



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

**El desafío de la Implementación de las Estaciones Policiales en la
Provincia de Santa Fe, en el marco del Plan de Reorganización
Policial para Grandes Centros Urbanos.**



Licenciatura en Ciencia Política

Alumna: María Cecilia Ventosinos

Tutora académica: Lic. María Flor Abella

Programa rEGRESAR

RESCS - 334 / 2024

Agradecimientos:

En primer lugar, a la Universidad Nacional de Rosario, por su compromiso con una educación pública, gratuita y de excelencia, y por la creación del Programa rEGRESAR, cuya iniciativa me impulsó y motivó a culminar esta trayectoria académica. A la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, por brindar el marco institucional y formativo que hizo posible este proceso.

A Silvio Crudo, por su acompañamiento y orientación en el marco del mencionado Programa, y a Flor Abella, por su dedicación, profesionalismo y apoyo en esta última etapa.

A mi familia, por su presencia constante, su comprensión y su aliento incondicional en cada instancia del camino.

Y finalmente, a mi equipo de trabajo en el Ministerio, con quienes compartí gran parte de mi recorrido profesional y, en particular, el desarrollo del Plan abordado en este informe. A ellos, por el compromiso, la cooperación y la pasión compartida en los logros alcanzados y en los desafíos enfrentados.

¡Muchas gracias!!!

Resumen

El presente informe tiene como objeto la finalización de la Licenciatura en Ciencia Política en el marco de la RESCS 334/24 por el Programa rEGRESAR UNR. Se propone un análisis crítico y reflexivo del proceso de implementación del Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías para la Ciudad de Rosario y su Área Metropolitana, a partir del enfoque de políticas públicas. El trabajo parte de mi experiencia laboral tanto en la coordinación actual del Plan de Reorganización Policial para Grandes Centros Urbanos, como de mi participación directa en el diseño e implementación del mencionado Plan aprobado en el año 2016.

Índice

1. Introducción.	2
2. Situación Inicial.	3
3. Antecedentes.	5
4. Pertinencia del trabajo y modalidad elegida.	6
5. Objetivos.	8
5.1 Objetivo general.	8
5.2 Objetivos específicos.	8
6. Perspectiva teórica y enfoque metodológico.	8
7. Análisis del proceso de implementación del Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías.	12
8. Evaluación del proceso en el ámbito laboral y trayectoria profesional.	22
9. Conclusiones.	24
10. Bibliografía.	26
11. Anexos.	29
11.1 Anexo 1: Decreto 2144/2016. Donde el Gobierno de la Provincia de Santa Fe aprueba el Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías.	29
11.2 Anexo N° 2: Definiciones y categorías utilizadas para el análisis y el posicionamiento de los stakeholders en la matriz.	48
11.3 Anexo N°3: Entrevistas.	49

1. Introducción.

El presente informe final asume la modalidad de Práctica Disciplinar, enmarcada en la RESCS-334/24 del Programa Regresar UNR. Tiene como propósito analizar la participación en una de las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Santa Fe: el Plan de Reorganización del Sistema Policial para Grandes Centros Urbanos, que tuvo como antecedente el Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías para la Ciudad de Rosario y Área Metropolitana (PRISICOM), aprobado por Decreto N.º 2144/2016 en el marco del Plan Integral de Gestión en Seguridad Ciudadana (2015-2019).

El trabajo se estructura a partir de un objetivo general orientado a analizar la implementación del Plan como política pública, y tres objetivos específicos: describir el contexto de surgimiento y las características del Plan; reconstruir los alcances de su implementación y las estrategias desarrolladas; y relevar el accionar de los actores involucrados en dicho proceso. Para cumplimentar estos objetivos, metodológicamente se adopta un enfoque cualitativo que incluye el análisis documental, el estudio del marco normativo y del conjunto de actores implicados (stakeholders). Asimismo, se prevé la realización de entrevistas a informantes clave que participaron en distintas etapas del proceso.

La implementación de la política pública orientada a la creación y fortalecimiento de Estaciones Policiales en el ámbito provincial constituye un intento innovador de reconfiguración del modelo de seguridad pública, proponiendo un cambio de paradigma en la concepción del policiamiento preventivo. Esta iniciativa, enmarcada en el Decreto mencionado anteriormente, se presentó como una estrategia para descentralizar la respuesta del Estado ante las problemáticas de seguridad, buscando una mayor proximidad operativa de las fuerzas policiales y una respuesta más eficiente y articulada con la ciudadanía. A su vez, se planteó el fortalecimiento institucional mediante la mejora de las condiciones laborales y la profesionalización de la labor policial.

Sin embargo, la experiencia evidencia cómo los procesos de implementación pueden verse condicionados por los cambios de gestión política. En este caso, pese a que se construyeron y entregaron dos edificios destinados a funcionar como Estaciones Policiales, el cambio de administración implicó la interrupción del programa. Las edificaciones permanecieron desocupadas durante un período prolongado, sufriendo deterioros por falta de

uso y mantenimiento. Posteriormente, ambos espacios fueron refuncionalizados con fines distintos a los previstos originalmente: uno fue destinado a la instalación de la Central de Emergencias 911 —lo que implicó un gasto adicional significativo sobre una infraestructura recientemente finalizada— y el otro fue asignado a una sección policial sin vinculación directa con el modelo de policiamiento preventivo propuesto inicialmente.

Lo anterior permite reflexionar críticamente sobre cómo una implementación incompleta puede afectar la continuidad de las políticas públicas, especialmente en el ámbito de la seguridad, donde la planificación estratégica de largo plazo resulta fundamental. La discontinuidad en la ejecución de iniciativas estructurales no solo genera un desperdicio de recursos públicos, sino que también debilita la confianza ciudadana en las instituciones y retrasa transformaciones necesarias en materia de prevención del delito. Garantizar la sostenibilidad y continuidad de políticas implementadas de manera eficiente, más allá de los ciclos electorales, constituye un desafío crucial para avanzar hacia un modelo de seguridad más efectivo, democrático y cercano a la ciudadanía.

En este contexto, el nuevo plan de obras impulsado por la actual gestión provincial — que prevé la construcción de cuatro nuevas Estaciones Policiales en la ciudad de Rosario y tres en Santa Fe, con finalización estimada para diciembre de 2027— representa una oportunidad para consolidar este modelo de seguridad descentralizada. No obstante, más allá de la concreción edilicia, el verdadero desafío radica en lograr la apropiación del sistema tanto por parte de la institución policial —cuyo involucramiento es clave para transformar prácticas, procesos y metodologías de trabajo— como por parte de la ciudadanía, cuya adhesión resulta indispensable para legitimar y sostener los cambios. Solo de este modo será posible evitar que las políticas implementadas queden sujetas a los vaivenes de los ciclos políticos y garantizar, en cambio, su continuidad y efectividad en el tiempo.

2. Situación Inicial.

En el año 2013 se registró un incremento significativo en las tasas de homicidios en la ciudad de Rosario, lo que implicó su duplicación respecto de los niveles observados hasta 2010. En un contexto marcado por el sostenido crecimiento de los índices delictivos y de violencia, se realizó desde la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, un diagnóstico integral sobre el estado de las comisarías que conforman las 19 Unidades Regionales de la Provincia de Santa Fe, se identificó una situación crítica que afectaba

directamente la eficacia del sistema policial en sus funciones esenciales de prevención del delito, asistencia a la justicia e investigación.

El relevamiento evidenció una serie de problemáticas estructurales y operativas que se repetían de manera sistemática en las distintas jurisdicciones. Entre los factores más relevantes se destacaban: (i) la insuficiencia de personal policial; (ii) deficiencias en la formación y capacitación para el desarrollo de tareas esenciales, como la toma de denuncias y la confección de sumarios; (iii) la creciente sobrecarga de tareas administrativas y judiciales, que desviaba recursos operativos clave; (iv) limitaciones logísticas severas, con vehículos escasos o inadecuadamente asignados, lo que comprometía la capacidad de patrullaje y respuesta territorial; y (v) condiciones edilicias y laborales inadecuadas para el cumplimiento de las funciones policiales.

A estas dificultades se sumaban problemáticas de fondo, como la ausencia de criterios claros para el emplazamiento de dependencias, el deterioro estructural de los edificios, la deficiente gestión en el tratamiento de personas detenidas y un desempeño general insatisfactorio en materia de prevención y vinculación con la ciudadanía. Estas deficiencias impactaban de manera directa en la calidad del servicio policial y profundizaban la desconfianza social hacia las instituciones de seguridad.

En este marco, y en consonancia con el proceso de reforma policial en curso, se planteó una transformación estructural orientada a mejorar significativamente el modelo de policiamiento. Este proceso, sustentado en experiencias regionales e internacionales, tuvo como objetivo central la racionalización de las jurisdicciones territoriales urbanas para optimizar la prevención policial mediante una reestructuración de las dependencias en dos dimensiones clave: funcional y edilicia.

La creación de Estaciones Policiales constituyó una respuesta concreta a estos desafíos. Este nuevo modelo buscaba descomprimir a las comisarías de tareas administrativas y del cuidado de personas privadas de libertad, permitiendo una redistribución más eficiente de los recursos humanos hacia labores preventivas y operativas. Asimismo, las Estaciones Policiales se integraban a una estrategia más amplia de seguridad ciudadana, que incluía la implementación del Plan de Prevención Policial del Delito Urbano en Capas (P3DUC) y el fortalecimiento del eje tecnológico a través de la Central de Información Criminal Operativa

(OJO), el Sistema de Información Único Criminal (SIUC) y la incorporación de patrulleros inteligentes con capacidad de operar con información en tiempo real.

En última instancia, este conjunto de iniciativas apuntaba a consolidar un modelo de seguridad pública más moderno, eficiente y cercano a las necesidades de la población.

3. Antecedentes.

En términos generales, el diseño del plan incorpora el análisis de experiencias comparadas en países como Brasil, Holanda, Chile, Colombia y Japón, cuyas estructuras policiales se caracterizan por una diferenciación funcional entre unidades de gran escala, con competencias administrativas, y dispositivos de proximidad territorial orientados a fortalecer el vínculo con las comunidades locales dentro de sus respectivas jurisdicciones (Frühling, 2007; Bayley, 2006; Ungar & Arias, 2012).

Particularmente, se consideraron en profundidad los casos de Colombia y Chile, dado que ambos países desarrollaron modelos de gestión policial comunitaria que se constituyen en referentes para la región.

En 2010, la Policía Nacional de Colombia avanzó en la construcción de una cultura de convivencia ciudadana mediante la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC), aplicado inicialmente en las policías metropolitanas de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta y Pereira (Policía Nacional de Colombia, 2010). El objetivo central del plan consistió en optimizar el servicio de vigilancia policial a través de la reorganización del dispositivo en pequeñas unidades territoriales (cuadrantes), con una articulación más estrecha con las autoridades locales (Vásquez, 2014).

Los resultados de la aplicación del PNVCC se tradujeron en avances significativos en la lucha contra la delincuencia, en la prestación de un servicio policial integral, transparente y coordinado, así como en el fortalecimiento del trabajo en equipo, la resolución efectiva de los motivos de intervención policial y la consolidación de la confianza y la corresponsabilidad entre la ciudadanía y las autoridades locales (Policía Nacional de Colombia, 2012; Rivas & Salazar, 2016). Estos logros posicionaron a la experiencia colombiana como un referente internacional en materia de vigilancia comunitaria.

Por su parte, en Chile, los Carabineros desarrollaron el Plan de Cuadrante de Seguridad Preventiva (PCSP), concebido como una estrategia destinada a atender las necesidades de seguridad de la población en el ámbito urbano. Su finalidad principal es contribuir a la disminución del delito y al aumento de la percepción de seguridad, con énfasis en la relación directa entre ciudadanía y policía para el intercambio de información de interés (Carabineros de Chile, 2005).

El modelo contempla tres enfoques complementarios: policía profesional, policía comunitaria y policía orientada a la resolución de problemas, privilegiando las acciones de carácter preventivo (Dammert & Malone, 2006). Asimismo, su diseño se destina al nivel operativo de la institución (jefaturas de zona, comisarías y destacamentos) e integra principios de focalización, coordinación, territorialidad, participación, seguimiento y evaluación. Este esquema establece compromisos conjuntos entre los mandos locales, las comunidades y las autoridades con el propósito de dar respuesta a problemas específicos de seguridad (Carabineros de Chile, 2011; Frühling, 2007).

4. Pertinencia del trabajo y modalidad elegida.

Este trabajo final, se realiza en el marco del Programa rEGRESAR UNR y la Resolución C.S. No 228/2023, la cual dispone para aquellos estudiantes que para graduarse adeuden la presentación del Trabajo Final, Tesis o Tesina, pueden cumplimentar dicho requisito académico acreditando desempeñarse en el ámbito profesional específico, contar con una reconocida trayectoria de diez (10) años o más en dicho ámbito y/o presenten un trabajo o proyecto realizado durante su desempeño. En el presente apartado, se presentarán los argumentos a partir de los cuales considere apropiada esta modalidad para la finalización de la Licenciatura en Ciencia Política.

Desde el año 2014 me desempeño ininterrumpidamente en el actual Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Santa Fe. A lo largo de estos años he tenido la oportunidad de formarme de manera continua y específica para el ejercicio de la función pública, participando en diversas capacitaciones vinculadas a análisis e inteligencia criminal, estadísticas delictivas, fuentes abiertas (OSINT), gestión de la seguridad, planeamiento estratégico para la conducción, crimen organizado, precursores químicos, uso indebido de sustancias psicoactivas, prevención de lavado de activos, y diseño, planificación e implementación de políticas públicas, entre otros temas. Mi trayectoria en el sector público comenzó en la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales del entonces

Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Luego me desempeñé en distintas áreas dentro del Ministerio de Seguridad —como la Subsecretaría de Prevención y Control Urbano y la Secretaría de Seguridad Pública— hasta mi función actual en la Secretaría de Análisis y Gestión de la Información del Ministerio de Justicia y Seguridad. A lo largo de estos años, mis principales tareas han estado orientadas a la coordinación y supervisión de actividades y proyectos estratégicos en materia de seguridad pública. He liderado equipos multidisciplinarios, gestionado la planificación, implementación y seguimiento de políticas públicas, y participado en el diseño organizacional de nuevas estructuras institucionales. Asimismo, formé parte de equipos técnicos en la redacción de documentos normativos y operativos para planes y proyectos asignados.

