



Universidad de
San Andrés

Universidad de San Andrés
Departamento de Ciencias Sociales

**Reforma y Contrarreforma policial en el caso de la
Provincia de Buenos Aires (2004-2011): sus
implicancias políticas.**

Trabajo de Graduación para
la Obtención del Título de Licenciado en Ciencia Política

Rogelio Mariano Rodrigo
Legajo N° 19.260

Mentores:

Gustavo Dufour

Marcelo Sain

Agradecimientos

En primer lugar agradecer a mis mentores por la inigualable ayuda que me ofrecieron. Gustavo Dufour por poner amor a esta tesis hasta último momento y estando siempre disponible, a Marcelo Saín por haber compartido su inexistente tiempo conmigo y haber soportado mis infantiles interrogatorios sobre la policía. También quiero agradecer a Carlos Acuña que en un principio dirigió este proyecto y soportó estoicamente mis tontos planteos.

En segundo lugar, quiero agradecer a la Universidad de San Andrés que me otorgó en noviembre de 2006 una beca completa para estudiar la carrera de Ciencia Política, de la cual esta tesis constituye su final.

En tercer lugar a Osvaldo Barreneche por una entrevista que se convirtió en consejos para pensar esta tesis.

En cuarto lugar quiero agradecer a todas las personas que molesté solicitado ponencias, datos y demás cuestiones que fueron siempre bien recibidas: Martín Arias Duval, León Arslanián, Esteban Arriada, Sabrina Calandrón, Hernán Flom, Lucía Freira, Facundo Salles Kobillanski, Lucas Gonzales, Yanilda González, Nicolás Massi, Miguel Ángel Reynoso, Agustín Salvia, Mariana Sirimarco y Agustina Ugolini

En quinto lugar agradecer al personal de la biblioteca de la Universidad de San Andrés, en especial a Lorena Abrodos por su paciencia y a Natalia Gutiérrez por contestar cada mail con todos los papers solicitados.

En sexto lugar quiero agradecer a dos grandes amigos que me ha dado esta Universidad que son Benjamín García Holgado y Kevin Kang por su motivación y sus estilos particulares.

En séptimo lugar a mi hermano por esos plays descontracturantes. A mis padres por ofrecerme la mejor beca existente y por soportar que estudie un fenómeno del que ellos intentaron por todos los medios de alejarnos tanto a mí como a mi hermano. A ellos mis disculpas.

En octavo lugar a mi novia por soportar mi infidelidad con la Tesis, por haberme acompañado en cada momento de declive y por haber soportado.

En último lugar (no por eso menos importante) a Dios por haber hecho que esta tesis, a la que poca gente le tenía fe, hoy se entregue.

Politics and crime they're the same thing.

Michael Corleone



Universidad de
San Andrés

Agradecimientos	1
Capítulo 1	5
Conceptos y problemas en torno al estudio de las reformas policiales.	5
1.1. Problema de investigación	6
1.2. Estado de la cuestión	9
1.3. Conceptos para el análisis de las reformas.....	13
1.4. Marco teórico	19
1.5. Aplicando la teoría al caso concreto	20
Capítulo 2	27
Reformas policiales (y contrarreformas): nada nuevo bajo el sol	27
2.1. La Policía colonialista, independentista, conservadora, peronista y libertadora..	27
2.2. La policía en dictadura y democracia: el control civil y el inicio del (des)manejo político.....	34
2.3 El fracaso de la vieja receta y la antesala de la Reforma	48
2.4 Nada nuevo bajo el sol	57
Capítulo 3	59
La Reforma (segunda Cruzada) 2004-2007.....	59
3.1. El desembarco de la Reforma, un camino tortuoso.....	61
3.2. El diagnóstico de la enfermedad	65
3.3. El marco normativo de la reforma, la refundación (orgánica).	67
3.4. La descentralización y una nueva Policía: rompiendo el territorio bonaerense... 74	
3.5. Redefiniendo la relación entre policía y poder civil	83
3.6. Intendentes un amor imposible	101
3.7. La lucha contra el “buen hombre”: ideas antagónicas y Julio López.....	106
3.8. Caída de la reforma: Acá no lloran por ningún ministro.....	110
3.9. Conclusiones.	112
Capítulo 4	115
La contrarreforma 2007-2011, ¿más de lo mismo?.....	115
4.1 Cambios de estructura policial: lo justo y necesario	116
4.2 Todo lo que atares en la Reforma será desatado en la Contrarreforma: Redefiniendo la relación entre poder civil y poder policial	126
4.3 Bajo el mismo partido pero con un viejo rumbo	146
4.4 Conclusión: Un híbrido democrático-castrense	148
Capítulo 5	152

Las cúpulas policiales: Sobreviviendo a los procesos de cambio.	152
5.1. Quiénes y por qué son jefes.....	155
5.2. Jefes de policía y sus similitudes.....	183
5.3. Conclusiones	186
Capítulo 6	193
Estadísticas criminales y reformas	193
6.1 Las estadísticas criminales en Argentina	196
6.2 Encuestas de victimización	198
6.3 Cifras delictuales SNIC y las IPPs	201
6.4 Homicidios dolosos en la Provincia de Buenos Aires	206
6.5 Otra manera de ver la inseguridad: los policías caídos.	209
6.6 Conclusión.....	211
Capítulo 7	214
Policía y política un amor esquizofrénico	214
Consideraciones finales	214
Anexos	228
Anexo 1 Organigrama Gestión Arslanián 2007	228
Anexo 2 Organigrama Gestión Stornelli 2008	229
Anexo 3 Organigrama Gestión Casal 2011	230
Anexo 4 Estructura de la Policía Comunal	231
Anexo 5 Estructura de la Policía Distrital.....	231
Anexo 6 Insignias Policía Buenos Aires 2 Ley 13.202.....	232
Anexo 7 Insignia Superintendente DAngelo (2001)	232
Anexo 8 Insignia Superintendente Salcedo (2007)	233
Anexo 9 Notas de reclamo de los integrantes de la fuerza bajo la ley 13.201	233
Bibliografía	237

Capítulo 1

Conceptos y problemas en torno al estudio de las reformas policiales.

¿Por qué estudiar la Policía¹?, ¿cuál es la importancia de su estudio en el contexto estatal? Normalmente se le atribuyen dos problemas al rol del accionar policial, por un lado la incipiente militarización a causa de amenazas externas diluyendo los ámbitos internos y/o externos de seguridad, tendiendo a una fuerza única, lo cual se opone al concepto de burocratización y diferenciación weberiana (DerGhougassian 2008) -quizás los ejemplos más pertinentes son Colombia, México (Velázquez Vargaz 2008) y Brasil (Dammert y Bayley, 2007)-. La otra visión que se tiene sobre la Policía es la de un posible actor antidemocrático, incluso capaz de formar parte de una coalición que genere un golpe de Estado (Zaffaroni 2011). Lo cierto es que esta agencia es una parte vital del aparato estatal la que ha sido poco estudiada probablemente debido a cuestiones tales como apatía, desinterés o simplemente por tratarse de un objeto de estudio con características de “caja negra” (Sirimarco, 2010).

En este trabajo se propone estudiar la relación que existe entre democracia y las dinámicas de reformas policiales², a partir del análisis de los procesos políticos reformistas para el caso de la Provincia de Buenos Aires, en el período abril del 2004 y diciembre del 2007 y el proceso *contrarreformista* en el período diciembre 2007 a diciembre del 2011.

Aunque la transición democrática fue el período de mayores reformas en materia de control civil, los gobernadores decidieron no tomar medidas significativas con respecto a las fuerzas policiales. El no cuestionamiento es tal vez debido a que la atención política se concentró en la consecución del control civil sobre los militares y, que tampoco existieron alicientes para modificar las estructuras de incentivos del entramado Policía, sociedad civil y poder político (Binder 2004; Eaton 2008; Sain 2010a). Para el caso de la Provincia de Buenos Aires hubo intentos tibios de reforma de su Cuerpo Policial en 1983 (González 2005) pero recién en 1999, se buscaría la

¹ El origen de la palabra Policía proviene del griego Politeia, que significa administración de la Polis (Fernández 1990, 96). Muchas veces se hace referencia no a una institución, sino al accionar policial al que se suele relacionar con el deber democrático que tiene la policía de encargarse de la protección de las personas, la propiedad y las instituciones democráticas (Dammert y Bailey 2005; Sain 2010). Aquí se entenderá por Policía a una institución civil armada, jerarquizada y de carácter profesional.

