [Serie documental; ejercicios 1984–1988, 1990–1991 y 1993–2015].

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Presupuesto. (2002–2015). *Presupuesto general de la Provincia de Buenos Aires: Leyes de presupuesto y planillas anexas* [Serie documental; articulados, clasificación del gasto, apertura por jurisdicciones y composición por programa y objeto].

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Presupuesto. (2003–2015). *Presupuesto general de la Provincia de Buenos Aires: Analíticos del gasto y documentos programáticos del área de Seguridad* [Serie documental; ejercicios seleccionados].

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Presupuesto Público. (2016–2023). *Presupuesto general de la Provincia de Buenos Aires: Mensajes de elevación, leyes de presupuesto y planillas anexas* [Serie documental; ejercicios 2016–2019 y 2021–2023, con planillas anexas para años seleccionados].

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Presupuesto Público. (2016–2018). *Presupuesto general de la Provincia de Buenos Aires: Analíticos del gasto y documentos programáticos del Ministerio de Seguridad* [Serie documental].

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Economía, Dirección Provincial de Presupuesto Público. (s. f.). *Presupuestos años anteriores* [Archivo documental]. https://www.gba.gob.ar/economia/direccion_provincial_de_presupuesto_publico

Provincia de Buenos Aires. (2019). *Ley 15.165 de emergencia social, económica, productiva y energética en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires* [Prórroga del Presupuesto General 2019 para el ejercicio 2020]. Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/ley/2019/15165/209709

Provincia de Buenos Aires, Poder Ejecutivo. (2020). *Decreto 1/2020: Normas reglamentarias del Presupuesto General Ejercicio 2019, prorrogado para el ejercicio 2020*. Sistema de Información Normativa y Documental Malvinas Argentinas. https://normas.gba.gob.ar/ar-b/decreto/2020/1/209792