Respecto al Plan de Reorganización Policial para contribuí en la elaboración del diagnóstico inicial del estado y funcionamiento de las comisarías, en un estudio comparado de modelos internacionales, y en el diseño del nuevo sistema para la Provincia, que implicó redefinir funciones, confeccionar organigramas y reorganizar las dependencias policiales tradicionales y realizar el diseño de estrategias para abordar el cambio institucional. Además, junto al equipo técnico realicé el diseño funcional y operativo de los edificios destinados a las nuevas Estaciones Policiales como así también a su Unidad de Procedimientos Policiales (también llamados Puntos de Ingreso o Identificación), estableciendo los lineamientos técnicos y organizacionales necesarios para garantizar una infraestructura adecuada a los requerimientos del servicio policial. Esta tarea implicó la definición de los espacios físicos en función de los procesos operativos, flujos de trabajo, niveles de seguridad, necesidades tecnológicas y modalidades de atención ciudadana. A partir del análisis funcional, se determinaron los ambientes requeridos, sus dimensiones, relaciones internas, accesos diferenciados, zonas de control, áreas técnicas y administrativas, y espacios para el personal operativo. Los lineamientos generados fueron trabajados con el equipo de arquitectura (Dirección de Arquitectura en la primera instancia y Unidad Ejecutora de Infraestructura en Materia de Seguridad Pública y Penitenciaria), quienes desarrollaron el diseño edilicio conforme a las especificaciones funcionales, asegurando así la adecuación entre la infraestructura y el modelo de gestión previsto para las nuevas dependencias. Actualmente coordino el diseño y planificación de la implementación, con la elaboración de documentos y estrategias correspondientes a cada etapa.

5. Objetivos.

5.1 Objetivo general.

- Analizar crítica y reflexivamente, desde el análisis de las políticas públicas, el proceso de implementación del Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías para la Ciudad de Rosario y el Área Metropolitana.

5.2 Objetivos específicos.

- Describir el contexto de surgimiento del plan y las principales características que lo componen.
- Reconstruir los alcances de la implementación y las estrategias elaboradas.
- Identificar y analizar el posicionamiento de los actores en la Comisión de Implementación del Plan.

6. Perspectiva teórica y enfoque metodológico.

El presente trabajo se inscribe en el campo de los estudios de las políticas públicas, con especial atención a la etapa de implementación, entendida como el conjunto de decisiones, acciones y omisiones del Estado que expresan modalidades específicas de intervención en la vida social. Desde esta perspectiva, las políticas públicas no se conciben únicamente como productos normativos o programáticos, sino como procesos dinámicos en los que interactúan diversos actores institucionales, políticos y sociales. Este enfoque sitúa el análisis en la intersección entre el diseño formal de las políticas, las condiciones contextuales en que se originan y los resultados derivados de su implementación.

En relación con la definición de política pública, Subirats (2008) sostiene que toda política busca dar respuesta a problemas políticos reconocidos en la agenda gubernamental. De manera complementaria, Oszlak y O'Donnell (1976) la entienden como un conjunto de acciones y omisiones que expresan modalidades de intervención estatal frente a cuestiones problematizadas socialmente. Estos autores remarcan que una "cuestión" surge cuando determinados individuos o grupos, estatales o no estatales, logran instalar un tema en la agenda pública.

El Estado, en este marco, no se concibe como un actor único y coherente, sino como un entramado de agencias y actores con objetivos y racionalidades heterogéneas, que pueden converger o entrar en conflicto. Su posicionamiento frente a los problemas públicos se define de manera contingente, producto de la interacción entre actores, recursos y marcos institucionales que imponen restricciones y oportunidades (Zurbriggen, 2006). En consecuencia, las políticas públicas deben ser entendidas como el resultado de dinámicas políticas que ningún actor controla por completo.

La teoría del ciclo de las políticas públicas ha ofrecido un marco útil para el análisis de estas dinámicas, al identificar etapas interdependientes de formulación, implementación y evaluación (Lasswell, 1956; Sabatier, 2007). Dentro de estas fases, la implementación adquiere un rol central, en tanto constituye el momento en que las decisiones gubernamentales se materializan en acciones. Aguilar Villanueva (1993) advierte que esta instancia no debe considerarse como una simple aplicación administrativa posterior a la decisión, sino como un proceso complejo en el que se reconfiguran objetivos y estrategias en función de recursos disponibles, actores involucrados y contextos institucionales.

En este sentido, la literatura destaca que la implementación no constituye un trámite burocrático, sino un espacio en el que se articulan dinámicas políticas, sociales e institucionales capaces de reforzar, modificar o incluso frustrar el diseño inicial de una política pública. Para comprender estas dinámicas resulta relevante el enfoque de stakeholders, que permite identificar a los actores con intereses, recursos o capacidades que inciden en los resultados de una política. Desde esta perspectiva, los stakeholders se definen como grupos o individuos afectados o con capacidad de afectar una decisión, cuya consideración resulta clave para comprender procesos de negociación, conflicto y cooperación (Falcão Martins & Fontes Filho, 1999).

La implementación involucra tanto a actores estatales como sociales, que intervienen en la definición de prioridades, en la asignación de recursos y en la resistencia o apoyo a determinadas medidas. El análisis de stakeholders facilita el reconocimiento de intereses explícitos e implícitos, el grado de poder relativo de los actores y la diferenciación entre actores primarios y secundarios, lo que permite identificar focos de conflicto y establecer con quiénes es necesario generar acuerdos estratégicos. La gestión estratégica de estos actores constituye, de este modo, una condición fundamental para el éxito de las políticas públicas (Falcão Martins & Fontes Filho, 1999).

En el campo de las políticas públicas de seguridad, se ha consolidado progresivamente el concepto de seguridad ciudadana, entendido no como una oposición, sino como una ampliación del tradicional paradigma de seguridad pública. Esta transformación implica una redefinición del enfoque, que ahora integra dimensiones más amplias e inclusivas, tanto en términos de actores intervinientes como de objetivos y estrategias.

De la Colina (1999) señala que entre los aspectos distintivos de esta concepción se encuentran: (i) la participación activa de una multiplicidad de actores, tanto estatales como provenientes de la sociedad civil; (ii) la atención no sólo a la dimensión objetiva de la seguridad —hechos delictivos y violentos efectivamente ocurridos—, sino también a su dimensión subjetiva —percepciones y sentimientos de inseguridad—; y (iii) un énfasis renovado en las estrategias de prevención, sin excluir los mecanismos de control y represión.

En esta línea, Vásquez (2015) destaca que la definición conceptual del término seguridad incide directamente en los modos de intervención y en la planificación operativa de las políticas públicas del área. La transición hacia un enfoque de seguridad ciudadana supone el diseño de políticas que trascienden el marco legal y la lógica exclusivamente estatal, para adoptar estrategias más integrales y participativas, orientadas a la prevención y a la mejora de la convivencia social. Este cambio de paradigma se enmarca en un contexto político e institucional donde se reconoce la necesidad de una intervención estatal integral y preventiva en múltiples planos, siendo el accionar policial solo uno de los elementos que componen la respuesta pública al fenómeno delictivo.

En consonancia con este diagnóstico, el Plan Integral de Gestión en Seguridad Ciudadana (2016), impulsado por el Ministerio de Seguridad, establece como objetivo prioritario brindar respuestas integrales a las demandas en materia de prevención del delito, articulando recursos y estrategias para mejorar tanto la provisión del servicio de seguridad pública como la eficacia de las acciones preventivas.

No obstante, este proceso ha enfrentado una serie de limitaciones estructurales. Entre las principales debilidades se destacan la falta de consolidación institucional del área, la escasa estabilidad de los equipos técnicos y la carencia de cuadros especializados, lo cual constituye una problemática común en varios países de América Latina. Esta situación ha dado lugar, en muchos casos, a la implementación de medidas aisladas y fragmentarias, generalmente reactivas frente a situaciones de crisis, sin una planificación estratégica de largo plazo.

Frente a ello, se plantea la necesidad de avanzar hacia políticas públicas estructurales y sostenidas, que adopten la planificación como principio rector y que aborden no sólo situaciones críticas, sino también los problemas estructurales que afectan la seguridad ciudadana. En este sentido, surge el Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías (PRISICOM), impulsado por el Ministerio de Seguridad a través de la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos. Este plan se fundamenta en la generación de conocimiento y evidencia empírica, y se inscribe dentro de los lineamientos de un modelo de policía integral.

Según Blackwell (2015), la solución a los problemas de inseguridad no pasa exclusivamente por una mayor presencia policial, sino por una “seguridad inteligente”, orientada estratégicamente a la prevención. Este enfoque plantea la necesidad de reorganizar el sistema policial para mejorar su eficacia, articulación territorial y capacidad preventiva.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo se sustenta en un enfoque cualitativo, en virtud de su capacidad para indagar en la dimensión procesual, relacional y contextual del objeto de estudio. Este enfoque posibilita captar la complejidad del proceso de implementación del PRISICOM en Rosario y su área metropolitana, atendiendo a la diversidad de perspectivas y experiencias que configuran su desarrollo.

El diseño metodológico contempla tres estrategias principales:

1. Análisis documental: revisión sistemática de bibliografía académica, informes técnicos, producciones periodísticas y documentos institucionales relacionados con la política bajo estudio, con el fin de identificar antecedentes, debates teóricos y narrativas institucionales que enmarcaron el surgimiento y despliegue del plan.
2. Estudio del marco normativo: examen de normas, decretos y resoluciones que dieron sustento al PRISICOM, con el propósito de reconocer lineamientos formales, orientaciones estratégicas y tensiones jurídico-institucionales que incidieron en su desarrollo.
3. Análisis de actores implicados (stakeholders): consideración del accionar de los actores institucionales, políticos y sociales involucrados en la implementación de la política, atendiendo a su posición relativa, sus intereses y sus estrategias de incidencia.

En complemento, se prevé la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave, seleccionados en función de su participación directa en distintas etapas del proceso. Estas

entrevistas contribuirán a reconstruir los alcances del plan, identificar las estrategias implementadas y relevar las percepciones de quienes intervinieron en su ejecución.

Las técnicas seleccionadas se aplicarán de manera complementaria, con el propósito de triangular la información y garantizar la validez de los hallazgos. De esta forma, el abordaje metodológico se orienta a describir el contexto de surgimiento del PRISICOM, reconstruir sus procesos de implementación y analizar el rol desempeñado por los actores involucrados, aportando una comprensión situada de los alcances y limitaciones de esta política pública en materia de seguridad pública y ciudadana.

7. Análisis del proceso de implementación del Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías.

El surgimiento del Plan puede ser interpretado como resultado de la convergencia entre un diagnóstico interno, la revisión de experiencias comparadas en materia de seguridad y estructuras policiales en países latinoamericanos, principalmente Colombia y Chile y el aumento de la tasa de criminalidad en las principales Ciudades de la Provincia, particularmente en Rosario.

El diagnóstico inicial sobre el sistema de comisarías de la ciudad de Rosario y el área metropolitana daba cuenta de un estado crítico, caracterizado por deficiencias edilicias, desorganización funcional, hacinamiento de personas privadas de libertad y limitaciones logísticas. Dichas problemáticas fueron relevadas por la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales a través de un informe realizado en 2015–2016¹, que documentó de manera exhaustiva tanto las condiciones materiales como las prácticas institucionales en las comisarías y subcomisarías de la Región. Este informe resultó clave en la construcción de un consenso político respecto de la necesidad de reformar estructuralmente el sistema.

El Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías (PRISICOM), aprobado mediante Decreto 2144/2016 (ver anexo N°1), se encuentra asociado a la incorporación del dispositivo policial y tecnológico provincial denominado Dirección General Central del OJO (aprobada mediante Decreto 0224/2019), que incluye la Central de Atención

¹El informe citado no fue publicado oficialmente, ya que su finalidad consistió en proporcionar insumos técnicos para la formulación de decisiones políticas. Sin embargo, parte del diagnóstico allí contenido fue incorporado en el documento base del Plan de Refuncionalización del Sistema de Comisarías, incluido como anexo del Decreto N.º 2144/17 que aprueba dicho plan.

a la Emergencia -CAE 911- y la Central de Información Criminal Operativa - CICO-, tal como se explicita en la normativa y en distintas comunicaciones oficiales que mencionan la creación de Estaciones Policiales y Puntos de Ingreso para la realización de diligencias administrativas y judiciales. Posteriormente, el mencionado Decreto vinculó el PRISICOM al cambio de paradigma operativo, en coordinación con la Central del OJO y el Plan de Prevención Policial del Delito Urbano en Capas (P3DUC), actualmente vigente bajo la denominación de Plan de Capas y Cuadrículas (PC2). Cabe señalar que ya en 2017 se habían iniciado obras para la construcción de la Estación Policial Sudoeste y Sur, lo cual refleja un proceso de diseño escalonado, retomado y profundizado durante los años 2024 y 2025.

La propuesta del PRISICOM respondió, en este marco, a la necesidad de superar un modelo históricamente centrado en la comisaría como unidad básica de orden público, el cual se había mostrado incapaz de responder eficazmente a las transformaciones del entorno urbano y social. En consecuencia, se planteó la creación de Estaciones Policiales y Puntos de Ingreso, con el fin de racionalizar las jurisdicciones territoriales y redefinir las funciones policiales en dos dimensiones fundamentales: funcional y edilicia.

Para el caso concreto de la ciudad de Rosario resulta adecuado vincular la planificación del despliegue policial y específicamente de las comisarías, con la planificación de la ciudad a través de la descentralización por distritos. Se define un nuevo modelo de dependencia policial, encuadrada territorialmente con la planificación urbanística de los 6 Centros Municipales de Distrito establecidos por la Municipalidad de Rosario. El sistema de comisarías tradicionalmente conocido en la Ciudad de Rosario se irá reemplazando progresivamente por 6 Estaciones Policiales, una por cada Distrito Municipal con su correspondiente Punto de Ingreso.

Imagen 1: Ubicación de las Estaciones Policiales en la Ciudad de Rosario. Una Estación por cada Distrito Municipal.



Fuente: Gobierno de la Provincia de Santa Fe. Presentación del Plan de Obras de Estaciones Policiales 2025.