² La definición de Reforma será trabajada en el apartado: Conceptos.

transformación de esta institución de la mano del entonces Ministro de Seguridad León Carlos Arslanián.

1.1. Problema de investigación

La institución³ policial ha sido una de las áreas más ignoradas por la ciencia política (Greene 2007; Sirimarco 2010; Tanner 2000), centrando el análisis en discusiones en la criminología ha estudiado las reacciones de la Policía hacia el crimen y viceversa, pero rara vez a la institución policial como un ente que merezca la atención. La excepción han sido los trabajos pioneros de Bayley (1994; 1998).

La institución policial se ha visto eclipsada en la región por la preponderancia que han tejido las fuerzas armadas en los procesos dictatoriales (Eaton 2008, 7). Sin embargo desentenderse del análisis de la Policía implica -al menos- dos cuestiones: la primera, el rol activo que tuvo durante el llamado proceso de reorganización nacional (inteligencia, escuadrones de la muerte, desaparición forzada de personas, etc.) e incluso en los gobiernos democráticos posteriores al retorno democrático (Barreneche, 2007) y en segundo lugar, la desestimación de la dimensión que de ésta se tiene para garantizar y fortalecer al sistema democrático, ya que si la Policía actúa fuera de un marco legal, pone en evidencia las deficiencias burocrático-legales del Estado (Tanner 2000; Bayley 2006). Incluso si lograra altos niveles de eficiencia sin respetar el estado de derecho se estaría ante un populismo punitivo (Sozzo, 2005) que, como señalan Dammert y Bayley (2005,29), es poco útil para las democracias latinoamericanas que han recibido el impacto de procesos dictatoriales por lo que, a una primera mirada, surgiría que los procesos reformistas buscan amalgamar las demandas tanto de eficacia policial como de control civil.

Recapitulando la institución policial es clave para comprender los procesos de fortalecimiento de la democracia y el *rule of law* (Diamond 1997; O'Donnell 2001; Seri

³ Para este trabajo se utilizará la clásica definición de North (1993): Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones humanamente concebidas que estructuran las interacciones humanas. Estas son compuestas por reglas formales (derecho escrito, el derecho consuetudinario, la regulación) e informales restricciones (convenciones, normas de comportamiento y códigos autoimpuestos de conducir), y las características de aplicación de ambos. Las organizaciones son los jugadores: grupos de individuos unidos por un propósito común para alcanzar los objetivos. Incluyen los órganos políticos (partidos políticos, el senado, un ayuntamiento, una agencia reguladora), los organismos económicos (empresas, sindicatos, granjas familiares, cooperativas); órganos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas), e instituciones educativas (escuelas, colegios, centros de formación profesional).
(la traducción es propia).

2009); como así los de transición democrática, debido a su marcada impronta estatal represiva, adoptando similitudes del accionar militar gracias al intervencionismo de las Fuerzas Armadas en época de dictadura⁴. Por lo tanto las instituciones policiales en la región fueron, en la última ola democratizadora, objeto de variadas reformas intentando y/o logrando democratizar estos cuerpos (Frühling 2003).

Vista la importancia de la Policía en una sociedad, resulta acertado interrogarse por qué surge un proceso de Contrarreforma, o mejor dicho por qué se suceden reversiones y/o cambios en los procesos de democratización policial que, por otra parte, parecen ser tan necesarios para la consolidación democrática, en tanto son conocidos los motivos y factores que dan origen a una Reforma⁵, pero no lo son tanto los que sustentan a la Contrarreforma.

Actualmente se asiste a un período de lo que se ha denominado “Contrarreforma” (CELS, 2011, 69; Sain 2012, 42) llevada a cabo en la Policía de la Provincia de Buenos, proceso, en el que se aprecia un retroceso en el plan implementado por León Arslanián en el año 2004, su ejemplo más evidente es la regresión, en el escalafón jerárquico, argumentado por Daniel Scioli (actual gobernador de la Provincia de Buenos Aires) en la necesidad de reconstruir la “cadena de mando”⁶. Las palabras del gobernador no hablan de una contrarreforma, sino de una corrección de “lo que venía mal”, sin embargo si éste fuera el caso, ello implicaría un cambio, por ende, se infiere que la Reforma no fue exitosa o conveniente para el actual gobernador, o que si lo fue, se encuentra en proceso de desactivación⁷. La idea de la reconstrucción del mando implica volver a una autonomía policial retrotrayendo parcial o totalmente el control civil, que se había logrado sobre la Policía mediante el cargo de ministro desempeñado por León Arslanián⁸

⁴ Barreneche (2001,2007), García Ferrari (2010) y Kalmanowiecki (2001) en el caso argentino muestran que el desarrollo del aparato policial no fue a la par de la criminalidad, sino que respondió a distintos desafíos políticos y sociales; aplicando en muchos casos su poder discrecional, tal el caso de identificación policial.

⁵ El proceso de Reforma está explicado en América Latina por tres causas: Proceso de democratización en la región, fuerte incremento del delito y transformaciones del Estado producto de las políticas neoliberales (Frühling,2003)

⁶ Reforma policial desactivada, Diario Hoy 19/6/2009, http://www.diariohoy.net/accion-verNota-id-32298-titulo-Reforma_policial_desactivada

⁷ Ejemplo de ello es la disolución autonómica de la “Policía Buenos Aires 2”

⁸ Föhrig y Pomares (2006, 231) señalan que las reformas de seguridad en el caso bonaerense se han caracterizado por la falta de una estrategia amplia de reformas al sistema de seguridad en su totalidad, bajo una mirada conjunta de los distintos actores involucrados.

En un principio puede pensarse que una contrarreforma obedece a las mismas causas que una reforma⁹, pero el planteo aquí es que hay una lógica distinta o mejor dicho un conjunto de variables explicativas diferentes, por lo que se elige como caso de estudio la Policía de la Provincia de Buenos Aires en el período 2004 -2011.

En este orden de ideas estudiar la Contrarreforma implica ahondar en un conjunto de problemas, como la idea misma de que el término “contrarreforma” es peyorativo o que el resultado es la mala aplicación de una política. Es necesario ampliar la lente para observar el conjunto de instancias, procesos, y coyunturas que permiten un retroceso en una gestión de tres años que modificó varios escenarios del Cuerpo Policial bonaerense.

La pregunta de investigación planteada aquí es: **¿Cuáles son las causas que permiten un retroceso en los procesos de Reforma, que buscan la subordinación de la Policía al control constitucional? Para lo que se verá el caso de la Reforma aplicada por León Arslanián en el período 2004-2007, en la Policía de la provincia de Buenos Aires**

Lo que es conveniente observar es que el caso atípico no es el suceso de la Contrarreforma sino la Reforma en sí¹⁰. Como señala Sain (2000; 2008) la seguridad pública en el caso argentino y específicamente para el caso bonaerense, se ha caracterizado por el *desgobierno político y la autonomía policial*, o en otras palabras que la seguridad pública ha sido desatendida por el poder político (que es el único que puede regularla) por convicción, beneficio u omisión, generando una estructura autónoma de conducción policial. Por lo dicho, es posible afirmar que la “contrarreforma” es producto de un *path dependency* (Pierson 2000, 2004), en que las estructuras anteriores inciden sobre el desarrollo futuro, al igual que los procesos de *Increasing Returns* (Pierson,2000 ; Thelen 1999) los cuales explicarían el fracaso de una nueva Reforma llevada por Arslanián¹¹

Lo innovador de este trabajo será describir las causas que explican la existencia de una reforma y la aparición de una contrarreforma policial. Así mediante el análisis de fuentes primarias y secundarias pertinentes a las reformas policiales en Latinoamérica -

⁹ Como se verá más adelante un déficit de la literatura explica con las mismas variables independientes, el inicio y retroceso de una Reforma.

¹⁰ Las reformas para el caso latinoamericano tuvieron tres objetivos: establecer una nueva posición institucional de la policía frente a los poderes ejecutivo y legislativo, mejorar la eficacia policía- poder judicial, y democratizar la policía frente a la sociedad y los valores de los derechos humanos (Sain 2010a; Ungar 2009).

¹¹ Arslanián había encarado ya un proceso de reforma en el año 1999.

con énfasis para el caso de la provincia de Buenos Aires- se intentará delimitar los contextos de contrarreforma tratando de interrogar respecto tanto de las causas como de la descripción del fenómeno.

1.2. Estado de la cuestión

Las reformas policiales han tenido distintos matices donde han participado varias voces (actores políticos, sociales, académicos e incluso las mismas fuerzas armadas). En esta misma pluralidad hay que comprender los retrocesos que han existido¹²; uno de los ejemplos más notables es la política de seguridad llevada a cabo por el Gobernador Ruckauf abogando por la “mano dura” durante el año 2001.