Entre las principales características del plan se destacan:

1. **Dimensión funcional:** reorganización de tareas policiales, priorización de las tareas preventivas por sobre las reactivas, jerarquización de funciones y profesionalización de áreas específicas (investigación, análisis criminal, patrullaje).
2. **Dimensión edilicia:** construcción de nuevos edificios diseñados para garantizar un eficaz y eficiente trabajo policial, generar espacios de bienestar policial y asegurar una atención ciudadana de excelencia, sustentada en principios de profesionalidad, transparencia y receptividad institucional, sustituyendo infraestructura obsoleta.
3. **Gestión del recurso humano:** reasignación del personal desde funciones administrativas hacia tareas operativas de prevención y proximidad.
4. **Bienestar policial:** Jerarquizar el espacio de trabajo, brindando además zonas de descanso, entrenamiento y esparcimiento con el objeto de fortalecer el sentido de pertenencia tanto con la Institución como así también con la jurisdicción donde se desempeñan.
5. **Innovaciones operativas:** implementación de patrullaje por cuadrículas y cuadrantes, articulados con el Sistema 911, diferenciando patrullaje de respuesta inmediata y patrullaje operacional preventivo.
6. **Gestión de detenidos:** creación de Puntos de Ingreso y Módulos Transitorios de Detención, lo que permite reducir la sobrecarga de las comisarías y fortalecer la coordinación con el Ministerio Público de la Acusación.
7. **Articulación institucional y territorial:** vinculación del despliegue policial con la planificación urbana, particularmente en la ciudad de Rosario, a través de los seis Centros Municipales de Distrito; y coordinación con municipios, el Ministerio Público y organizaciones de la sociedad civil.
8. **Enfoque integral de seguridad ciudadana:** incorporación de innovaciones tecnológicas y administrativas, fortalecimiento del vínculo con la comunidad y aplicación de protocolos de rendición de cuentas basados en indicadores de gestión

En síntesis, el PRISICOM constituye un proyecto de reforma estructural del sistema policial provincial, sustentado en un diagnóstico riguroso de las limitaciones de las comisarías tradicionales, enriquecido con experiencias comparadas internacionales y diseñado para

optimizar recursos, mejorar la eficiencia institucional y consolidar un modelo de seguridad ciudadana integral con mayor coherencia territorial, funcional y organizacional.

En el proceso de reconstrucción de los alcances de la implementación del Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías, se observa que la estrategia central consiste en la conformación de una Comisión de Implementación, formalizada mediante la Resolución N.º 0818/2017. Esta instancia tiene como mandato diseñar y poner en marcha un nuevo esquema de policiamiento, que implica el rediseño organizacional, la elaboración de reglamentos internos y la creación de dispositivos de gestión orientados a transformar el rol de la institución policial. El desafío primordial radica en que el cambio se gesté desde el interior de la propia fuerza, promoviendo su participación activa en la redefinición de funciones y estructuras.

El nuevo modelo, basado en el emplazamiento de un número reducido de comisarías tradicionales, implica la reasignación de recursos pertenecientes al Comando Radioeléctrico, la Brigada Motorizada, la Brigada de Orden Urbano (BOU) y a todo componente cuya acción resulte necesaria para establecer nuevos esquemas de patrullaje y prevención. A partir de ello, se proyecta un modelo de comisaría con funciones claramente definidas —administrativas, operativas y de prevención—, revisándose de manera integral los criterios de despliegue en términos de extensión geográfica, densidad poblacional, infraestructura de servicios, condiciones habitacionales e incidencias delictivas, entre otros factores.

El modelo de Estación Policial prevé que las nuevas dependencias planifiquen y ejecuten los servicios de seguridad ciudadana bajo las premisas de prevención y respuesta inmediata, mediante un sistema de Patrullaje por Cuadrantes y el emplazamiento de Unidades de Proximidad Policial. Esta reformulación busca mejorar la calidad del modelo de policiamiento, incorporando herramientas de análisis e inteligencia criminal, criterios de proximidad con la ciudadanía, protocolización y sistematización de procesos, así como la optimización de recursos. La proyección de nuevos edificios construidos ad hoc forma parte de una planificación integral orientada a generar ambientes laborales adecuados para el cumplimiento de las funciones policiales. Dichos edificios son concebidos para garantizar condiciones óptimas de desempeño del personal y, simultáneamente, ofrecer a la ciudadanía espacios seguros y accesibles para la radicación de denuncias y la realización de trámites ante la institución policial. Las nuevas dependencias concentran tanto las funciones administrativas,

logísticas y de bienestar personal como aquellas vinculadas con la planificación táctica-operativa de los servicios de seguridad y su correspondiente rendición de cuentas.

El Sistema de Puntos de Ingreso (SPI), aprobado mediante la Resolución N.º 0524 del 16 de marzo de 2017, establece la mencionada división funcional, disponiendo que la recepción y el registro de los procedimientos policiales se efectúen a través de dicho sistema, en el cual se concentran todas las diligencias y tareas administrativas requeridas. Cada Punto de Ingreso se corresponde con la jurisdicción de una Estación Policial y se emplaza en edificios seleccionados de las entonces dependencias de Orden Público (Comisarías). A tal efecto, estos espacios deben ser reacondicionados mediante las obras necesarias que permitan un desarrollo ágil, eficaz y conforme con estándares internacionales de todas las actividades vinculadas a la recepción, registro, documentación y demás diligencias policiales. En tales ámbitos resulta indispensable contar con infraestructura y recursos materiales, tecnológicos y humanos adecuados para establecer una metodología de trabajo eficiente y mantener un vínculo permanente con el Ministerio Público de la Acusación (MPA), las áreas de control municipal correspondientes y el Servicio Público Provincial de Defensa Penal (SPPDP), entre otros actores directa o indirectamente involucrados, como el Servicio Penitenciario y la Oficina de Gestión Judicial (OGJ).

Ahora bien, la mencionada Comisión enfrentó limitaciones significativas. Aunque se buscó la participación del nivel de conducción superior de la policía en calidad de actor técnico y conceptual, este no logró ocupar plenamente ese rol. La única dependencia con una participación sostenida fue la Dirección General Central OJO, que aportó insumos documentales, organigramas, normativas, diagnósticos y asistencia técnica en las instancias de trabajo. Si bien se alcanzó cierta adhesión inicial de la jefatura policial, la apropiación resultó parcial: numerosos miembros de la comisión no llegaron a interiorizarse en los objetivos ni en las discusiones, lo que derivó en una implementación incompleta.

En este marco, antes de la finalización de la gestión se logró poner en marcha únicamente una prueba piloto de lo que serían los Puntos de Ingreso, orientados a agrupar y coordinar los procedimientos policiales de distintas comisarías dentro de cada distrito. Esta experiencia inicial, sin embargo, generó cierta confusión respecto de los objetivos del plan, al punto que en el seno de la institución policial comenzó a circular la denominación informal de “megas comisarías”, concepto que distorsionaba el sentido original de la iniciativa, centrado en la reorganización funcional más que en la mera concentración edilicia.

La conducción policial, por su parte, manifestó resistencias de diverso orden. Por un lado, se evidenció una resistencia cultural asociada a los procesos de cambio organizacional, especialmente en instituciones con tradiciones arraigadas y estructuras jerárquicas rígidas. Por otro lado, el tiempo disponible para la ejecución de la política —cuatro años de gestión— resultó insuficiente para completar todas las etapas previstas, considerando que el proceso se inició sobre la base del diagnóstico previamente mencionado acerca del estado y funcionamiento de las comisarías existentes. Cabe destacar que la transformación propuesta no se limitaba al aspecto edilicio, sino que implicaba una reconfiguración funcional y operativa de las dependencias, con impactos directos tanto en la estructura como en la cultura organizacional de la fuerza.

Hacia el cierre de la gestión, las autoridades entrantes comenzaron a manifestar públicamente, a través de los medios de comunicación, dudas sobre la continuidad del Plan de Refuncionalización de Comisarías y la incertidumbre respecto del destino de los edificios que se encontraban en etapa de finalización. Estas declaraciones anticipaban un escenario de inestabilidad y posible discontinuidad, que finalmente condicionó la consolidación de los avances alcanzados.

Sumándose a las consecuencias del cambio de gestión política, la no finalización de obras de los nuevos edificios, hicieron que el proyecto atravesara un impasse y, en algunos aspectos, un retroceso. Se reabrieron comisarías previamente desactivadas y se reconvirtieron edificios previstos para estaciones policiales hacia funciones no vinculadas al plan. Este viraje respondió, en parte, a la débil apropiación institucional de la policía, que terminó adaptándose a las nuevas prioridades gubernamentales sin sostener los lineamientos originales.

En una segunda etapa, iniciada en 2023, con un nuevo cambio de gestión, se redefinieron las estrategias de implementación. Creándose una nueva Comisión, mediante Resolución Ministerial N° 0827/2025. El eje central fue la transformación del modelo de policiamiento, desplazando el poder de conducción de las Agrupaciones de la Unidad Regional hacia una jefatura de Estaciones Policiales, donde cada jefe sea responsable de su jurisdicción y pueda realizar la rendición de cuenta correspondiente. Este rediseño buscó homologar la división político-administrativa de la ciudad, descentralizar la conducción operativa y administrativa y dotar a las nuevas estaciones de infraestructura que favoreciera el bienestar del personal, con espacios de descanso, vestuarios, auditorios y comedores.

El contraste entre ambas etapas es significativo. Entre 2016 y 2019, las principales dificultades se vincularon con la resistencia institucional de la policía y con la lentitud en la ejecución de obra pública, obstaculizada en parte por la burocracia. Frente a ello, la estrategia fue apelar al consenso, incorporar sugerencias de la propia fuerza e intentar generar apropiación, aunque de manera progresiva y con resultados limitados. En cambio, la etapa posterior se caracterizó por una estrategia de aceleración de los procesos, sostenida en la convergencia entre conducción política y policial. El respaldo mutuo permitió reducir resistencias. A su vez agilizar la infraestructura mediante la participación de la Unidad Ejecutora de Infraestructura en Materia de Seguridad Pública y Penitenciaria.

En términos críticos, puede afirmarse que el diseño de estrategias de implementación revela tensiones propias de los procesos de reforma institucional: la necesidad de generar apropiación dentro de la fuerza policial, el condicionamiento que imponen los cambios de gestión política y las limitaciones estructurales de la burocracia estatal. La consolidación del plan depende, en última instancia, de la capacidad de articular sostenidamente voluntades políticas e institucionales, evitando retrocesos que debiliten los objetivos estratégicos planteados.

La implementación del Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías se caracterizó por la participación de múltiples actores institucionales, políticos y sociales. Tal como sostienen Falcão Martins y Fontes Filho (1999), los stakeholders deben ser comprendidos como actores que, en función de sus intereses, recursos y niveles de poder, ejercen distintos grados de influencia sobre un proceso de gestión. El análisis de su posicionamiento permite comprender las tensiones, consensos y dinámicas que atravesaron el desarrollo del plan, así como las condiciones que facilitaron u obstaculizaron su implementación.

Por su parte, el Ministerio de Seguridad constituyó el núcleo rector del proceso, enmarcado en una decisión política clara por parte del Gobierno de la Provincia. La comisión de implementación incluyó funcionarios de diversas áreas ministeriales, aunque no todos contaban con capacidad de decisión ni con un conocimiento técnico suficiente para profundizar en los aspectos más sensibles de la política. Esto derivó en dificultades para otorgar a ciertos temas el tratamiento necesario. Aunque existió acompañamiento político explícito, el grado de involucramiento de las áreas ministeriales fue heterogéneo, lo cual limitó inicialmente el alcance de los resultados esperados.

Por otro lado, la Policía, representó un actor clave en el proceso, dado su poder institucional y su rol en la ejecución operativa. Durante la primera etapa, se identificó una resistencia institucional y cultural que obstaculizó la apropiación del plan. Frente a ello, se implementaron estrategias de consulta y consenso destinadas a incorporar aportes policiales y fomentar un mayor compromiso. Sin embargo, los niveles superiores de conducción policial no llegaron a asumir plenamente el rol de aporte técnico y conceptual que se esperaba de ellos. La excepción fue la Dirección General Central OJO, que nuclea a la Central de Emergencias 911 y a la Central de Información Criminal Operativa, cuya participación activa se tradujo en la elaboración de documentos base, organigramas, normativas, diagnósticos y asistencia técnica en diversas instancias de trabajo conjunto con el equipo técnico del Ministerio.

A partir de 2023, se produjo un cambio de etapa, caracterizado por un alineamiento entre conducción política y conducción policial. Este nuevo escenario disminuyó la necesidad de negociaciones constantes y permitió acelerar la implementación, en un contexto de convergencia de intereses que abrió una “ventana de oportunidad” para el avance del plan.

Respecto al eje de infraestructura, han sido actores claves la Dirección de Arquitectura y el Ministerio de Obras Públicas. En la primera etapa, el diseño y la etapa de proyecto la desarrolló la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Seguridad, pero la ejecución de las obras edilicias fue responsabilidad del Ministerio de Obras Públicas, que llevó adelante las licitaciones y el seguimiento de las empresas contratistas. Aunque los lineamientos arquitectónicos fueron diseñados en coordinación con el equipo técnico, la falta de familiaridad de Obras Públicas con requerimientos técnicos específicos —como los relativos a armerías— generó dificultades en el cumplimiento de normativas y regulaciones. Este esquema descentralizado reflejó desconexiones entre el diseño funcional y la ejecución material de los edificios.

En la segunda etapa, iniciada en 2023, se creó la Unidad Ejecutora de Infraestructura en materia de Seguridad Pública y Penitenciario, con rango de secretaría de Estado, que asumió la responsabilidad de diseñar y ejecutar proyectos de manera coordinada con el equipo técnico del plan. Esta reconfiguración institucional permitió un mayor ajuste entre los espacios edilicios y las necesidades operativas, garantizando que la infraestructura acompañará la lógica funcional de los procesos policiales y de gestión de la seguridad.

La sociedad civil se configuró como un actor con legitimidad simbólica y social en torno al proceso. En la primera etapa, se promovieron instancias de participación comunitaria, mediante encuentros con vecinales, clubes y organizaciones no gubernamentales, donde se difundía el proyecto y se generaba apoyo hacia el cambio de paradigma propuesto. Sin embargo, también emergieron resistencias vinculadas al cierre de comisarías de proximidad, tanto por cuestiones edilicias como por el proceso de refuncionalización. Aunque la ciudadanía expresaba críticas hacia el funcionamiento policial y una falta de confianza en la institución, el cierre de las dependencias barriales despertaba oposición, evidenciando la importancia del componente territorial como referencia de seguridad cotidiana para los vecinos.

El posicionamiento de los actores involucrados en la implementación del plan puede comprenderse a partir de los conceptos de poder, legitimidad y urgencia desarrollados por Falcão Martins y Fontes Filho (1999).

El Ministerio de Seguridad y el Gobierno provincial se constituyeron como stakeholders de alta centralidad, con poder decisorio y legitimidad política. Su respaldo fue condición necesaria para sostener el proceso, aunque la heterogeneidad en el compromiso de las áreas limitó la efectividad inicial.

La institución policial concentró un poder significativo y una influencia directa sobre el proceso. Su resistencia inicial ilustró la dificultad de alinear intereses institucionales con objetivos estratégicos, aunque el aporte técnico de la Dirección General Central permitió sostener avances parciales. En la segunda etapa, la convergencia de intereses entre conducción política y conducción policial configuró un escenario de mayor gobernabilidad, potenciando la viabilidad del plan.

El Ministerio de Obras Públicas evidenció cómo actores con poder operativo, pero con menor legitimidad en relación con los objetivos estratégicos pueden generar tensiones. La creación de la Unidad Ejecutora corrigió esa disociación, articulando mejor intereses técnicos y objetivos políticos.

La sociedad civil, por su parte, mostró un alto nivel de legitimidad pero un poder indirecto. Su apoyo inicial resultó fundamental para legitimar el proceso, aunque las resistencias al cierre de comisarías reflejaron tensiones entre la lógica del rediseño institucional y las percepciones ciudadanas sobre seguridad territorial.

En conjunto, el análisis revela que la implementación del plan estuvo atravesada por interacciones complejas entre actores con diferentes niveles de poder, legitimidad y urgencia. La transición entre etapas evidencia cómo la gestión estratégica de stakeholders constituye un factor central para la sostenibilidad de políticas públicas, en tanto permite articular posiciones divergentes y aprovechar ventanas de oportunidad derivadas de alineamientos coyunturales.

Tabla 1: Análisis del posicionamiento o ponderación² de los actores intervinientes en la implementación del Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías.

Actor	Poder	Interés	Legitimidad	Posicionamiento/ Ponderación
Ministerio de Seguridad y Gobierno provincial	Alto	Alto	Alto	Stakeholders dominantes: definen la orientación política y estratégica del plan.
Institución policial (conducción superior)	Alto	Variable (bajo en primera etapa, alto en segunda)	Alto	Stakeholders decisivos: resistencia inicial, luego alineamiento que apoya la implementación.
Dirección General Central (911 y CICO)	Medio	Alto	Alto	Stakeholders dependientes: con fuerte legitimidad técnica, aportan insumos clave aunque sin poder de decisión.
Ministerio de Obras Públicas (primera etapa)	Medio	Medio	Bajo en relación al plan	Stakeholders discrecionales: ejecutaron obras pero con poca alineación a los objetivos estratégicos.

² Ver Anexo N°2: Definiciones y categorías utilizadas para el análisis y el posicionamiento de los stakeholders en la matriz.

Unidad Ejecutora (segunda etapa)	Medio-Alto	Alto	Alto	Stakeholders definitivos: articularon ejecución técnica con objetivos funcionales.
Sociedad civil (vecinos, organizaciones barriales)	Bajo	Alto (apoyo inicial, resistencia posterior)	Alto	Stakeholders de apoyo: legitimidad simbólica, sin poder directo, pero con capacidad de generar presión social.

Fuente: Elaboración propia

El posicionamiento de los actores dentro de la matriz evidencia que la implementación del plan no se explica únicamente por la capacidad formal de decisión, sino por la interacción dinámica entre poder, interés y legitimidad. En este sentido, la conjunción de stakeholders dominantes y decisivos permitió encauzar la orientación estratégica del proceso, mientras que los actores dependientes y definitivos aportaron insumos técnicos fundamentales para su operativización. Al mismo tiempo, la presencia de stakeholders discrecionales y de apoyo mostró cómo la legitimidad —en sus dimensiones técnica y social— puede incidir en la viabilidad de las políticas más allá del poder institucional. Este análisis permite concluir que la articulación y el equilibrio entre estas posiciones resultaron determinantes para explicar tanto los avances como las resistencias que atravesó la implementación del plan.

8. Evaluación del proceso en el ámbito laboral y trayectoria profesional.

A lo largo de mi trayectoria laboral, particularmente en el marco del proyecto desarrollado en el presente informe, como así también en otras instancias dentro de mi recorrido en la gestión pública, he podido poner en práctica una serie de saberes, herramientas y competencias adquiridas durante mi formación en la Licenciatura en Ciencia Política. Al mismo tiempo, estas experiencias profesionales han contribuido de forma significativa a la construcción de nuevos saberes, al fortalecimiento de mi formación disciplinar y a la incorporación de competencias específicas del campo.

Entre los saberes puestos en juego, destaco especialmente los vinculados al análisis, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, competencias centrales de nuestro

campo disciplinar. La posibilidad de abordar las distintas etapas del ciclo de una política pública —diagnóstico, formulación, implementación y evaluación— fue clave para poder trabajar los desafíos del PRISiCom, así como también lo fue la identificación y análisis de los diferentes actores involucrados o stakeholders. En este sentido, resultó sumamente útil la bibliografía trabajada durante la carrera, como los aportes de Regonini, y el enfoque propuesto por Falcao Martins y Fontes Filho respecto a la formulación estratégica en función de los actores clave.

Por otro lado, mi trayectoria me permitió desarrollar y afianzar una habilidad fundamental para el politólogo contemporáneo: la capacidad de adaptarse y desempeñarse en contextos de cambio. Este rasgo, definido como uno de los objetivos generales de la carrera, se vio claramente reflejado en mi experiencia profesional, marcada por escenarios cambiantes, tanto en términos institucionales como políticos. Pude comprobar que contar con herramientas teóricas y analíticas adecuadas es crucial para intervenir con eficacia en este tipo de contextos.

Asimismo, pude experimentar de forma concreta otro de los ejes de la formación en Ciencia Política: el trabajo interdisciplinario. Integré y coordiné equipos conformados por profesionales de distintas disciplinas, lo que me permitió no solo aplicar marcos teóricos propios del campo, sino también ponerlos en diálogo con otras perspectivas, enriqueciendo tanto mi capacidad analítica como mi comprensión de la complejidad de las políticas públicas. Este aprendizaje se tradujo en una mayor flexibilidad intelectual, empatía profesional y capacidad de liderazgo colaborativo.

También quiero destacar los aportes de contenidos curriculares específicos como los de la materia Teoría de la Administración Pública II, especialmente en lo referente al análisis comparado de políticas. Esta perspectiva me permitió, junto al equipo de trabajo, revisar experiencias regionales similares en América Latina, facilitando la elaboración de propuestas adaptadas al contexto local pero informadas por buenas prácticas internacionales.

En términos de nuevas competencias adquiridas, considero que la experiencia profesional ha fortalecido significativamente las capacidades de:

- Gestión pública efectiva, orientada a resultados y con foco en la institución;
- Coordinación de equipos de trabajo interdisciplinarios;
- Análisis estratégico de actores clave y toma de decisiones fundamentadas;
- Producción de diagnósticos y documentos técnicos, indispensables para la implementación de políticas públicas.

Finalmente, ésta trayectoria laboral también me generó nuevos interrogantes sobre el funcionamiento real de las instituciones públicas, las tensiones entre lo técnico y lo político, la

cuestión de los recursos humanos y la necesidad de revisar continuamente nuestros marcos teóricos a la luz de la experiencia empírica. Estos interrogantes se constituyen hoy como líneas posibles de profundización dentro de mi desarrollo profesional y académico.

En conclusión, en estos años he experimentado un espacio fértil para articular teoría y práctica, consolidar saberes previos y adquirir nuevas habilidades.

9. Conclusiones.

El análisis realizado permitió comprender el proceso de implementación del Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías para la Ciudad de Rosario y el Área Metropolitana como una experiencia clave en la construcción de capacidades estatales en materia de seguridad pública. La decisión de focalizar el estudio en esta primera etapa respondió a la relevancia que tuvo como antecedente y punto de inflexión dentro de un proceso más amplio de transformación institucional, cuyo desarrollo posterior se vio condicionado por los cambios de gestión política y la ausencia de mecanismos que garantizaran continuidad en la política pública.

Además, permitió identificar que la implementación de una reforma institucional de largo plazo requiere de una planificación sostenida en el tiempo, respaldada por acuerdos interinstitucionales y un equipo técnico que proteja el proceso frente a los vaivenes electorales. La experiencia analizada evidencia que la falta de continuidad entre gestiones puede interrumpir o incluso revertir avances significativos, afectando la consolidación de las transformaciones previstas. En este sentido, se destaca la necesidad de generar dispositivos institucionales que permitan preservar los logros intermedios y otorgar estabilidad a las políticas estratégicas en materia de seguridad, de modo que puedan trascender los ciclos de gobierno y consolidarse como políticas de Estado.

Asimismo, el estudio permitió reconocer los impactos positivos potenciales del plan, tanto en el plano operativo como en el institucional. La refuncionalización de las comisarías supondría una mejora sustantiva en la infraestructura edilicia y tecnológica, generando condiciones más adecuadas para el desempeño del personal policial y para la atención ciudadana. A su vez, fortalecería la capacidad de gestión y coordinación interinstitucional, incrementando la eficacia de las acciones preventivas y de respuesta frente a la inseguridad. Estos avances se proyectan también sobre la relación entre la policía y la comunidad, al

favorecer una presencia estatal más moderna, accesible y profesional, orientada a la recuperación de la confianza social en las instituciones de seguridad.

Finalmente, el caso analizado ofrece aprendizajes relevantes para el campo del análisis de políticas públicas. La aplicación del enfoque de stakeholders permitió visibilizar las dinámicas de poder, los intereses y las legitimidades que condicionan la toma de decisiones y la implementación efectiva de las políticas. Desde esta perspectiva, el Plan de Refuncionalización se configura como una experiencia que combina desafíos técnicos y políticos, cuyo estudio contribuye a reflexionar sobre las posibilidades y límites de las reformas institucionales en contextos urbanos complejos. En suma, se reafirma la importancia de construir políticas públicas sostenibles, basadas en la continuidad institucional, la articulación intersectorial y la participación de actores estratégicos, como requisito esencial para fortalecer la capacidad de gestión y la eficacia de la acción pública en el campo de la seguridad.

10. Bibliografía.

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Blackwell, R. (2015). *Seguridad inteligente: desafíos y estrategias para América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Carabineros de Chile. (2005). *Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*. Dirección General de Carabineros de Chile.
- Carabineros de Chile. (2011). *Evaluación del Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*. Departamento de Estudios de Carabineros de Chile.
- Dammert, L., & Malone, M. F. T. (2006). La reforma policial en América Latina: El caso chileno. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 41–63. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100002>
- De la Colina, F. (1999). *Seguridad ciudadana: un paradigma en construcción*. FLACSO.
- Falcão Martins, J. T., & Fontes Filho, J. R. (1999). *Gestão estratégica de stakeholders: Atores, interesses e poder*. Fundação Getulio Vargas.
- Frühling, H. (2007). *La policía comunitaria en América Latina: Una estrategia para mejorar la seguridad y la confianza ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Informe Reporte de actualización semestral. *Indicadores de criminalidad registrada. Fiscalías Regionales y Unidades Regionales (2015–2020)*. https://www.santafe.gob.ar/ms/osp/wp-content/uploads/sites/46/2020/12/35.-Criminalidad_Registrada_FR-y-UR_2015-2020_vFinal_25-09-2020.pdf
- Lasswell, H. D. (1956). *The decision process: Seven categories of functional analysis*. University of Maryland Press.
- Oszlak, O., & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Documento CEDES (4), 1–54.
- Policía Nacional de Colombia. (2010). *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC)*. Dirección General de la Policía Nacional de Colombia.

Policía Nacional de Colombia. (2012). *Balance del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Dirección General de la Policía Nacional de Colombia.

Publicación de Carabineros de Chile. *Plan de Cuadrante de Seguridad Preventiva*. <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/376-plan-cuadrante>

Publicación de la Policía Nacional de Colombia. Dirección Nacional - Dirección Nacional de Seguridad Ciudadana. *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (Actualización Tomo 2.2)*. <https://www.policia.gov.co/vinculos/habeas-data>

Rivas, F., & Salazar, M. (2016). *Políticas de seguridad y policía comunitaria en América Latina*. Editorial Universidad del Rosario.

Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process* (2nd ed.). Westview Press.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.

Ungar, M., & Arias, E. (2012). *Community policing in Latin America: Innovations and challenges*. Routledge.

Vásquez, J. C. (2014). La implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes en Colombia. *Revista Criminalidad*, 56(1), 133–149.

Vásquez, J. (2015). *Políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina: Retos y perspectivas*. CLACSO.

Zurbriggen, C. (2006). El análisis de políticas públicas: un enfoque basado en actores. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 67–83.

Zavaleta Betancourt, J. A. (Coord.). *La inseguridad y la seguridad ciudadana en América Latina*. CLACSO.

[https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/pais autor libro detalle.php?id libro=730&campo=autor&texto=3327&pais=1](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/pais_autor_libro_detalle.php?id_libro=730&campo=autor&texto=3327&pais=1)

Artículos Periodísticos:

“Estaciones policiales: el cambio de gestión abre un enigma sobre su futuro.” *La Capital*. <https://www.lacapital.com.ar/policiales/estaciones-policiales-el-cambio-gestion-abre-un-enigma-su-futuro-n2528297.html>

“Pullaro vuelve a impulsar el plan de estaciones policiales en Rosario y Santa Fe.” La Capital.
<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/pullaro-vuelve-impulsar-el-plan-estaciones-policiales-rosario-y-santa-fe-n10106488.html>

“Chau comisarias: cómo es el cambio de paradigma con las estaciones policiales” La Capital.
<https://www.lacapital.com.ar/la-ciudad/chau-comisarias-como-es-el-cambio-paradigma-las-estaciones-policiales-n10185192.html>

11. Anexos.

11.1 Anexo 1: Decreto 2144/2016. Donde el Gobierno de la Provincia de Santa Fe aprueba el Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías.

Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

DECRETO N° 2144

SANTA FE "Cuna de la Constitución Nacional", **24 AGO 2016**

VISTO:

El expediente N° 00215-0004420-2, del registro del Sistema de Información de Expedientes -Ministerio de Seguridad-, mediante el cual se propicia la refuncionalización del sistema de comisarías para la ciudad de Rosario y área metropolitana, y;

CONSIDERANDO:

Que luego de un estudio pormenorizado relacionado con la situación de las Comisarías y Subcomisarías de la ciudad de Rosario y área metropolitana, se ha diseñado un nuevo esquema de organización y funcionamiento del Sistema de Comisarías, ello con el objeto de optimizar la administración de los recursos disponibles, e incrementar a su vez la eficiencia del servicio policial en la ciudad;

Que el nuevo Sistema aludido, se ha plasmado en el denominado "PLAN DE REFUNCIONALIZACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE COMISARÍAS PARA LA CIUDAD DE ROSARIO Y ÁREA METROPOLITANA", el que se crea por el presente decisorio, y cuyos lineamientos se encuentran detallados en el "Anexo Único" que se agrega y forma parte de este Decreto;

Que la Ley N° 13.297 -cuya vigencia fue prorrogada por su similar N° 13.524- denominada de "Emergencia en Seguridad", consigna en su artículo 1° aquello que es entendido como uno de los pilares esenciales a contemplar a fines de evaluar la situación de emergencia, esto es, "(...) a) Los aspectos orga/



Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

//nizativos, funcionales y operativos del Sistema de Seguridad Pública de la Provincia y sus componentes, en el marco de la legislación vigente (...);

Que en tal entendimiento, su artículo 2° autoriza al Poder Ejecutivo para que, a través del Ministerio de Seguridad y/o la Jurisdicción que estime pertinente, lleve adelante determinadas acciones, entre las que se encuentra la de: (...) d) *Dictar aquellas medidas administrativas tendientes a la elaboración de programas de abordaje de la situación edilicia de los inmuebles destinados a dependencias de las fuerzas de seguridad; (...);*

Que la adecuada armonización de ambos preceptos, configura la esencia de este decisorio, poniendo de relieve que la organización de las fuerzas de seguridad, y la articulación de sus funciones, constituyen elementos esenciales de cualquier política de seguridad pública, y bajo esta premisa, se ubica la mejora y modernización de los edificios en los que las fuerzas de seguridad cumplen sus funciones;

Que otra de las funciones fundamentales que cumple la fuerza policial, se traduce en la custodia de las personas que resultan aprehendidas o detenidas, razón por la cual, el citado plan contempla el diseño de un sistema de ingreso de detenidos y alojamiento transitorio de personas privadas de la libertad en plazas policiales;

Que mediante este sistema, se conseguirá reordenar, unificar y protocolizar el ingreso de personas detenidas, como así también la adecuada administración de dichas plazas, perfeccionando notablemente las condiciones de trabajo del personal policial y garantizando a su vez un espacio de alojamiento seguro y acorde a los estándares internacionales en la materia;

Que con el objeto de materializar con la mayor prontitud y ///

Imprenta Oficial - Santa Fe



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

//celeridad factible los proyectos señalados, deviene oportuno y conveniente articular todas las herramientas administrativas de las que dispone la Administración Pública Provincial para abordar rápida y eficazmente la situación, cimentando la infraestructura necesaria para poner en funcionamiento el sistema referenciado;

Que en ese rumbo, la Secretaría de Estado de Hábitat cuenta con competencias asignadas por la Ley orgánica de Ministerios N° 13.509, que en su artículo 36 la faculta para asesorar al Gobernador en temas relativos al Hábitat, con eje en la gestión del suelo y la vivienda y, a su vez, entender en la promoción, estudio y solución de los problemas del hábitat en todo el territorio provincial, en coordinación con los demás Ministerios y organismos descentralizados de la Administración Pública provincial, estando a su cargo la elaboración y supervisión de programas integrales que den solución a los mismos;

Que, asimismo, y en la misma orientación, la Ley N° 6.690 de creación de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo contempla entre sus fines el de "Disponer y ejecutar lo necesario para lograr las condiciones higiénicas, técnicas, de seguridad, económicas y sociales", como así también, el de "Propender al planeamiento orgánico de las ciudades y pueblos existentes de la provincia y de las poblaciones a crearse, de conformidad con las normas del urbanismo teniendo en cuenta las posibilidades económicas y naturales de cada región;

Que en ese marco, el Director de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo se encuentra facultado para celebrar contratos administrativos y de derecho privado, como así también cualquier otro tipo de convenio o acuerdo con el objeto de asegurar el eficaz cumplimiento de los fines

///



Handwritten signatures and initials.

Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

///

del ente, y asimismo, "ejecutar todos los demás actos que sean necesarios para la realización de los fines y objetos de la creación del ente;

Que en esta tesitura, el procedimiento para concretar las obras que implican la puesta en marcha del "PLAN DE REFUNCIONALIZACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE COMISARÍAS" quedarían comprendidas en las excepciones previstas en el art. 8 de la ley 13.297 prorrogada por ley N° 13524;

Que en el contexto planteado, deviene necesaria la actuación en forma coordinada de los distintos resortes del Estado, con el fin de concretar los objetivos propuestos de manera rápida y eficiente, entendiendo en esta instancia como procedente para llevar adelante la ejecución de las obras en el marco del "PLAN DE REFUNCIONALIZACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE COMISARÍAS PARA LA CIUDAD DE ROSARIO Y ÁREA METROPOLITANA" a la Secretaría de Estado de Hábitat y a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo, teniendo en cuenta los antecedentes y experiencia de dichos órganos en materia de aplicación de la Ley de Emergencia en Seguridad a través del decreto N° 2940/10 y sus modificatorios y la celeridad y oportunidad con la que se abordaron otras situaciones de emergencia (calle Salta N° 2100 – Rosario, Decretos N° 2243/13 y 2468/13);

Que el presente acto se emite en ejercicio de las facultades conferidas a este Poder Ejecutivo por el artículo 72, incisos 1), 4), y 5), de la Constitución Provincial;

POR ELLO:



**EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA
DECRETA:**

///

Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

///

ARTICULO 1º: Encuádrase la presente gestión de conformidad a lo dispuesto en los artículos 1, 2 y 8 de la ley 13.297 prorrogada por ley N° 13.524, en lo determinado en el Artículo 28º Inciso g) de la Ley N° 12.510 – Ley de Administración, Eficiencia y Control del Estado y en el artículo 108 Inc. a) de la Ley de Contabilidad y su Decreto Reglamentario que resultare aplicable.

ARTICULO 2º: Apruébese el “PLAN DE REFUNCIONALIZACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE COMISARÍAS PARA LA CIUDAD DE ROSARIO Y ÁREA METROPOLITANA” que como Anexo Único se agrega y forma parte del presente decisorio.

ARTICULO 3º: Encomiéndese a la Secretaría de Estado de Hábitat y/o a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo la ejecución íntegra de las obras públicas necesarias para la implementación del “PLAN DE REFUNCIONALIZACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE COMISARÍAS PARA LA CIUDAD DE ROSARIO Y ÁREA METROPOLITANA”.

ARTICULO 4º: Establécese que la Secretaría de Estado de Hábitat y/o la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo podrán emitir las normas operativas y los actos administrativos que sean necesarios para llevar adelante la contratación y ejecución íntegra de las obras públicas en el marco de la implementación del PLAN DE REFUNCIONALIZACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE COMISARIAS PARA LA CIUDAD DE ROSARIO Y AREA METROPOLITANA, de conformidad con lo establecido en el Artículo 1º del presente decisorio.



ARTICULO 5º: Encomiéndese al Ministerio de Seguridad, por conducto de la Dirección Provincial de Arquitectura, Planeamiento y Proyectos, la

///

[Handwritten signatures]

Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

///

determinación de las localizaciones como así también la confección de los anteproyectos de obra que deberá remitir a la Secretaría de Estado de Hábitat.

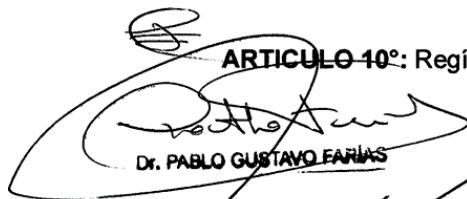
ARTICULO 6°: Autorícese al Ministro de Seguridad y/o al señor Secretario de Estado de Hábitat y/o al Director Provincial de Vivienda y Urbanismo, a la suscripción de convenios específicos a los fines de la implementación de lo encomendado a través de los artículos precedentes.


ARTICULO 7°: Encomiéndese al Ministerio de Seguridad y/o a la Secretaría // de Estado de Hábitat y/o a la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo a realizar las modificaciones presupuestarias que sean necesarias para llevar adelante la gestión encomendada, conjuntamente con el Ministerio de Economía.

ARTICULO 8°: Créase la Comisión de Seguimiento de la implementación del "PLAN DE REFUNCIONALIZACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE COMISARIAS PARA LA CIUDAD DE ROSARIO Y ÁREA METROPOLITANA" la que estará conformada por dos (2) representantes del Ministerio de Seguridad, dos (2) representantes de la Secretaría de Estado de Hábitat y un (1) representante del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado.

ARTICULO 9°: Refréndese por los señores Ministros de Seguridad, de Gobierno y Reforma del Estado, y de Economía.

ARTICULO 10°: Regístrese, comuníquese y archívese.


Dr. PABLO GUSTAVO FARIÑAS


Lic. MAXIMILIANO NICOLAS PULLARO


Ing. ROBERTO MIGUEL LIFSCHITZ


Lic. GONZALO MIGUEL SAGLIONE



Imprenta Oficial - Santa Fe

1. Presentación

El presente documento es una continuidad de la presentación que, bajo el mismo título "Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías – Proyecto Piloto Rosario 2016", realizara el Secretario de Análisis y Articulación de Procesos del Ministerio de Seguridad, Eduardo E. Estévez, ante el Sr. Gobernador de la Provincia de Santa Fe, Ing. Miguel Lifschitz, y el Sr. Ministro de Seguridad, Lic. Maximiliano Pullaro.

En esa ocasión, siendo el proyecto producto del trabajo conjunto entre la Secretaría de Coordinación Técnica y Administración Financiera, Dirección de Arquitectura, Planeamiento y Proyectos; la Secretaría de Seguridad Pública, Dirección de Coordinación Operativa; la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos, Subsecretaría de Estudios Técnicos y Central de Análisis Temático (CAT); la Policía de la Provincia de Santa Fe, Jefatura Unidad Regional II; y la Secretaría de Asuntos Penitenciarios: quedaron establecidas responsabilidades y líneas de acción para cada área interviniente.

Se mencionaron además, otras áreas del sector público, cuyo involucramiento resulta fundamental; a saber, el Ministerio Público de la Acusación a través de la Fiscalía Regional Rosario, la Municipalidad de Rosario a través de la Secretaría de Control y Convivencia y el Servicio Público Provincial de Defensa Penal de la Provincia de Santa Fe.

En el mismo sentido, es necesario destacar la presencia de dos ejes troncales para la implementación de este Plan, a partir del primer enunciado del objetivo general: *"Establecer un esquema tendiente a la racionalización de jurisdicciones territoriales para la prevención policial a nivel urbano/municipal, asociado a una reestructuración aplicable a dos dimensiones a nivel de las dependencias policiales: 1. Funcional y 2. Edilicia"*.

La implementación gradual del Plan de Refuncionalización Integral de Comisarías a través de este Proyecto Piloto, prevé una primera etapa limitada a las ciudades de Rosario y Villa Gobernador Gálvez. Posteriormente se abordará un proyecto específico para la ciudad de Santa Fe y finalmente se avanzará en la elaboración de un proyecto para el interior de la Provincia.

Entre los fundamentos que sostienen el proyecto, cabe destacar la necesidad de dar coherencia desde la política de seguridad a los esquemas



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

territoriales y operativos para la prevención policial; profundizar la reforma policial en marcha; dar continuidad a ciertos aspectos del Plan ABRE, focalizando en la mejora del entorno de las comisarías; refuncionalizar el despliegue territorial de la policía de seguridad; repensar la distribución geográfica de dependencias policiales a partir de criterios criminológicos, demográficos y de organización política del espacio urbano; y facilitar un esquema operativo de la policía de seguridad que sea apto para implementar un sistema de cuadrículas urbanas fijas articuladas operacionalmente al sistema 911.

En el mismo sentido, para la refuncionalización del sistema de comisarías, se consideran experiencias comparadas, como los modelos implementados en policías de Brasil, Holanda, Chile, Colombia y Japón. En las mismas, se presentan dependencias de mayor dimensión que concentran actividades administrativas y otras, con presencia territorial de proximidad, dentro de sus propias jurisdicciones a partir de unidades operativas menores.

Para el caso concreto de la ciudad de Rosario resulta adecuado vincular la planificación del despliegue policial -y específicamente de las comisarías- con la planificación de la ciudad, a través de la descentralización por Distritos. Se define un nuevo modelo de dependencia policial (Comisaría Distrital) encuadrada territorialmente con la planificación urbanística de los seis Centros Municipales de Distrito (CMD) establecidos por la Municipalidad.

El nuevo modelo, basado en el emplazamiento de un menor número de comisarías tradicionales -actualmente son treinta y cinco dependencias policiales entre comisarías y subcomisarías en la ciudad de Rosario y Villa Gobernador Gálvez- permitirá la reasignación de recursos afectados al Comando Radioeléctrico (CRE), la Patrulla de Intervención Barrial (PIB), la Brigada de Orden Urbano (BOU), la Patrulla de Intervención Urbana (PIU), y todo otro elemento cuya acción pueda requerirse para establecer nuevos esquemas de patrullaje y prevención.

A partir de esto se proyecta un modelo de comisaría, estableciendo claramente sus funciones administrativas, operativas y de prevención, revisando en forma integral los criterios de despliegue en términos de extensión geográfica, población, densidad poblacional, infraestructura de servicios, condiciones habitacionales, incidencias delictivas, etc.



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

Otra de las principales líneas de acción propuestas, se vincula con la necesidad de disminuir la cantidad de detenidos y espacios de detención en Comisarías, acción asociada a la finalización de obras pendientes en materia de Alcaldías. De este modo, se prevé la implementación de un sistema de "Puntos de Ingreso" de personas demoradas/detenidas los cuales concentrarán todas las tareas administrativas requeridas para estos casos.

En este marco, se planifica la habilitación de un número reducido de Módulos Transitorios de Detención (MTD) en dependencias estratégicamente seleccionadas, lo que al mismo tiempo posibilitará establecer una metodología de trabajo más efectiva y permanente con los fiscales. Además, la finalización de las obras pendientes en materia de Alcaldías, permitiría concentrar el esfuerzo para la prestación de servicios a las personas privadas de la libertad.

La adopción del Modelo de Comisaría Distrital, prevé que las nuevas dependencias planifiquen y ejecuten servicios de seguridad ciudadana bajo las premisas de prevención y respuesta inmediata, a través de un sistema de patrullaje por cuadrantes y el emplazamiento de Unidades de Proximidad Policial. Esto significará una mejora en la calidad del modelo de policiamiento, incorporando conceptos de análisis e inteligencia criminal; proximidad con el vecino; protocolización y sistematización de procesos; y optimización de recursos.