Las causas de las reformas y el interés sobre la Policía como objeto de estudio deben entenderse, para el caso argentino, tanto en sus orígenes institucionales como en el contexto en que se desarrollan, ya que la agenda política post dictadura fue dominada por las cuestiones militares dejando de lado a las demás instituciones armadas (Hinton 2006, 19).

El rol que las Fuerzas Armadas han tenido en la política no sólo en Argentina sino a nivel latinoamericano, es posible de rastrear en los orígenes del Estado y en su actuación como principal actor de veto en la ruptura del sistema democrático- golpes de Estado-, marcados por la doctrina de seguridad nacional y los procesos pactados o no, que determinarían la forma de la transición (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986). Este último período (de transiciones) es el que ha mostrado la necesidad de un control sobre las Fuerzas Armadas por parte de la sociedad civil y, esta misma necesidad se puede observar en la historiografía de la Policía post-dictadura, la que comienza en las asociaciones de derechos humanos, en la que los estudios se centran en la problemática de la violencia institucional y ciertos mecanismos y dispositivos institucionales de reproducción de prácticas abusivas de violencia institucional¹³. (Sain, 2008a; Sirimarco 2010).

¹² Estos retrocesos no implican necesariamente un cambio rotundo en el proceso institucional, ni un cambio de paradigma, el retroceso se puede dar en ciertas áreas de la Reforma tanto con características políticas como técnicas.

¹³ Eaton (2008, 14) explica que el éxito en las reformas sobre las fuerzas militares, llevada a cabo por Alfonsín con la vuelta de la democracia, se debió a que existía una sola fuerza. En cambio en el caso policial la cantidad de Policías existentes imposibilita una reforma integral.

La literatura no ha proporcionado un conjunto de herramientas analíticas suficientes para explicar por qué sucede una reforma¹⁴ (Dammert y Bailey 2005a, 12; Frühling 2003, 31; Stone 2010, 51) y menos aún por qué sucede una contrarreforma. Debido a esto a continuación se dilucidará un estado del arte que debe atenerse, casi necesariamente, a la literatura existente y que explica por qué fracasa una reforma policial, pero no explica por qué hay un retroceso de ésta. Estos argumentos se organizarán en tres puntos: 1.- legados y cultura autoritaria; 2.- opinión pública y corrupción, y 3.- explicaciones alternativas. Este último punto encuentra su basamento en un conjunto de trabajos recientes con explicaciones innovadoras que dejan de lado los enfoques anteriores, pero que presentan la deficiencia de intentar explicar el fracaso de las reformas policiales, en base a las mismas variables independientes con que explican su ocurrencia.

Los trabajos sobre legados y cultura autoritaria, argumentan que las fuerzas policiales, poseen una subcultura militarizada (Chan 1996; Chan 1997; Saint-Pierre 2008; Sirimarco 2009a) o que poseen estructuras que datan de épocas coloniales, (Barreneche 2001) que no solamente muestran la desincronización de las mismas con la democracia, sino que colocan a la institución policial en el lugar de un fuerte actor de veto para evitar los procesos de cambio. Como señala Kobillansky (2011:40-41) las explicaciones de legados culturales autoritarios no permiten entender la existencia de reformas ya que estas estarían condenadas al fracaso, debido a la misma cultura institucional. Esta investigación pretende desestimar tal enfoque por entender que esta herencia puede condicionar más no imposibilitar los procesos de cambio.

Otro enfoque desarrollado en el ámbito local y más específicamente en el caso bonaerense, es el ideado por Sain (2002, 2008, 2010) quien entiende que la seguridad pública ha sido signada por el “desgobierno político” de los asuntos de seguridad pública que ha dado a la Policía altos niveles de autonomía; lo que se traduce en poder de resistencia a las modificaciones. En esta línea argumental Hinton (2006) entiende que es la corrupción la que permite la resistencia, y que, por tanto, la Policía se vuelve autónoma del sistema legal. En este conjunto de ideas habría un primer momento que

¹⁴ Resumiendo las Reformas se inician, en primer lugar, en el proceso de democratización después de los golpes militares en el cono sur, en el segundo por el incremento del delito y por último debido al debate sobre la transformación de la Policía que se da en un ámbito que replantea el rol del Estado (Frühling 2003, 5) Como bien señala Kobilanski (2011, 33), la Reforma es una variable dependiente que todavía no ha sido bien desarrollada por la literatura.

permite entender por qué hay ausencia de reformas, pero no por qué existen retrocesos para el caso de que se hayan implementado total o parcialmente.

Algunas explicaciones teóricas justifican distintas reformas policiales en la región, Fuentes (2005) , Smulovitz y Perruzzotti (2003) señalan que se deben principalmente a que el sistema político sintetiza las demandas de violencia y corrupción policial¹⁵ mediante cambio de legislaciones o *purgas*. Otro factor relevante es la cobertura mediática¹⁶ de ciertos hechos de inseguridad que hacen que la sociedad replantee la relación entre seguridad y Estado como garante *rule of law* (Bonner 2009; Krause 2009). Aunque estas explicaciones pueden parecer convincentes, tomado el ejemplo de la Reforma en el caso bonaerense del año 2004 puede observarse como la política de seguridad no parecía responder a lo que la sociedad demandaba, basta ver las reincidentes disputas entre el entonces Ministro de Seguridad León Arslanián y Juan Carlos Blumberg¹⁷. Cabe mencionar que Juan Carlos Blumberg logró la aprobación de un conjunto de reformas del Código Penal, que tenían como finalidad penas más duras para la comisión de delitos mediante el uso de armas, entre otros¹⁸.

Otra línea explica la necesidad de la reforma a causa de la ineficiencia del sistema policial, para el caso bonaerense es el estudio estadístico de Dammert y Malone (2002), que muestra la crisis de confianza de la ciudadanía hacia la Policía en el que el principal hallazgo radica en la opinión pública que cree que la Policía es corrupta e ineficaz ¿cómo se puede confiar la seguridad en alguien que se cree que es corrupto? Otra explicación se sustenta en que las reformas policiales son producto de la ola democratizadora que afectó a la región en la década del noventa. Fruhling (2003) y González (2007). Por último Andreas y Nadelman (2008) infieren que los procesos reformistas policiales obedecen a una internacionalización de las tecnologías para combatir el delito como es el caso del plan de *tolerancia cero* aplicado en varias ciudades latinoamericanas.

Finalmente existen un conjunto de trabajos que buscan explicar, abandonando las clásicas explicaciones de contextos legales o características particulares de los

¹⁵ Ejemplo de esto es el argumento de *accountability societal desarrollado por* Peruzzotti, y Smulovitz (2002) que observan que las ONGS y otras organizaciones de la sociedad civil pueden generar mecanismos de accountability (horizontal y vertical)

¹⁶ Como muestra Stanley (2004) el papel de la prensa puede apoyar la visión policial o negarla por lo que no es siempre objetiva al momento de informar.

¹⁷ Durísimo cruce entre Arslanián y Blumberg Diario El Día 6/10/2004. Disponible en <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20041006/elpais8.asp>

¹⁸ Las llamadas “Leyes Blumberg”, sancionadas en agosto de 2004 por iniciativa de Juan Carlos Blumberg, tras el secuestro y asesinato de su hijo Axel.

funcionarios, los retrocesos y fracasos de las reformas en función de distintos factores. Entre ellos: Hinton (2006) quien observa cierta tolerancia política hacia la corrupción y, como consecuencia existe una alianza entre el poder político y la Policía para evitar cualquier cambio. El trabajo de Eaton (2008:12-14) quien entiende que la descentralización -propia del federalismo- genera trabas para la implementación de reformas ya que hay conflicto de intereses territoriales. El trabajo de Fohrig y Pomares (2004) quienes recurren a la existencia de actores de veto, tales como las autoridades gubernamentales, los mandos de conducción policial, el Poder Judicial y los medios de comunicación para explicar el cambio institucional. Y, por último, los trabajos de Bayley (1994; 1998; 2006) que argumentan que las reformas fracasan cuando no se logra una democratización de la fuerza en el sentido estricto de disminuir los abusos por parte del Estado, y que existe algo deficiente en los regímenes democráticos con niveles tan altos de violencia, sino ¿cómo se explicaría que un país es democrático si la Policía detiene a la gente arbitrariamente? (Bayley 2006, 18).