2. Introducción

2.1. Diagnóstico

Según el "Informe sobre la Situación de Comisarías y Subcomisarías de la Ciudad de Rosario" y las visitas a las tres Comisarías de Villa Gobernador Gálvez, realizados en el año 2015 por la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, existen serias irregularidades en lo relativo a despliegue territorial, infraestructura, logística y prestación de servicios.

En primer lugar, puede sostenerse que la presencia actual de las jurisdicciones policiales en el territorio no sigue un criterio científico-criminológico ni de planificación urbanística.

Un ejemplo en la ciudad de Rosario es el caso de la Subcomisaría 2ª



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

(Distritos Norte y Noroeste), cuya jurisdicción destaca por su extensión territorial y características demográficas.

En términos comparativos, su superficie equivale a diez veces a de la Comisaría 8ª (Distrito Norte), que presenta una población similar a la de esa dependencia. Además, la Subcomisaría 2ª abarca en su extensión barrios muy distantes y disímiles entre sí, como la "Zona Cero", Nuevo Alberdi, Cristalería, Aldea Fisherton, Hostal del Sol y Palos Verdes, entre otros.

En segundo lugar, la creación de nuevas jurisdicciones ha generado desentendimientos sobre los límites interjurisdiccionales de las distintas dependencias policiales, observándose ciertas "zonas grises" en relación a la zona de responsabilidad de cada jurisdicción. A modo de ejemplo, la creación de la Subcomisaría 27ª (Distrito Norte), significó el cercenamiento parcial de las jurisdicciones de las Comisarías 10ª, 30ª y 34ª (Distrito Norte).

En tercer lugar, se observa una marcada precariedad tanto en las condiciones edilicias de las treinta y dos dependencias de la ciudad de Rosario y las tres dependencias de la ciudad de Villa Gobernador Gálvez; como en el acceso a servicios básicos, necesarios para el correcto desempeño de las tareas. Para ilustrar esto, el citado informe sostiene que el 30% de las dependencias policiales no posee acceso a Internet, lo cual se traduce necesariamente en la subutilización de recursos, tanto humanos como materiales.

En cuarto lugar, existen desajustes en cuanto a la logística en las áreas de personal, móviles y racionamiento. En el caso de los dos primeros, se observa un déficit tanto en el número de efectivos en servicio por turno como en los móviles en condiciones de ser utilizados, lo cual restringe la eficiencia del patrullaje y la capacidad de respuesta inmediata al vecino. Por otro lado, no existe un criterio unificado para el racionamiento de detenidos. De modo tal que no se garantiza ni la correcta alimentación de los mismos ni que ésta se desarrolle con estándares comunes de seguridad.

En quinto lugar, la situación descrita en las comisarías ha redundado en el alcance parcial de resultados en cuanto a prevención del delito y relación de proximidad con los vecinos. En el mismo sentido, se asiste a la presentación de denuncias por parte del Servicio Público Provincial de Defensa Penal de la Provincia de Santa Fe (SPPDP) sobre las condiciones y procedimientos en materia de detenidos; entre otros desarreglos.



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

Asimismo, existe cierta dificultad en el control por parte del Ministerio de Seguridad del ingreso de personas demoradas/detenidas, su localización, traslado y efectivo cumplimiento de garantías constitucionales respecto de los mismos. A modo de ejemplo, el informe citado especifica que el 45% de las dependencias reconoció no tener un plan de patrullaje, lo cual demuestra la inexistencia de un análisis de la situación delictiva en sus respectivas jurisdicciones. Además, se identificó la falta de planes y protocolos en materia de contingencias y emergencias. Entre sus conclusiones, dicho informe sostiene que: La desorganización funcional de las comisarías y subcomisarías, su deficiente estado edilicio y el hacinamiento en el que se encuentran los detenidos en los penales, explican en parte el incumplimiento de las misiones y funciones definidas en la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Santa Fe N° 7.395, promulgada por Decreto N° 1.841/1975, así como en el Reglamento Orgánico de las Comisarías y Subcomisarías, aprobado por Decreto N° 3.119/1972.

2.2. Justificación

2.2.1. Sobre el nuevo modelo de Comisaría

El desarrollo de un Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías persigue el objetivo fundamental de dotar de mayor coherencia al despliegue operacional y su metodología de trabajo actual.

Entre las bases fundamentales del plan, se encuentra la necesidad de optimizar la administración de los recursos disponibles a fin de aumentar la eficiencia del servicio policial. En este marco, son considerados algunos elementos claves como el desarrollo de nuevas estrategias que privilegien: a) el análisis y las acciones preventivas por sobre el trabajo reactivo; b) la jerarquización y profesionalización de áreas, funciones, especialidades y el trabajo policial en su conjunto; y c) el fortalecimiento de los vínculos entre la institución policial y los ciudadanos.

La proyección de nuevos edificios –construidos ad hoc–, forma parte de una planificación integral tendiente a generar ambientes laborales adecuados para el cumplimiento de las funciones de policía. Es decir, edificios pensados para cumplir con las condiciones óptimas tanto para el desempeño del personal policial como



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

para ofrecer a los ciudadanos espacios seguros y amigables para la radicación de denuncias y la realización de todo tipo de trámites ante la institución policial.

El emplazamiento de un menor número de dependencias permitirá disminuir los recursos humanos afectados a tareas administrativas y, en contraparte, aumentar los efectivos destinados a funciones de prevención. Esto significará la optimización de recursos a partir de la reducción de la actividad burocrática a su mínima expresión, sin perder de vista la eficacia del servicio.

Otra de las modificaciones que el Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías traerá consigo es el sistema de patrullaje, que combinará la planificación a nivel estratégico y táctico-operacional para y desde cada Comisaría Distrital (COD).

Este nuevo sistema estará compuesto por un Patrullaje de Respuesta Inmediata (PRI) por cuadrículas, con móviles afectados al Sistema de Emergencias 911 despachados según los principios de urgencia y proximidad –componente reactivo- y por un Patrullaje Operacional Preventivo (POP), que complementa al anterior.

La planificación de los servicios de patrullaje implicará, al interior de cada COD, una cuadrícula básica de despliegue conformada por cuadrantes que cubrirán la totalidad de la jurisdicción.

Las nuevas dependencias concentrarán tanto las funciones administrativas, de logística y de personal, como las vinculadas con la planificación a nivel táctico-operativo de los servicios de seguridad, a saber: a) patrullaje operacional preventivo; b) patrullaje de respuesta inmediata; c) servicios especiales; y d) puestos permanentes; entre otros.

Los sectores de patrullaje, denominados cuadrantes, se diseñarán a partir de información geográfica, sociodemográfica, de incidencias y estadísticas delictivas entre otros indicadores que permitan evaluar las exigencias para una correcta prestación del servicio. Asimismo, la identificación y el análisis, seguimiento y evaluación del comportamiento de dichos indicadores posibilitará el ejercicio continuo de medición y rendición de cuentas sobre la efectividad del accionar policial.

El criterio de proximidad, desde el aspecto territorial, se dará a partir de los cuadrantes, aplicando el criterio de un cuadrante por barrio, significando los límites comprendidos por cada uno, una unidad básica de análisis y despliegue



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

operativo. De esta manera, la acción policial por cuadrantes permitirá tanto la identificación de los vecinos con el concepto "Mi barrio, mi cuadrante", como la planificación operativa y la evaluación de la efectividad del trabajo policial por parte de los jefes policiales de las COD.

También es relevante destacar que la acción policial propuesta en el presente Plan estará sometida a la aplicación de un Protocolo de Rendición de Cuentas (PRC) basado en el establecimiento, análisis y seguimiento de indicadores de gestión policial.

La reasignación del personal policial implicará, necesariamente, la jerarquización de la labor policial en todos sus aspectos. No sólo por la mejora en las condiciones de trabajo sino también y fundamentalmente, por la oportunidad de especialización en todas las áreas implicadas en la prestación del servicio de seguridad ciudadana. Esto incluye las tareas vinculadas a la gestión de personal y logística; planificación y ejecución de despliegues territoriales; investigaciones, análisis criminal e inteligencia.

Asimismo, adoptando el concepto de integralidad sobre la reforma del sistema de comisarías se contempla el trabajo coordinado desde la COD con otros actores involucrados en la implementación del nuevo sistema, como la Municipalidad de Rosario y la Municipalidad de Villa Gobernador Gálvez; el Ministerio Público de la Acusación (MPA), el Servicio Público Provincial de la Defensa Penal (SPPD) y la Policía de Investigaciones (PDI).

La reunión de información inicial y la actualización permanente de los datos vinculados a la planificación urbanística deberán ser acordadas con las correspondientes áreas de los gobiernos municipales. Será responsabilidad de los jefes policiales de cada COD impulsar e implementar mecanismos de participación y espacios de encuentro periódicos en sus respectivas jurisdicciones, con ciudadanos, vecinales y otros actores de la sociedad civil.

Con la Dirección de Arquitectura, Planeamiento y Proyectos del Ministerio de Seguridad, además de los nuevos edificios para cada Comisaría Distrital, en lo referido a demoras y detenciones se contempla la habilitación de un número reducido de centros de detención en dependencias estratégicamente seleccionadas, aprovechando al máximo las instalaciones ya existentes en las ciudades, como los recientemente construidos Módulos Transitorios de Detención (MTD).



Provincia de Santa Fe

Poder Ejecutivo

De tal modo, se prevé la implementación de un sistema de "Puntos de Ingreso" de personas detenidas, donde se concentrarán todas las tareas administrativas requeridas para estos casos, lo cual requerirá asimismo el diseño de nuevos edificios adecuados para el desarrollo rápido, eficiente y acorde con la normativa internacional de todas las tareas necesarias para el ingreso de una persona al sistema de alojamiento penal. De igual modo, el edificio deberá permitir establecer una metodología de trabajo más efectiva y permanente con el MPA y el SPPDP.

Asimismo, con el MPA, deberá coordinarse un sistema o metodología de trabajo que garantice su asiento permanente en las nuevas dependencias policiales, a fin de involucrarse en forma inmediata en los procedimientos que requieran su intervención y agilizar las actuaciones correspondientes.

Finalmente, será necesario que la Policía de Investigaciones (PDI) disponga de un espacio físico en cada COD, con el objeto de garantizar su inmediato accionar en los hechos y procedimientos que lo ameriten. La disponibilidad permanente e inmediata, tanto de funcionarios del MPA como de la PDI, permitirá que los móviles y efectivos policiales queden liberados en un plazo menor de tiempo para continuar con tareas de patrullaje y prevención.

2.2.2. Sobre el despliegue por Cuadrantes.

Como se explicó anteriormente, la jurisdicción de cada COD se subdividirá en una cuadrícula básica de despliegue conformada por cuadrantes que cubrirán la totalidad de la misma. A partir de ellos se implementará un sistema de seguimiento, análisis y evaluación de los indicadores de criminalidad y violencia.

Asimismo, la disponibilidad de esta información posibilitará la planificación de los servicios de patrullaje, tanto de respuesta inmediata como preventivos, de manera dinámica y de acuerdo a la evolución de esos indicadores y otros datos de interés.

El despliegue territorial de cada COD estará reforzado por el emplazamiento de Unidades Policiales de Proximidad dentro de su jurisdicción, de modo que puedan proveer un servicio eficiente de toma de denuncias y de mayor proximidad con el vecino.



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

Estas unidades deberán estar equipadas con tecnología específica para el desarrollo de sus funciones.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

El objetivo general del Modelo de Comisaría por Distrito es establecer un esquema tendiente a la racionalización de las actuales jurisdicciones para la prevención policial a nivel urbano/municipal, asociado a una reestructuración aplicable tanto a la dimensión funcional como a los aspectos edilicios y de infraestructura de las dependencias policiales.

De tal modo, se busca promover una acción policial inteligente en doble sentido: preventivo y reactivo, para alcanzar una respuesta eficaz y efectiva a las problemáticas de seguridad que afectan a la comunidad en general; coordinando el relacionamiento entre personal policial, población y organismos públicos adyacentes.

3.2. Objetivos específicos

Los objetivos específicos se orientan a:

1. Repensar la distribución geográfica de dependencias policiales a partir de criterios criminológicos, demográficos y de organización política del espacio urbano; considerando la proyección urbanística para la próxima década.
2. Gestionar un servicio integral desde las Comisárías por Distrito, en el marco de un sistema de cuadrantes que posibilite la coordinación interagencial desde un abordaje interdisciplinario.
3. Brindar una respuesta oportuna e inmediata a las demandas y requerimientos de la población en materia de seguridad; identificando, analizando y accionando sobre las dinámicas delictivas que afecten a cada cuadrante y las causas probables que las generen o faciliten.
4. Reducir los índices delictivos en el ejido urbano, brindando un servicio focalizado que priorice la solución de problemas identificados en el territorio.

3.3 Sistema de atención a las emergencias 911



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

La provincia de Santa Fe cuenta con un sistema integrado para la atención de emergencias y prevención del delito bajo la órbita del Ministerio de Seguridad. Este sistema se centra en requerimientos a la policía, combinando tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el tiempo de respuesta y optimizar la calidad del servicio de seguridad.

En la Central se reciben las llamadas realizadas desde teléfonos fijos, celulares y de números gratuitos como ser Bomberos (100), Comando Radioeléctrico (101), Defensa Civil (103), entre otros.

Mediante el dictado de una resolución del Ministerio de Seguridad se busca determinar una adecuada coordinación de los recursos policiales afectados a cubrir las demandas del 911, disponiéndose que ante los requerimientos efectuados desde dicha central, el personal y los móviles de patrulla asignados, deberán obedecer las instrucciones de los despachantes afectados al control operativo del servicio de emergencias.

Con la implementación de las Comisarías Distritales, y la consecuente desarticulación de las antiguas dependencias, se implementará una nueva metodología de despliegue policial por cuadrantes, que será debidamente informado al 911 a los fines de la normal y correcta asignación de móviles para los supuestos que sean requeridos frente a determinadas incidencias.

Corresponderá a los Jefes de las Comisarías Distritales participar en la diagramación y planificación de los operativos que estarán bajo la coordinación del Jefe de Despachos de 911.

Manteniendo la preeminencia del criterio de proximidad, cuando un móvil sea requerido ante una incidencia fuera del cuadrante originariamente asignado, aún en el supuesto de que este se encuentre fuera de la jurisdicción de su Comisaría, deberá dirigirse al lugar del suceso.