Como se ha observado en esta revisión de la literatura, no existe un cuerpo teórico y mucho menos una metodología para el estudio de los procesos de reforma y esto se debe principalmente a lo reciente del fenómeno de las reformas policiales en América Latina¹⁹ y más aún el de las reversiones de las mismas, por ende la ausencia de información (Dammert y Bailey 2005a; Frühling 2003; Ungar 2009) complica cualquier tipo de análisis.

Como se ha planteado aquí la investigación, tanto las reformas como las contrarreformas deben pensarse como un proceso de política pública que generan un cambio en la institución policial, alterando actores, recursos y estrategias, por consiguiente la idea de Pierson (2006:124) de que la política pública es la formadora de instituciones políticas, permite entender que la reforma (y la contrarreforma) generan un efecto de *policy making* modificando a la institución (Pierson,2006:116-117); por lo que estudiar en este trabajo ambos procesos permitirá comprender su incidencia en la conformación de la institución policial. Siendo la política no un epifenómeno, sino un

¹⁹ Aunque se pretenda realizar una comparación con experiencias previas de reformas como es el caso de los Estados Unidos, es importante tener en cuenta dos cuestiones: 1.- la disimilitud de los procesos sociales como señala Sozzo (2005) la criminalidad en Estados Unidos explotó en la década del ochenta por distintas razones, en cambio en Latinoamérica la causa se debió principalmente a las reformas neoliberales de los noventa, 2.- el factor racial como componente que en el caso latinoamericano no se ha encontrado, como sí en Estados Unidos específicamente para el caso de la Reforma en la Policía de Cincinnati debido a un hecho de violencia racial ejercida por esa Policía (Eck y Rathman,2005).

resultado que puede ser estudiado a través de los grupos de interés (Pierson, 2006:125-126).

En este orden de ideas se intentará identificar el proceso de Contrarreforma policial en relación con dos factores poco estudiados: a) las relaciones/colaboraciones entre la cúpula policial y los actores políticos, b) la gestión política de la seguridad que modifica los balances de poder dentro de la institución policial²⁰.

1.3. Conceptos para el análisis de las reformas

Este apartado tiene como finalidad elucidar ciertos conceptos que se aplicaran a lo largo del trabajo.

Carrera policial.

El estudio (o la exploración) de la carrera policial permite observar su desarrollo con el fin de entender el funcionamiento jerárquico. Se plantean dos maneras para ello: 1.- como un simple derrotero del tiempo producto del cumplimiento de requisitos o 2.- como una conjunción de puntos de inflexión que permiten la realización profesional (Greene 2007, 928–929).

Ahora bien, habitualmente se ve a esta institución como militarizada en la cual lo que importa es el paso del tiempo en detrimento de la *meritocracia* (Greene 2007; Sain 2002; León Arslanián 2007). Sin embargo, los estudios sobre carreras policiales integrales, no son inexistentes (Manning 2007, 930), por lo contrario existen trabajos que observan el cambio de ciertas aptitudes en los actores policiales - según la escala jerárquica en la que se encuentren, en esta línea pueden citarse los trabajos de Chan (1996; 1997); o el de Sirimarcó (2009b) para el caso argentino, específicamente de cadetes a policías²¹.

Un ejemplo de carrera policial es el de Manning (2007, 930) quien identifica tres características para las carreras policiales de Estados Unidos:

²⁰ Como señala Pierson (2006) La política crea un conjunto de incentivos que organiza de manera particular por lo que es necesario una agenda de investigación centrada en la especificación de los mecanismos, mediante los cuales los planes de política influyen en los patrones de formación y mantenimiento de los grupos de interés.

²¹ Lo cierto es que la conformación de la carrera policial, en el caso argentino, siempre estuvo signada por problemas de reclutamiento, donde el trabajo giraba en torno a la cuestión salarial más que a lograr una carrera (García Ferrari 2010; Gayol 1996)

- 1) Reciprocated loyalty to those above in the organization and sponsorship that increases chances of promotion or assignment to political niches that attract ambitious officers (the chief's office, internal affairs), and special squads in current favor in the organization (the gang squad, SWAT teams)
- 2) Political career-shattering moves.
- 3) Movement, permitted in some states, into specialized roles in other police organizations that allows "leap-frogging" over others regardless of seniority.

Para el caso argentino y específicamente el bonaerense la tercera característica, sucede muy poco -por no decir nunca- debido a la poca permeabilidad entre áreas y mucho menos entre fuerzas provinciales y las de carácter federal. Pero las dos primeras parecen poder ser consideradas para este caso: La lealtad entre los miembros de la fuerza, como primer característica, tiende a ser "mal vista" en detrimento de la *meritocracia* (Arias Duval y Arslanián 2008); y la segunda, es la idea del contacto político para acceder a ciertos cargos, imagen que se puede apreciar en las carreras de ciertos jefes policiales que -gracias a sus relaciones políticas- han obtenido preferencias para sus ascensos o lugares de desempeño de tareas. Tema sobre el que se volverá en el capítulo dedicado a las relaciones entre cúpula policial y política.

De lo expresado hasta aquí, se entenderá en el presente trabajo como carrera policial: el trayecto de un individuo que busca cumplir ciertos objetivos -pautados o no- que impliquen un ascenso en la jerarquía dentro del Escalafón al que pertenece. Esta *carrera* está signada por una incidencia política (que permite movilidad dentro de la institución) y otra policial lealtad hacia los superiores que permite "premios" (ascensos).

Reforma Policial

Este término tiene significados distintos según las Policías de cada continente. En el caso latinoamericano siempre está signado por los procesos de post-autoritarismo que caracterizaron a la región en los años setenta (Prado, Trebilcock, y Hartford 2012). Y tiene la peculiaridad -para este caso- de responder a la inseguridad: "La reforma policial ha sido más frecuente a las percepciones de una mayor inseguridad" (Dammert y Bailey 2005a, 14)

Desde una definición básica, los procesos de reforma obedecen a dos finalidades elementales: 1.- la optimización de recursos para lograr de esta manera mayor eficiencia y 2.- la unificación del sistema policial (para los países federales); con el fin de evitar

las “trampas legales” que pueden permitir a los criminales cambiar de Estados sin ningún tipo de perjuicio (Maguire y Archbold 2002, 1084).

Normalmente las reformas policiales están asociadas a dos dimensiones: la democratización y la eficiencia para combatir el delito, esta última caracterizada en el caso latinoamericano por altos índices delictivos producto de los desbarajustes económicos (Dammert y Bailey 2005a, 30)

Una definición de carácter normativa es la construida por Bayley (2006, 16–18) quién afirma que para garantizar una democracia es necesaria la creación de una policía democrática, pero una policía democrática no garantiza la creación de instituciones democráticas.

Una policía democrática debería cumplir cuatro criterios 1) Police Must Be Accountable to Law Rather Than to Government, 2) Police Must Protect Human Rights, Especially Those Rights That Are Required for the Sort of Political Activity That Is the Hallmark of Democracy, 3) Police Must Be Accountable to People Outside Their Organization Who Are Specifically Designated and Empowered to Regulate Police Activity, 4) Police Must Give Top Operational Priority to Servicing the Needs of Individual Citizens and Private Groups (Bayley 2006, 19–20). En esta idea “democrática” se encuentra la producción local de conocimiento, como es el caso de Sain (2010a, 16–17): la reforma policial no sólo debe apuntar a convertir a la policía en eficiente en sus labores de control del delito sino que debe orientarse a erradicar el conjunto de condiciones (...) que dan lugar a prácticas ilegales que la convierten en una fuente de delito.

Barreneche y Galeano (2008, 74–75), en un estudio de corte histórico identifican que estas reformas se dan siempre en contextos de crisis de seguridad, donde cada secretario que asume debe reconocer la crisis e implementar una reforma. Ahora también existen las reformas “silenciosas” las que suceden en períodos de “tranquilidad” y que se traducen en cambios institucionales. Estos cambios no implican reformas normativas y muchas veces son poco detectables debido a la ausencia de publicidad. (Barreneche y Galeano 2008, 107–108).

Mientras que en la Argentina uno de los mayores estudiosos de la reforma como es Sain (2010a, 16) dice que la reforma policial “(...) constituye un proceso institucional tendiente a reestructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente las instituciones policiales a los fines de conformar nuevas policías estrictamente ajustadas al principio democrático de protección ciudadana ante agresiones, violencias y delitos

lesivos de los derechos y las libertades de las personas y de hacerlo con eficacia y eficiencia”.

Como vemos por este breve recorrido los conceptos muchas veces son teóricos debido a su componente “democrático” y se aplican al empirismo siempre y cuando se pueda lograr la ansiada democratización la que -como se ha visto- es observable si la Policía garantiza los derechos humanos y no genera abusos contra ellos²².

Las definiciones revisadas tienen un problema de operacionalidad (Sartori 1987, 66), ya que entienden por reformas policiales a las que tienden a la democratización de la fuerza (y en algunos casos a su optimización y modernización) para lo que se debe seguir cierta “receta”. Ahora bien, bajo esta definición de Reforma (democrática) los procesos de cambio institucional, luego de una Reforma, son comúnmente llamados en el caso argentino “Contrarreforma”²³ eso implica un avance de valores autoritarios en detrimento de la Reforma.

Por lo dicho las variables observables para explicar una Reforma rara vez pueden explicar la Contrarreforma, porque en todo caso la Contrarreforma es entendida como producto de un fallo del proceso reformista. Ahora bien las Contrarreformas -en el caso bonaerense- siempre han operado con las mismas leyes que reestructuraron a la Policía con finalidad democrática, por lo que una de las características es que la reorganización (democrática) es constante en ambos modelos (Reforma y Contrarreforma).

Señala Sartori (1987, 69) que “La función de la ciencia es propiamente la de comprobar si determinadas propiedades están presentes o no, y en qué grado, en el fenómeno observado”. Ergo si la reestructuración es una de las principales tareas de la reforma democrática ¿cómo se explica que la Contrarreforma actúe en el mismo marco de organización de la Reforma democrática? El problema entonces surge en torno a la *intención*²⁴ ya que los atributos sólo sirven para explicar el modelo de Reforma orientado a lo democrático²⁵, mientras que si no se redefine la *extensión*²⁶ los procesos de contrarreforma no pueden ser analizados -más que en el nivel discursivo y en alguna medida orientados punitivismo penal- que argumentan que las contrarreformas no son

²² La medición de los abusos también es un problema, debido a que los Protocolos sobre uso de la fuerza son vagos en sus limitaciones. Un académico señalaba “es fácil decir cuando no bajar el palo, difícil es decir cuando bajarlo”

²³ A las contrarreformas se les asocia al populismo punitivo, donde los protagonistas generan un escenario dicotómico entre “buenos y malos” donde existe un “enemigo” a ser derrotado (Sozzo 2005, 40)

²⁴ Es el conjunto de las características o propiedades que constituyen un concepto (Sartori 1987, 78)

²⁵ Estos atributos -como se ha visto-son varios y muchas veces definidos en su propia vaguedad.

²⁶ Es la clase de objetos a la cual se aplica el concepto (Sartori 1987, 78)

reformas de ningún tipo y que se explican por las mismas variables que dan origen a una Reforma. Por esto es necesario redefinir la *intensión* y la *extensión* del concepto para poder evitar el término peyorativo de la construcción teórica de *contrarreforma* y al mismo tiempo generar una definición que englobe a ambos conceptos (Reforma/Contrarreforma).

Entenderemos por Reforma Policial (y por lo tanto Contrarreforma):

Las Reformas policiales para el caso bonaerense, están caracterizadas por cambios de asignaciones de funciones que se traducen en modificación de reglas formales e informales (sin ser necesario una reestructuración total) con la finalidad de modificar comportamientos y expectativas en función del poder político de turno. Los procesos de Reforma policial no siempre están destinados a la democratización.

Esta definición como se puede apreciar tiene un bajo nivel de *intención* y por tanto su *extensión* aumenta permitiendo de esta manera observar variables en ambas instancias (Reforma y Contrarreforma). Lo que se trata de evitar con esta concepción es pensar la Contrarreforma como un antónimo de Reforma, en otras palabras que sólo existan dos maneras de entender el cambio institucional: Reforma y Contrarreforma.

A lo largo de este trabajo se utilizará el término Reforma, para designar a los procesos de cambio protagonizados por Arslanián (13 de abril de 1998 al 5 de agosto de 1999- 13 de abril del 2004 al 7 de diciembre del 2007), mientras que se recurrirá al de Contrarreforma para los procesos protagonizados por Ruckauf (1999 a 2001) y Scioli (2007 a la fecha). Esta distinción permitirá una diferenciación para un mejor análisis. El resto de los cambios en la institución que se pueden apreciar en el capítulo 2 también cumplen los requisitos anteriormente mencionados y los llamaremos *Reformas* de forma genérica.

Cultura

Una de las explicaciones para cuestionar el fracaso de las reformas policiales siempre ha sido el de “cultura policial”²⁷(Chan 1996; Chan 1997). Este concepto siempre es definido en el entorno de las ciencias sociales y asociado a los estudios etnográficos y a la observación participante. Así aparece definido -en primera instancia- como un conjunto de valores negativos basados en la discreción policial que entorpece la aplicación de las reformas.

²⁷ El término de cultura policial es originario de los estudios anglosajones de sociología, para ver en detalle véase Loftus, 2009.

Las definiciones de cultura policial han sido varias. Quizás una de la más relevantes ha sido la proporcionada por Chan (1996, 110): “The concept of police culture originally emerged from ethnographic studies of routine police work, which uncover a layer of informal occupational norms and values operating under the apparently rigid hierarchical structure of police organizations”.

Esta cultura siempre tiende a estar en los estratos más bajos, que son aquellos en que la Policía actúa con más cotidianeidad (Loftus 2009, 3); y esto se debe a que la producción de la *cultura policial* es resultado de un mundo que comparten quienes son integrantes de la fuerza (signada por la heterosexualidad, la desconfianza y el desprecio hacia el que no es policía) y cuya principal característica es tratar con el mundo criminal (Skolnick, 1966: pp. 42-45 citado en Loftus 2009, 6).

Estas ideas ortodoxas de cultura, presentan algunos inconvenientes. El principal de ellos es que esta cultura es completamente negativa producto de la defensa policial. Además es considerada monolítica o sin ningún tipo de cambio ni permeabilidad (Föhrig y Pomares 2006, 236), lo que puede resultar poco verosímil al comparar Policías de distintas provincias o especialidades. También hay que agregar que este “proceso de aculturación” no puede pensarse como pasivo en el que el sujeto no cuestiona ni forma parte de un proceso cultural que es determinista y unidireccional (Chan 1997, 66; Sirimarco 2009b, 23). Otra crítica reside en que la cultura policial no se encuentra en el vacío absoluto sino en un contexto social político y jurídico (Loftus 2009, 17). Chan (1997) entiende que puede ser modificada por el contexto, pero como señala Loftus (2009, 19) es fácil identificar cambios en el comportamiento más no en los valores.

Este breve repaso por la idea de cultura policial, ha mostrado que el concepto tiene severas limitaciones -carácter peyorativo, monolítico, aculturación sin problematización- lo que permite inferir que no resulta suficiente para entender los procesos de reformas policiales en el caso estudiado. Si se concuerda con la idea de que es fácil modificar comportamientos pero no valores -como menciona Loftus (2009)- pero debería también interpelarse ¿hasta qué punto los valores de un conjunto social tan dispar, puede ser modificado en corto plazo?

Aquí se entenderá por *cultura*²⁸ al conjunto de saberes compartidos por los integrantes de una fuerza policial que puede implicar similitud en el comportamiento, pero nunca determinarlo, y que puede, además, ser modificada por las reglas.

1.4. Marco teórico

Siguiendo, el concepto, *path dependency*, de Pierson (2000:259), quien observa la relevancia del institucionalismo histórico para el análisis de políticas públicas, ya que permite a diferencia del *rational choice* entender la persistencia de las instituciones no por su *funcionalidad* sino por su *inercia*. El concepto parece adecuarse para el caso de la PPBA, ya que como es sabido la Contrarreforma analizada es la segunda en su historia desde el retorno democrático en 1983²⁹. Por lo tanto la existencia de una contrarreforma no parece adecuarse simplemente a un argumento de ventana de oportunidad por parte de los gobernadores, o factores coyunturales (Fuentes 2005; Smulovitz y Peruzzotti 2003), sino que obedece a procesos de *Increasing Returns* por los cuales se tiende a volver a los estados anteriores a la reforma o mejor dicho a la posibilidad de un equilibrio distinto al propuesto tanto por la Reforma como por los actores.

En resumen no se concebirá a la Contrarreforma como un suceso particular ni como el producto del derrotero histórico inevitable ya que como bien señala Thelen (1999:387) “*suggests that institutions continue to evolve in response to changing environmental conditions and ongoing political maneuvering but in ways that are constrained by past trajectories*”, por lo que resulta necesario enunciar las condiciones y las variables que condicionan el desarrollo posible de la Reforma en la gestión Arslanián que permiten un retorno ya sea por *inercia* o procesos de *Increasing Returns*.