Frente a esta actuación excepcional en jurisdicción extraña, la Secretaría de Control deberá verificar de manera inmediata que el móvil que se desplaza fuera de su cuadrante esté debidamente comisionado por el despachante.

En la central del 911 los despachantes recibirán los llamados, individualizarán la incidencia en el mapa virtual de acuerdo a la jurisdicción que corresponda a la Comisaría Distrital, localizarán los móviles policiales del cuadrante más cercano al denunciante y ordenarán su inmediata remisión.



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

4. Organización y despliegue

4.1. Estructura y funciones

La Jefatura estará a cargo de un Comisario responsable de la dirección y desarrollo de las funciones de policía en la jurisdicción asignada, será asistido por dos Subcomisarios quienes colaborarán en el normal funcionamiento de la dependencia. Un Subcomisario del cual dependerá un Coordinador que actuará como enlace con las áreas de Denuncias, Personal, y Logística y Tecnología. Otro Subcomisario del cual dependerá un Coordinador que actuará como enlace con las áreas de Planificación y Supervisión de Despliegue y Servicios Operativos.

La estructura está destinada a tareas administrativas y de proximidad con el ciudadano, en miras a optimizar los recursos humanos disponibles.

Al reducir el número de efectivos abocados a tareas administrativas se aumenta el número de efectivos cumpliendo funciones de prevención del delito y protección social en el territorio.

Se establece una coordinación operativa de los recursos policiales afectados al patrullaje, distinguiéndose un patrullaje destinado a funciones preventivas con móviles equipados con máximas tecnologías y un patrullaje destinado a funciones reactivas frente a las demandas del Sistema de Emergencias 911.

Será de vital importancia la articulación con otras áreas de la Policía de Santa Fe, como la Policía de Acción Táctica (PAT), Policía Comunitaria (PC), Tropas de Operaciones Especiales (TOE) y Seguridad Vial; coordinando con cada una de las fuerzas a fin de maximizar los recursos humanos y logísticos para garantizar la seguridad a los ciudadanos.

Las atribuciones del Comisario, Subcomisarios, Coordinadores y demás efectivos policiales deberán enmarcarse en la reglamentación vigente o en la que oportunamente se apruebe, siempre en consonancia con la naturaleza de este proyecto.

4.2. Localización / ubicación Comisarías

El sistema de Comisarías vigente será reemplazado por seis comisarías en la ciudad de Rosario y una comisaría en la ciudad de Villa Gobernador Gálvez.



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

En la ciudad de Rosario las jurisdicciones se corresponderán con cada uno de los Distritos. En el marco de la descentralización administrativa realizada por el gobierno municipal de esta ciudad a partir del año 1997, los Centros Municipales de Distrito (CMD) fueron diseñados y localizados de manera estratégica. Desde la gestión municipal, se trabajó en forma conjunta con equipos técnicos evaluando la proyección urbanística y demográfica de acuerdo al Nuevo Eje Metropolitano de la ciudad. A tal efecto, se consideraron las principales vías de conexión, incluyendo la apertura de grandes avenidas, la resolución de importantes nudos viales y la transformación e incorporación de sectores relegados o periféricos.

4.3. Destino edificios

Del total de treinta y cinco edificios que quedarán disponibles, trece edificios quedarán afectados al proyecto de "Ingresos de detenidos" y "Módulo Transitorio de Detención", mientras que los veintidós edificios restantes irán paulatinamente afectándose a otras tareas.

Las actuales comisarías 10^a, 5^a y subcomisaría 19^a, serán los tres centros de Ingreso de los Detenidos en el Departamento Rosario, sumándose la comisaría 6^a como punto de ingreso específico para los procedimientos llevados a cabo por la Policía de Investigaciones (PDI) alojando a las personas hasta el momento de la audiencia imputativa, por lo que no tendrán actividad administrativa que no sea la referida a la detención de las personas, resguardando sus derechos y garantías. Cuando la capacidad de alojados se encuentre completa en estos centros de ingreso se derivará a los detenidos al correspondiente según jurisdicción, de los diez Módulos Transitorios de Detención.

Por otra parte, el edificio de la actual Comisaría 33^a, ya que es alquilado por la provincia, una vez desocupado, quedará cerrado y se dará inicio al procedimiento para la rescisión del contrato.

Los edificios desocupados deberán ser cerrados interna y externamente con fajas de seguridad para evitar intrusión de cualquier tipo, hasta que se le realicen



Provincia de Santa Fe
Poder Ejecutivo

las reformas pertinentes para la funcionalidad que se le asigne. Asimismo, serán desafectados de su destino originario mediante el procedimiento legal pertinente.

Se sugiere, para los veintidós edificios que quedarán desafectados de funciones policiales, utilizarlos para cuestiones referidas a la proximidad y asistencia al vecino, desde instituciones del gobierno provincial.

En el frente de los edificios se dispondrá de la manera más conveniente el explicativo para que el ciudadano que requiera de los servicios de la fuerza se pueda desplazar a la Comisaría correspondiente; o bien, pueda tomar contacto con las Unidades Policiales de Proximidad desplegadas en la zona.



11.2 Anexo N° 2: Definiciones y categorías utilizadas para el análisis y el posicionamiento de los stakeholders en la matriz.

Definiciones de las dimensiones

- Poder: se refiere a la capacidad de un actor para influir en las decisiones y en la orientación de la política, ya sea mediante recursos institucionales, jerárquicos, financieros o de control sobre la implementación.
- Interés: expresa el nivel de implicación y compromiso del actor respecto de los objetivos del plan, reflejando la disposición a participar, apoyar o resistir el proceso de implementación.
- Legitimidad: alude al reconocimiento, tanto técnico como político o social, de la autoridad del actor para intervenir en el proceso. La legitimidad puede ser formal (derivada de competencias legales e institucionales) o simbólica (basada en el respaldo social).

Categorización de stakeholders en la matriz

De acuerdo con la combinación de estas dimensiones, los actores se posicionan en diferentes categorías:

- Dominantes: concentran alto poder, alto interés y alta legitimidad, definiendo la orientación política y estratégica del plan.
- Decisivos: poseen capacidad de bloqueo o de impulso del proceso, pudiendo pasar de una posición de resistencia a una de alineamiento.
- Dependientes: cuentan con legitimidad técnica y alto interés, aunque sin poder decisorio; aportan insumos claves para la ejecución.
- Discrecionales: intervienen de manera parcial o marginal, con baja legitimidad respecto al plan, aunque cumplen funciones instrumentales.
- Definitivos: actores que conjugan poder, interés y legitimidad en momentos críticos, articulando la dimensión técnica con los objetivos funcionales.
- De apoyo: actores con legitimidad simbólica y capacidad de movilización social, aunque sin poder directo sobre las decisiones.

11.3 Anexo N°3: Entrevistas.

Entrevista N° 1 : Funcionario del Ministerio de Justicia y Seguridad - Provincia de Santa Fe

1. Respecto al Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías, ¿Podrías mencionar cómo surge el mismo?

Bueno, una de las primeras cosas que me parece importante destacar a la hora de pensar cómo surge el plan de refuncionalización integral del sistema de comisarías es lo siguiente. El diagnóstico era largamente conocido, pero no estaba bien documentado. Todos sabíamos, incluso quienes éramos funcionarios hacía menos tiempo, que el estado de situación del sistema de comisarías y subcomisarías, particularmente en la ciudad de Rosario, era evidente: el deterioro de la infraestructura, las malas condiciones de los servicios, y las dificultades en el vínculo del ciudadano con la policía en esos espacios eran vox populi.

Sin embargo, no había documentación precisa. En ese sentido, un antecedente muy importante fue la labor de la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, creada en 2014 en el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. Esa secretaría, con una impronta de inteligencia estratégica y producción de conocimiento para la toma de decisiones, realizó un estudio in situ en todas las comisarías, subcomisarías y destacamentos. Se tomaron registros fotográficos, datos cuantitativos y cualitativos, que luego derivaron en un informe que documentaba la situación calamitosa del sistema.

Ese informe obligó a la conducción política de la seguridad en la provincia a tomar decisiones. Y la definición fue que la única manera de cambiar ese estado de cosas no era seguir emparchando lo existente, sino diseñar un sistema nuevo.

2. ¿Qué diagnósticos o necesidades previas lo motivaron?

El diagnóstico que motivó el plan estaba basado en esa documentación: deterioro edilicio, precariedad de servicios, desvinculación de la comunidad, y un modelo de comisaría desactualizado frente a los desafíos de la seguridad ciudadana.

Ese informe permitió visualizar con claridad una situación que todos conocían pero no estaba registrada de manera sistemática, y por eso se convirtió en el motor para impulsar una reforma integral y no simples mejoras superficiales.

3. ¿Qué actores institucionales participaron en la gestación del plan?

Los actores principales fueron, en primer lugar, el Ministerio de Seguridad de la provincia, bajo la conducción del entonces ministro Maximiliano Pullaro, quien elevó la propuesta al gobernador Miguel Lifschitz. Éste dio luz verde tanto a un ambicioso programa de obra pública como a una reforma institucional de fondo.

A ello se sumaron la Jefatura de Policía de la Provincia y la Jefatura de la Unidad Regional II (Rosario), que participaron como actores centrales en el diseño inicial del plan. También intervino el Ministerio de Obras Públicas, aunque solo en la parte ejecutiva de la infraestructura.

4. ¿Cómo se definieron los objetivos y alcances del plan en su etapa inicial?

La primera decisión fue clara: no se trataba de mejorar o parchar el sistema existente, sino de reformar integralmente. El objetivo central era transformar la vieja lógica de las comisarías como unidades de orden público en un nuevo modelo de estaciones policiales con otra función.

En cuanto a los alcances, se trataba de un cambio de paradigma en la organización institucional de la Policía de Santa Fe en grandes centros urbanos, comenzando por Rosario. Se buscaba una reestructuración territorial y de infraestructura que redefiniera el despliegue operativo, el vínculo con la ciudadanía y la distribución de funciones entre distintas áreas policiales.

5. ¿Cuáles fueron los principales ejes o componentes del plan durante su implementación?

El principal eje fue transformar el modelo de policiamiento. No se trataba de concentrar comisarías en una gran comisaría, sino de modificar la estructura de la Unidad Regional, descentralizando su poder.

Se buscó homologar la división político-administrativa de la ciudad con la creación de estaciones policiales por distrito municipal, cada una con un jefe responsable de su jurisdicción. Esto permitirá que la conducción operativa y administrativa dejara de estar centralizada en la Jefatura de la Unidad Regional.

Cada estación policial se diseñó con puntos de ingreso que dependen directamente del jefe de estación. Además, se jerarquiza la función policial pensando en el bienestar del personal, con infraestructura como vestuarios, auditorios, comedores, gimnasios y espacios de descanso, buscando reducir el desgaste que genera el trabajo en grandes centros urbanos.

6. ¿Qué estrategias se diseñaron para poner en marcha estas transformaciones?

La estrategia tuvo dos etapas. En la primera (2016-2019), la implementación encontró resistencia institucional y cultural dentro de la policía, además de dificultades en materia de obra pública. Frente a ello, se buscó consensuar, abrir el juego e incorporar sugerencias de la institución policial para lograr apropiación.

En la segunda etapa (desde 2023), la estrategia cambió. Hoy el plan está claramente impulsado desde la conducción política con un fuerte apoyo de la conducción policial. Ya no se trata de negociar cada paso, sino de acelerar al máximo los procesos aprovechando la ventana de oportunidad que genera este vínculo positivo entre conducción política y conducción policial.

7. De la experiencia de implementación, ¿cuáles fueron los aciertos y obstáculos que se encontraron en la primera etapa?

Los principales obstáculos entre 2016 y 2019 fueron:

- Resistencia institucional por parte de la policía.
- Dificultades en la ejecución de obra pública, por la burocracia.

El principal acierto fue gestionar esas tensiones, haciendo partícipe a la policía, escuchando e incorporando sugerencias genuinas. Eso permitió cierta apropiación del proceso, aunque fue lento.

Hoy, en cambio, se percibe una menor resistencia institucional y mayor agilidad en obra pública gracias a la creación de una Unidad Ejecutora específica para infraestructura en seguridad.

8. ¿Qué organismos o actores estuvieron involucrados en el proceso de implementación?

Los principales actores fueron el Gobierno de la Provincia, el Ministerio de Seguridad (hoy Ministerio de Justicia y Seguridad), la Unidad Ejecutora para obras públicas en seguridad y la institución policial.

La Unidad Ejecutora merece especial mención porque, con profesionales especializados y un marco normativo de emergencia, permitió agilizar procesos de obra pública y evitar que la burocracia diluyera los objetivos originales.

9. ¿Qué papel tuvieron las fuerzas policiales en el proceso de implementación? ¿Cómo respondieron?

En la primera etapa (2016-2019) su participación fue activa pero con fuerte resistencia cultural, especialmente a ceder espacios de decisión en la reforma institucional.

Hoy la situación es diferente: las fuerzas policiales asumen un rol de acompañamiento, y desde la conducción política se procura que la reforma sea presentada como un proceso colectivo y no impuesto. Incluso los propios jefes policiales sostienen discursivamente la importancia del plan y alientan a los niveles de supervisión y ejecución a adoptarlo como positivo.

10. ¿Se contempló la participación de la comunidad, otras organizaciones sociales u otros niveles del Estado?

Sí.

- Gobiernos locales: tanto en Rosario como en Santa Fe, los municipios y concejos municipales colaboraron en la cesión de terrenos y habilitaciones para la construcción de estaciones policiales.
- Organizaciones vecinales y sociales: en Rosario, durante la primera etapa, el ministro se reunía semanalmente con vecinos y organizaciones para presentar el plan y discutirlo en forma directa. En Santa Fe, esta participación es aún más fuerte, con vecinales muy activas en el proceso.

11. ¿Cuáles considera que fueron los principales logros del plan hasta ahora?

El principal logro fue la reactivación del plan después de cuatro años de parálisis bajo otra gestión política. Además:

- La descentralización del Comando Radioeléctrico de Rosario, un dispositivo central de la operatividad policial.

- La apropiación cultural por parte de la conducción policial, que hoy lo asume como propio.
- El avance hacia hitos concretos como la inauguración de estaciones policiales (Sur, Sudoeste y próximamente Centro en 2027).

12. ¿Qué aspectos cree que deberían revisarse o fortalecerse para la implementación completa?

Es necesario contemplar dos riesgos: La burocracia del sector público, que puede retrasar las obras y la implementación.