Con respecto al corte histórico que en este caso puede resultar abrupto se adhiere a Pierson (2000); Pierson y Skocpol (2002) respecto a que los institucionalistas históricos no buscan la explicación macro, sino que se mueven en ámbitos micro y macro observando casos o comparaciones de pocos casos que son atípicos, por lo que se cree que el recorte obedece a dos cuestiones: una *metodológica* y otra de *factibilidad*. También es menester aclarar que estos institucionalistas miran un conjunto de

²⁸ Como se mencionara, la idea de cultura es desestimada pero la definición propuesta es minimalista y más operativa que determinista.

²⁹ Cabe recordar la famosa frase de Carlos Ruckauf “a los delincuentes hay que meterles bala” durante la campaña electoral de 1999. “Impugnan a Ruckauf, promotor de meter bala” Miradas al Sur 21/8/2011, Disponible en <http://sur.infonews.com/notas/impugnan-ruckauf-promotor-de-meter-bala>

instituciones para explicar un suceso, lo cual se amolda al interrogante de la investigación planteada; las reformas (y reversiones) no son posibles sin la interacción de varias partes, ya que estas son particulares en un momento del tiempo y generan efectos combinados (Pierson y Skocpol, 2002).

En continuación con la idea anterior entenderemos que los actores adoptan una posición de *strategic calculation* (Hall y Taylor, 1996:939), posibilitando el funcionamiento y existencia de *actores de veto*³⁰ (Tsebellis, 1995). No es menester aquí imputar preferencias a los actores, porque como bien es sabido los mismos están inmersos en un conjunto acotado de acciones limitadas por el contexto institucional y por el de sus propias preferencias, por lo que tendrá incentivos para acompañar o revertir una reforma. El equilibrio alcanzado no necesariamente será el óptimo y estará signado por el proceso de *path dependency*. Siguiendo a Skocpol y Pierson (2002), no se busca entender comportamientos sin referencia al contexto, sino todo lo contrario, se entiende que la contrarreforma y sus actores deben contextualizarse en un proceso de *delegación política de la seguridad y autonomización política de la policía* (Sain 2010:125-129), siendo el proceso de reforma la *critical juncture*.

1.5. Aplicando la teoría al caso concreto

Enunciado el marco teórico a utilizar es pertinente mencionar las variables e hipótesis que desarrollará este trabajo. Entendemos que la Reforma es un suceso de coyuntura crítica por lo tanto la Contrarreforma no es un retroceso lineal, ni es explicado por las mismas causa que dan origen a esa coyuntura.

La propuesta de investigación presenta tres variables independientes y una variable dependiente.

Nuestra variable dependiente es: presencia de desactivación (contrarreforma) del proceso de reforma llevado a cabo en el 2004. Cabe aclarar que aunque el concepto de contrarreforma se analizó anteriormente, una de las metas a

³⁰ Como bien se criticará que el concepto de actores de veto (Tsebellis, 1995) -tomado aquí- pertenece a la teoría de la elección racional, se lo utiliza para poder identificar las preferencias de los actores, ya que una característica del institucionalismo histórico es que los análisis tienden a ver las causas que operan en los niveles interinstitucionales (Pierson y Skocpol 2002); por lo tanto el concepto de grupos de interés que son modificados por las políticas parece insuficiente, para poder comprender las preferencias de los actores interinstitucionales ya que este trabajo no permite englobar a todas las instituciones como objeto de reformas que modifican las estructuras y estrategias de los grupos de interés. Finalmente se intenta generar un diálogo entre distintas ramas del institucionalismo como fundamentan Hall y Taylor (1996)

desarrollar aquí es su *re-definición*. Una primera idea acerca el concepto de contrarreforma a un proceso pendular en el cual se logra un estadio anterior a T_1 , (Reforma) el retroceso no se da linealmente ni tiende necesariamente a T_0 , pero está enmarcado en un proceso de *path dependency*, el cual está explicado con dos conceptos desarrollados por Sain (2010: 125-138) *delegación política y autonomización política de la policía*³¹.

Esta variable puede adoptar los siguientes indicadores:

- Desactivación de ciertas estructuras administrativas (Ej. Control civil, participación ciudadana).
 - Remoción y nueva conformación de la dirigencia (cúpula) policial.
 - Legislación que desactiva disposiciones reformistas.
 - Discursos de los actores que muestren diferenciación de la gestión anterior.
 - Niveles de descentralización.³²
 - -Consenso o no, de los organismos políticos funcionales a la reforma (legislatura provincial, gobernador, presidente, cúpula policial, intendentes)
- Variable independiente N_1 Concepción (ideología) que poseen los actores implicados en el proceso de reforma y contrarreforma sobre el cambio que es necesario y cómo debería llevarse a cabo.

Las definiciones de ideología son variadas debido a que es un término tributario de otras disciplinas (Knight 2006; Jost, Federico, y Napier 2009) como señala Knight (2006, 619-621) tampoco ha dejado de ser usado en la disciplina de la ciencia política, sin embargo no se ha logrado (o concordado) en una definición. Sin perjuicio de lo dicho la academia ha utilizado este concepto como un conjunto de ideas que estructuran la percepción del mundo (Knight 2006, 625) Por lo tanto se entenderá ideología como un conjunto de creencias que poseen él o los actores en referencia a cómo debe

³¹ Como se mencionara la relación entre política y Policía es vital para comprender los procesos de cambio en la institución policial ya que los actores gubernamentales poseen la capacidad constitucional (Según dicta el art.1º de la Constitución Nacional) de auto-gestionar su seguridad. Por lo tanto es útil dilucidar cómo se establece esta relación. Sain (2010:126-127) explica que esta relación se da por una *delegación política* de la seguridad por parte de los gobernantes, esto genera una autonomización política de la Policía. Hay que destacar que esta “autonomía” se logra sólo con el consenso (tácito o no) del poder político.

³² El concepto de Contrarreforma es uno de los objetivos del proyecto, por ende estas dimensiones pueden ser suprimidas, cambiadas, etc. Hasta el momento son enunciadas a partir de Arslanián (2007) “PLAN DE REFORMA DE LAS POLICIAS Resultados de Gestión 2004 – 2007”

funcionar el mundo. En este punto, se busca responder ¿Cómo percibían los actores policiales y actores políticos los cambios acaecidos por la Reforma?

Esta variable independiente tiene un impacto directo en la variable dependiente. Específicamente, la configuración ideológica y las percepciones de los principales actores son un factor decisivo para explicar el contenido tanto de la estrategia de Reforma como la de Contrarreforma. Incluso permite entender cómo se procesan los factores externos que inician los procesos de cambio, ya que como señalan Collier y Collier (1991, 31–32) el impacto del shock externo no solamente depende del tiempo en el que se dé, sino también de cómo es procesado políticamente. Por lo cual comprender la ideología de los actores permitirá observar si hay o no disimilitudes en los planes de acción.

- Variable independiente N₂ Condiciones políticas para la existencia de un cambio en la institución policial (Reforma y Contrarreforma). Esta variable puede adoptar los siguientes indicadores:
 - Existencia de alta conflictividad criminal.
 - Niveles de conflictividad en la opinión pública con respecto a los niveles de criminalidad.

Como se viera las reformas son la *critical juncture*, aunque este estudio se enfoca en instituciones y comportamiento de los actores, no puede alejarse de la observación del contexto socio/político que permite la posibilidad de la Reforma y de la Contrarreforma. Como señalan Bonner (2009) y Krause (2009) el hecho de que los medios de comunicación le provean mayor cobertura a temas de violencia policial es una condición para la realización de reformas policiales, ya que generan consenso. Incluso puede ser un desencadenante para un proceso de *accountability societal* (Smulovitz y Peruzzotti; 2003). Aunque nuestra inferencia³³ es que las causas a las que obedece una contrarreforma son distintas, es necesario tener en cuenta esta dimensión para poder ver el impacto del contexto político en la modificación de la institución policial.