La falta de continuidad política, ya que los cambios de gobierno pueden relegar el plan.

Una alternativa es establecer metas de corto plazo que permitan consolidar avances graduales, más difíciles de revertir, en el camino hacia la reforma integral.

13. Desde su experiencia, ¿qué aprendizajes deja este proceso para la implementación del Plan de Reorganización Policial para Grandes Centros Urbanos?

El principal aprendizaje es que la implementación de una reforma institucional de largo aliento requiere garantizar continuidad política y proteger la política pública de los vaivenes electorales.

La experiencia demuestra que un interregno de cuatro años puede poner en riesgo todo el proceso. Por eso, se necesitan mecanismos para consolidar avances intermedios y asegurar que la política se transforme en política de Estado.

14. ¿Le gustaría agregar algo que no haya sido mencionado y considere relevante para abordar la implementación del plan?

Básicamente todas las cuestiones referidas a la implementación se fueron tocando a lo largo de la entrevista.

Entrevista N° 2: Funcionario de la Policía de la Provincia de Santa Fe

1. Respecto al Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías, ¿Podrías mencionar cómo surge el mismo?

El antecedente formal del programa aparece asociado a la incorporación del dispositivo policial y tecnológico provincial denominado Central del Ojo (CAE 911 + Central de Información Criminal Operativa-CICO) tal como se explicita en la normativa y algunas comunicaciones oficiales que mencionan la creación de Estaciones Policiales y de Puntos de Ingreso (para diligencias administrativas y judiciales). En 2019, el Decreto 224/2019 vincula el “PRISICOM” al cambio de paradigma operativo, en coordinación con la Central del Ojo y el Plan de Prevención Policial del Delito Urbano en Capas (P3DUC), hoy vigente con el nombre de Plan de Capas y Cuadrículas (PC2). Ya en 2017 se iniciaron obras para la construcción de la Estación Policial Sudoeste lo que demuestra un proceso de diseño escalonado que se retomó y profundizó en 2024–2025.

Desde el punto de vista informal, es sabido que el plan deviene producto de la conjugación entre el diagnóstico inicial y la revisión de experiencias consolidadas en materia de seguridad, policiamiento y estructuras organizacionales de policías de otros países latinoamericanos, principalmente Colombia y Chile. Incluso, ya en 2016, el gobierno de la provincia de Santa Fe envió un equipo de funcionarios a esos países para obtener una mirada de primera mano. Paralelamente el Ministerio de Seguridad trabajaba fuertemente con especialistas en análisis criminal reconocidos internacionalmente, como Gastón Pezzuchi y representantes del Banco Interamericano de Desarrollo.

2. ¿Qué diagnósticos o necesidades previas lo motivaron?

Una vez más, resulta conveniente discriminar aquello que puede obtenerse de la exégesis normativa de otras circunstancias contextuales que son imprescindibles remarcar. Lo primero responde al diagnóstico que se comunicó públicamente a través de decretos, resoluciones y directivas:

- a) Saturación y uso inadecuado de comisarías para alojamiento prolongado de detenidos, con riesgos operativos y legales;
- b) Sobrecarga administrativa que retrae personal del despliegue preventivo;

- c) Infraestructura obsoleta para operaciones modernas;
- d) Necesidad de articular mejor el patrullaje 24/7 con 911 y la CICO, aportando análisis criminal de calidad. Hasta ese momento el patrullaje era bastante aleatorio, por jurisdicciones de comisarías y con refuerzos que disponía un jefe de turno a su criterio;
- e) Centralización y/o concentración de los recursos operativos de patrullaje en un lugar, demorando el arribo y la cobertura de zonas de responsabilidad.
- f) Demanda ciudadana de presencia efectiva y tiempos de respuesta medibles. Las medidas de “vaciado” paulatino de comisarías y la reasignación de detenidos al Servicio Penitenciario en esos años refuerzan ese diagnóstico, junto con la creación/adecuación de Puntos de Ingreso que se planteaba.

No obstante, para valorar correctamente el diagnóstico hay que remarcar algunos antecedentes previos que sin duda pesaron en la decisión de avanzar con el plan, que personalmente considero fueron “solapados” para evitar resistencias.

En el año 2005, el homicidio de un agente de policía que se encontraba realizando servicio adicional en un supermercado, fue la chispa que encendió una serie de reclamos de la tropa (empleados policiales de bajo rango). El caldo de cultivo respondía a cuestiones salariales, de equipamiento y jornadas laborales extensas y otras cuestiones de condiciones de trabajo inadecuadas o de bienestar policial. Como resultado, la principal sección policial que a su vez disponía de la mayor cantidad de unidades de patrullaje de la ciudad, decidió sublevarse y dejó de proveer el servicio por poco más de un día. Literalmente “los familiares” del personal (y muchos policías vestidos de civil) bloquearon los accesos de la jefatura de policía que en ese momento eran sólo dos portones – hecho que motivó a posterior la incorporación de dos nuevos accesos.

Otro antecedente importante con las mismas aristas tuvo lugar en diciembre del año 2013. En ese momento el reclamo policial se inició en la provincia de Córdoba y se extendió a casi todas las policías provinciales del país. Una vez más, encontrándose concentradas en la jefatura de policía las principales dependencias de la fuerza, cuya misión principal es la prevención a través del patrullaje, se bloquearon los portones para impedir el servicio. Obviamente el bloqueo era –otra vez– una excusa para evitar sumarios administrativos o incluso acusaciones penales. El servicio se vio interrumpido por más de 48 horas y ocasionó

gran temor en la sociedad per se, sumado a los graves incidentes en Córdoba que padeció hechos de violencia y saqueos, con una saldo de dos muertos y varios heridos.

3. ¿Qué actores institucionales participaron en la gestación del plan?

El liderazgo político y programático era del entonces Ministerio de Seguridad de Santa Fe que, con la idea de que los cambios culturales debían hacerse con la propia institución, a nivel técnico-operativo intervenían las autoridades de Jefatura de Policía, luego la Dirección de Arquitectura del Ministerio. Como marco de gobernanza tecnológica-operativa, la Dirección General Central Ojo y la Subdirección CICO (Análisis Criminal y Operaciones) aparecían en la base normativa del rediseño. En diversos actos y licitaciones públicas se evidenciaba además algún grado de coordinación con autoridades municipales de la ciudad de Rosario.

4. ¿Cómo se definieron los objetivos y alcances del plan en su etapa inicial?

El objetivo principal era reemplazar progresivamente el esquema de comisarías por Estaciones Policiales, orientadas al despliegue preventivo, en coordinación con 911/CICO para racionalizar el despliegue; mejorar la atención al público incorporando centros territoriales de toma de denuncias atendidos por civiles (estudiantes de abogacía) y trabajar el eje de bienestar policial incorporando en cada nuevo edificio gimnasio, comedor y dormis. Por otro lado se pensó en infraestructura sustentable. Actualmente el alcance metropolitano prevé nueve estaciones proyectadas entre Rosario y Santa Fe capital (tres en la ciudad de Santa Fe; al menos cuatro adicionales en Rosario sobre dos ya activas).

Implementación del Plan

5. ¿Cuáles fueron los principales ejes o componentes del plan durante su implementación?

Los ejes o hitos durante la implementación son diversos. A modo de resumen se mencionan:

- Infraestructura: construcción de Estaciones Policiales en nodos estratégicos urbanos (Rosario Centro/Norte, Santa Fe Sur, etc.), con módulos operativos (armerías, vestuarios, auditorios, cocheras), un bloque de bienestar (alojamiento, comedor, gimnasio), y un bloque de atención ciudadana. Incluye la gestión de mobiliario específico.
- Reingeniería de procesos: separación de funciones administrativas/judiciales hacia nuevas estructuras (Puntos de Ingreso), del despliegue operativo/preventivo.

- Integración tecnológica y de gestión: articulación con 911 y CICO. Fuerte impronta de análisis criminal para orientar la actividad basada en conocimiento.
- Redistribución de recursos hacia el patrullaje y cobertura por capas y cuadrículas.
- Marco normativo: redacción y validación de nuevos reglamentos policiales que modifican la organización policial de grandes centros urbanos.
- Adhesión al plan: Integración de un equipo de trabajo que incluye la participación de diferentes jefaturas policiales que acompañan la implementación del proyecto.

6. ¿Qué estrategias se diseñaron para poner en marcha estas transformaciones?

Priorización territorial y por carga delictiva, según análisis delictivo.

- Fases con obras preparatorias (demolición, adecuaciones), licitaciones públicas y adjudicaciones nominales.
 - Activación parcial temprana o pruebas piloto (ej. Estación Sudoeste Rosario como base de patrullaje de una parte del CRE) mientras avanzan otras obras.
 - Coordinación interinstitucional para transición de detenidos al Servicio Penitenciario y retiro de vehículos secuestrados de comisarías.
 - Comunicación pública con hojas de ruta, presupuestos oficiales y plazos de obra (540 días / 18 meses según caso).
7. De la experiencia de implementación, ¿Cuáles fueron los aciertos y obstáculos se encontraron a la hora de poner en marcha la primera etapa de implementación del Plan?

Entre los aciertos se pueden destacar:

- El inicio de obras de gran escala y adjudicaciones concretas,
- La activación operativa de estaciones en Rosario (Sur y Sudoeste),
- El sostenimiento de criterios edilicios de bienestar y sustentabilidad,
- Las medidas para descomprimir comisarías (traslado de detenidos y retiro de secuestros).

Algunos obstáculos a mencionar:

- La capacidad penitenciaria y la gestión de alojamientos transitorios;
- Eventos críticos asociados a sobrepoblación penitenciaria;

- Tensiones operativas en la transición de funciones y en la curva de aprendizaje organizacional;
- Escasos aportes de la estructura de mandos de la fuerza policial,
- Riesgos de desfasaje presupuestario en relación a los tiempos en obras complejas.

8. ¿Qué organismos o actores estuvieron involucrados en el proceso de implementación?

La implementación del plan continúa. A grandes rasgos involucra al actual Ministerio de Justicia y Seguridad (conducción), Jefatura de Policía (operación), Dirección General Central OJO (asistencia técnica), Unidad Ejecutora de Infraestructura Provincial (proyectos y obras), municipios (localización y urbanismo; ej. Municipalidad de Rosario), y coordinación con el Servicio Penitenciario para el egreso de detenidos de comisarías.

9. ¿Qué papel tuvieron las fuerzas policiales? ¿Cómo respondieron?

Las fuerzas de hecho, son el brazo ejecutor del nuevo despliegue. En Rosario, por ejemplo, el Comando Radioeléctrico activó patrullajes desde la Estación Sudoeste; se observa adaptación progresiva a un modelo que concentra la gestión operativa, aunque todavía no se observa que aligere cargas administrativas tradicionales de comisarías.

Se pretendía y aún se pretende que el nivel de conducción superior de la policía haga algunos aportes de carácter técnico o conceptual, pero hasta el momento los diferentes actores que participaron a través de los años, no han sabido ocupar ese rol. El único componente policial que participa activamente en el proyecto, desde su concepción, es la Dirección general Central OJO, que nuclea a la central de atención de emergencias 911 y la Central de Información Criminal Operativa. Aporta desde documentos base, organigramas, normativas y diagnósticos, hasta asistencia técnica en reuniones, tableros, minutas, etc.

10. ¿Se contempló la participación de la comunidad, otras organizaciones sociales u otros niveles del Estado?

Hubo una articulación visible con gobiernos locales y también una comunicación abierta sobre los objetivos, ubicaciones y características de las obras. Si bien no se formalizaron de manera escrita, mecanismos específicos de participación social tipo audiencias o mesas institucionalizadas, la coordinación constante con municipios y el propio rediseño urbano

evidencian instancias de concertación para la localización de los nuevos edificios e integración barrial. Algunos de los terrenos fueron cedidos precisamente por los gobiernos locales.

11. ¿Cuáles fueron los principales logros hasta ahora?

- Licitaciones y adjudicaciones relevantes (ej. Estación Santa Fe Sur adjudicada a Cocyar S.A.; EP Rosario Centro licitada).
- Inicio de obras (Santa Fe – Parque Juan de Garay).
- Funcionamiento operativo de estaciones en Rosario (Sur y Sudoeste).
- Avance del proceso de descompresión de comisarías (traslados de detenidos y retiro de secuestros).
- Indicadores de cobertura, tiempo de respuesta y victimización por distrito o cuadrícula con trazabilidad pública.
- Paulatina comprensión y adhesión al plan de la policía.

12. ¿Qué aspectos cree que deberían revisarse o fortalecerse para la implementación completa?

- Consolidar el sistema de Puntos de Ingreso y los flujos con el Ministerio Público de la Acusación y el Servicio Penitenciario para evitar retornos de detenidos a comisarías.
- Ampliar la capacidad penitenciaria y mejorar la infraestructura de tránsito compatible con estándares.
- Capacitación en gestión por procesos, liderazgo y estrategias modernas de policiamiento.
- Gestión de riesgos de obra (costos, plazos) y planes de continuidad operativa por etapas.
- Comunicación al interior de la fuerza, en todos sus niveles.

13. Desde su experiencia, ¿qué aprendizajes deja este proceso para el Plan Reorganización Policial para Grandes Centros Urbanos?

- La infraestructura debe ir acompañada de un rediseño organizacional moderno, de procesos y basado en datos objetivos, no solo de nuevas sedes o edificios.
- Las fases o pruebas piloto con objetivos medibles, aceleran la curva de aprendizaje.
- Una gobernanza multinivel y reglas claras con el sistema penal evitan cuellos de botella (detenidos, traslados, audiencias).
- La legitimidad depende de resultados verificables y de la comunicación pública de avances y métricas.

14. ¿Le gustaría agregar algo que no haya sido mencionado y considere relevante para abordar la implementación del plan?

Sí. Resulta fundamental destacar el impacto positivo que el Plan de Refuncionalización Integral del Sistema de Comisarías generaría en distintos niveles. Por un lado, permitiría mejorar la infraestructura edilicia y tecnológica de las dependencias policiales, garantizando espacios más adecuados tanto para el personal como para la atención ciudadana. Por otro, fortalecería la capacidad operativa y la coordinación institucional, lo que redundaría en una mayor eficacia en la prevención y respuesta frente a situaciones de inseguridad. Además, el plan contribuiría a recuperar la confianza de la comunidad hacia la policía, ya que el ciudadano percibiría una presencia estatal más cercana, moderna y eficiente. En conjunto, estos avances tienden a consolidar un proceso de profesionalización y actualización de la gestión policial que sienta bases para futuras políticas de seguridad más sostenibles.