Con respecto al consenso político las reformas y contrarreformas (marcos legales) se logran por iniciativa del Legislativo (Eaton 2008; Ungar 2009). La iniciativa

³³ Según los datos de Latinobarómetro (1995-2010) para la pregunta “Confianza en la policía” los datos son similares. Para la respuesta “Mucha confianza en la Policía” se nota un pico para el año 2005 del 14%, bajando en el 2006 a 3,40%. Hay que recordar que estos años pertenecen a la gestión Solá en la provincia de Buenos Aires, mientras que en la gestión de Scioli los niveles se mantuvieron similares a los que había dejado la gestión anterior.

del Ejecutivo requiere ser acompañada por los partidos políticos opositores. La existencia de acuerdos partidarios permite la existencia de Reforma a pesar de que puede existir resistencia policial. Por lo tanto una contrarreforma en su marco legal también debe ser acompañada por los partidos políticos y por el gobernador (Sain, 2008; Kobilansky, 2011).

Por esto comprender el contexto socio-político permite desestimar -en parte- los argumentos culturalistas (Chan, 1996, Siriamarco;2009) que entienden que la cultura policial de corte militar imposibilita la reforma; porque los actores constitucionales tienen la capacidad de realizar cualquier tipo de modificación en la Policía, en otras palabras es sabido que a los policías (para el caso de la PPBA) se los puede despedir, no poseen sindicato por lo que el argumento de “niveles de resistencia” como causa explicativa, pierde cierta validez.

- Variable independiente N₃Alineamiento de la cúpula policial. Esta variable puede adoptar los siguientes indicadores.

-Trayectoria personal de los integrantes de la cúpula: carrera política, *meritocracia*, colaborador con los proceso de reforma y contrarreforma.

-Relación entre intendentes y jefes policiales.

-Permanecía de los integrantes de las cúpulas.

- Renovación de los ministros de seguridad.

Esta variable debe entenderse en el contexto de que las Reformas no buscaban sólo descentralizar territorialmente y separar funcionalmente a la policía, sino que se constituyeron en paquetes de medidas reformistas que incluían cambios en la estructura de mando, la formación policial y en los mecanismos de rendición de cuenta horizontales y verticales a través de comisiones del Poder Legislativo y mecanismos de participación ciudadana (Föhrig y Pomares 2006; Sozzo 2005). Por lo tanto las Reformas manipularon los balances de poder al alterar el modelo *tradicional de seguridad pública* (Sain; 2002), ejemplo de ello es que la seguridad está siendo administrada- en parte- por los intendentes, mediante la compra de cámaras de video-vigilancia o de insumos para el funcionamiento policial, estas “descentralizaciones” generan nuevas lealtades en las que los funcionarios policiales no responden

necesariamente a la institución sino al intendente u otro funcionario político, judicial que tiene llegada al gobernador³⁴.

Las Reformas han logrado abrir a la Policía al juego político, el desgobierno continúa pero de manera diferente al de aquella “maldita policía” encabezada por Pedro Klodczyk³⁵, la misma cúpula ha perdido la posibilidad de generar auto-*purgas*, aunque las logra con las famosas “vendidas o ajuste de cuentas”. Se convierte así -en primera instancia- en “víctima” de la decisión política, ya que las lealtades son subvertidas por la Reforma. Concluyendo se puede decir que la Contrarreforma no es un proceso unidireccional a un estado anterior idéntico sino a un nuevo escenario que se estructura en los parámetros de delegación política y autonomización política de la policía, con la convivencia de las estructuras de la Reforma, como por ejemplo los planes de estudio o de integrantes de la cúpula como Daniel Salcedo, Juan Carlos Paggi y Hugo Matzkin, este último fue uno de los policías destacado de la gestión de Arslanián al desactivar varias bandas de secuestradores³⁶

Como corolario la Contrarreforma no es estrictamente un retroceso sino la convivencia (parcial) de lo nuevo (reforma) con lo viejo. Por lo que comprender la importancia de la política a la hora de modificar la institución policial permite una explicación adicional a la culturalista (Chang, 1996; Sirimarco 2009) si se entiende esto en el contexto de la dimensión política para modificar grupos de interés y estructuras (Pierson 2006)

Hipótesis

Las hipótesis que la literatura maneja -como se viera en el estado del arte- se centran en explicar la reversión con las mismas variables independientes que con las que explican la Reforma.

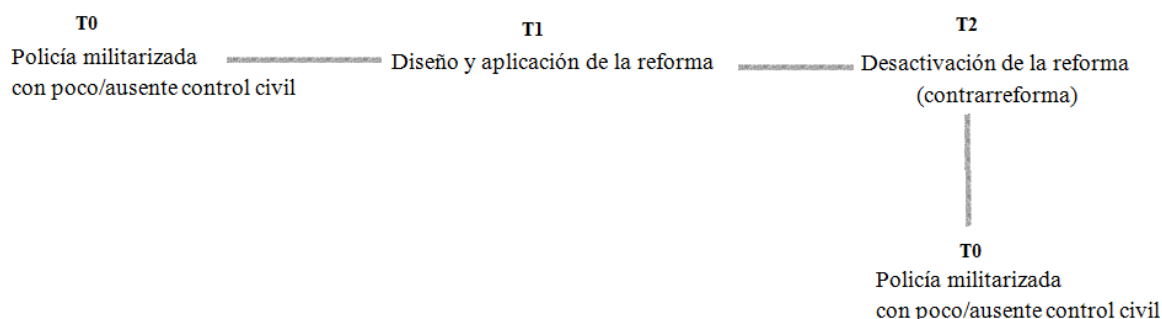
Estas hipótesis suelen ser: *Falta de consenso dentro de la cúpula policial por ende no hay colaboración* (Bayley, 2006), *El plan de reforma no buscó la eficiencia sino refundar la policía* (Frhuling, 2003). *La atomización de la policía no permitió el*

³⁴ Un breve ejemplo de ello es la carrera de la Comisario General Graciela Zonta, convirtiéndose en la primera mujer que logra la máxima jerarquía en la historia de la PPBA, en el momento de auge de la Contrarreforma en la cual supuestamente se vuelve al modelo masculino, burocrático y militarizado.

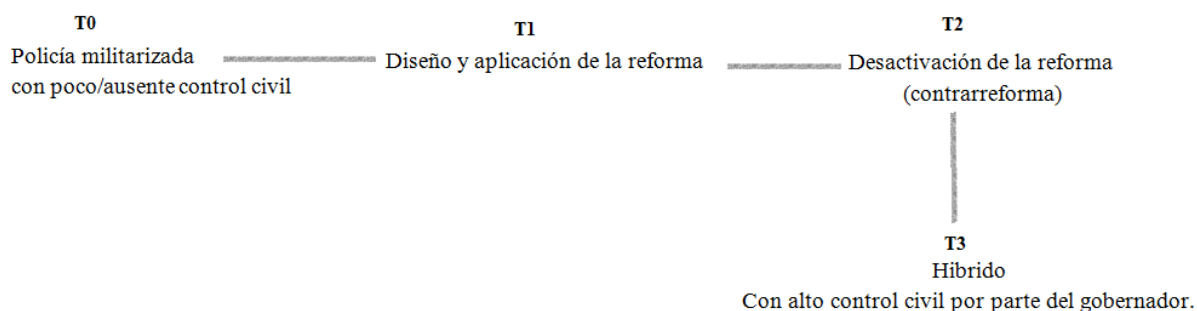
³⁵ Ragendorfer (2002:46-53), señala que el logro de Klodczyk fue lograr que la Policía se convirtiera en una organización con perfil económico donde sus integrantes cuando pasaban a retiro seguían manteniendo lazos con el poder, un “árbol genealógico de herederos” (46), pero estas estructuras se modificaron en la gestión de Arslanián (51) no solamente cortando lazos sino con las *purgas* de las cúpulas que mantenía lazos con los policías retirados (Arslanian,2008)

³⁶<http://www.lanacion.com.ar/793769-sola-dispuso-otra-purga-en-la-policia-bonaerense>

calado de la reforma (Sain, 2002). Estas explicaciones parece entonces entender que los procesos de reforma no dejan ninguna huella en la institución policial volviendo al viejo modelo policial que se intentó reformar:



Este trabajo pretende demostrar que esta lectura resulta lineal porque implica que el proceso de reforma no ha dejado ninguna huella. Lo cual es falso ya que hay ciertas áreas que continúan, finalizada ésta como por ejemplo: la capacitación (que mantiene los mismos lineamientos que la reforma). Por lo que el producto es un híbrido donde conviven estructuras de la Reforma y de la estructura policial militarizada.



Para comprender este híbrido es necesario recordar que la Policía es parte vital del poder político, porque como señala L'Heuillet (2009) es su herramienta. Esta concepción permite entender la importancia de su incidencia política. Al respecto Kalmanowiecki (2001) muestra que el desarrollo de la Policía no se debió estrictamente a la cuestión criminal sino al desarrollo político. Este híbrido presenta un alto control del gobernador y presenta los parámetros de desgobierno político y autonomía policial (Sain, 2008).

De esta manera, se proponen las siguientes hipótesis:

Hipótesis 1 *El proceso de contrarreforma no se da estrictamente por resistencia policial sino por la decisión de los actores políticos y policiales de llevarla a cabo, signada ésta por sus preferencias*

Hipótesis 2 *La reforma es una coyuntura crítica por lo tanto el producto de la Contrarreforma, no es un retroceso lineal sino un nuevo escenario.*

Hipótesis 3 *La necesidad de apoyos políticos (intendentes, congreso, etc.) tanto a niveles nacionales como subnacionales es condición necesaria para poder desarrollar una política de seguridad.*

Hipótesis 4 *El control civil sobre la policía no necesariamente implica un control democrático de la institución.*

Hipótesis 5 *Tanto la Reforma como la Contrarreforma han modificado la estructura y los integrantes de la dirigencia policial con la finalidad de llevar a cabo su política de seguridad.*

Con respecto a la metodología la relación entre la variable independiente y las variables dependientes será analizada en un estudio de caso (George y Bennett 2004; Gerring 2007). Sin embargo, con el objetivo de fortalecer el estudio en las conclusiones se contemplará en perspectiva comparada, el primer proceso de Contrarreforma.

El grueso de los datos que se utilizarán provienen de fuentes secundarias, en particular, libros e investigaciones que son clásicos en cada uno de los temas que se abordan en este estudio, fuentes primarias: leyes, decretos, comunicados. Finalmente se realizaron entrevistas a actores protagonistas del caso estudiado, para reconstruir un fenómeno que aún se encuentra en construcción dado lo reciente de su aparición.

En otras palabras se intentará ofrecer contenido empírico y operacionalizar muchos de los conceptos definidos de manera abstracta por la teoría.

Capítulo 2

Reformas policiales (y contrarreformas): nada nuevo bajo el sol

Police are to governments as the edge is to the knife.

David Bayley³⁷

Como se mencionara en la introducción el proceso de Reforma se encuentra a lo largo de la historia policial argentina, siendo su rasgo principal la injerencia del poder político. Como señala Sain (2004:40) “las distintas instituciones policiales en nuestro país se fueron conformando básicamente como organismos al servicio de los gobiernos estatales de turno más que a las comunidades”. Es necesario destacar que la producción historiográfica es reciente y que la mayoría de los estudios fueron llevados a cabo por la misma policía a través de sus museos o área designada para ese fin que como resultado originaron un discurso que destacaba las virtudes de la labor policial (Barreneche y Galeano 2008, 77).

Para afirmar esto, basta sólo con realizar un recorrido histórico desde la época postcolonial en que la seguridad, señala Barreneche (2001) estuvo teñida por dos constantes: las leyes españolas y las legislaciones locales, generando un híbrido republicano/absolutista. Hasta la sanción de la constitución nacional en 1853 la seguridad pública se ve caracterizada por una impronta de experimentación institucional a causa de la turbulencia política.

Es a partir de la segunda mitad del siglo XIX, que pueden observarse los primeros intentos por construir instituciones policiales urbanas, coincidentes con la aparición de demandas de “defensa social” para garantizar un orden en territorios urbanos acechados por el enemigo interno.”³⁸ (Galeano 2007, 115–117)

2.1. La Policía colonialista, independentista, conservadora, peronista y libertadora.

³⁷ Bayley, David H., 1985, ‘Police in Political Life’ in *Patterns of Policing: A Comparative International Analysis*, Rutgers University Press, p. 189.

³⁸ Para Galeano (2007, 115) lo distinto del enemigo se halla en lo diferente de la demanda que había “movilizado el despliegue militar en las luchas por la independencia”. El enemigo eran entonces los bandidos y paisanos errantes, los vagos, “mal entretenidos” y otras figuras que entraban en conflicto con la construcción del nuevo orden económico y moral.

Durante las invasiones inglesas el poderío colonial era escaso, por lo que fue necesaria la conformación de milicias con los mismos habitantes del Virreinato. Estas milicias formaron parte de la vida social y política del país (Halperin Donghi 1985; Goldman 1998) ; y -como señala Goldman (1998)- poseían la característica de ser una oportunidad de progreso para hombres sin fortuna, ni formación militar, esto se debía principalmente a que los oficiales eran elegidos, mediante asamblea de soldados, donde el carisma y la afinidad con los propuestos eran los rasgos definitorios de la elección.

En 1821, bajo el Ministerio de Bernardino Rivadavia, durante el Gobierno del General Martín Rodríguez, se inicia un proceso de Reformas que tenían como objetivo la modernización de la provincia, así como la supresión del viejo orden colonial (ejemplo la supresión de los Cabildos³⁹, que tenían a su cargo los asuntos urbanísticos), creándose en 1822 el Departamento Central de Policía⁴⁰ y cuatro Comisaría que dependían de el.

Otra etapa importante en el desarrollo policial es la época *rosista* (1835-1852), en que la Policía era tan “militar” como “miliciana” (Galeano,2007,117). Pagani, Souto y Wasserman (1998) entienden que el éxito del *rosismo* se debió a la existencia de un “Estado” autónomo de Buenos Aires, que le permitió monopolizar los recursos estatales (en especial la violencia), ejemplo de ello fueron: el aumento de las atribuciones policiales y el Decreto del 12-12-1829 que prohibía “la venta de armas en almacenes y talleres, sin previo conocimiento y autorización del Departamento de Policía”.

El Gobernador reglamentó las funciones de la Policía, reorganizó las fuerzas, restableció la Policía de Campaña elevando a veintiuno, el número de comisarios. Promovió la creación de la Caballería policial en 1831⁴¹. Pero lo más interesante es la conformación del grupo parapolicial de la Sociedad Popular Restauradora la *Mazorca*, encargado de las intimidaciones y los asesinatos políticos. En las noches, los

³⁹ Los cabildos cumplían funciones de administración de justicia y de policía. Los alcaldes eran los encargados de la vigilancia de la ciudad (Barreneche y Galeano 2008, 81)

⁴⁰ El cargo de Intendente de Policía (1813), es el antecedente más inmediato del jefe de Departamento General de Policía, creado durante las reformas administrativas de 1821. En el mismo proceso se creó el cargo de comisario que convivió con la de los alcaldes hasta que éstos fueron convertidos en 1830 en “auxiliares de policía”.(Galeano, 2007,116)

⁴¹ Por comisión del Gobierno, el Coronel Cuitiño comenzó la organización de una fuerza de caballería que estaría bajo su mando. El señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Brigadier General don Juan Manuel de Rosas, decretó: que el nombre debía ser: “Escuadrón de Vigilantes de Policía.” Esta fuerza, que se encontraba militarizada y al mando supremo de Cuitiño, fue conducida por Leandro Alem Vigilante de primera, como Jefe de Lanceros (el padre del posterior hombre público Leandro Alem). El 28 de Julio de 1840 se crea la Caballería en la Provincia de Buenos Aires, antecedente de la actual Dirección de Caballería, dependiente de la Superintendencia de Coordinación Operativa del Ministerio de Justicia y Seguridad.

mazorqueros cabalgaban por la ciudad, disparando tiros en las ventanas o paredes de las casas de aquellos sospechados de opositores, a fin de intimidar a sus ocupantes (Salvatore 2003). Al menos hasta la década de 1860, las funciones policiales continuarían diseminadas en una multiplicidad de actores: vecinos, milicianos, comisarios, soldados y veteranos. (Galeano, 2007, 117)

Luego de la caída de Rosas se generó un proceso de modernización nacional, en que el incremento de la criminalidad durante las últimas décadas del siglo XIX “(...) era un indicador del miedo ante un supuesto proceso de degradación moral de la población” (Galeano, 2007,117). El *miedo* había sentado las bases para la reorganización de la Policía cuya actividad era muy cuestionada por los habitantes y cuya indisciplina era explicada por la dirigencia policial en la humilde procedencia social de los agentes, sargentos, cabos y vigilantes encargados del servicio de calle (Gayol, 1996: 123-138) Las transformaciones que afectaron a la ciudad de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX dispararon y agilizaron el proceso de reorganización y modernización de la Policía (Gayol 1996, 34).

Es en la década de 1880, cuando la federalización de la ciudad de Buenos Aires demandó la reorganización de lo que hasta entonces estaba confundido en un mismo centro de gestión: una policía para la ciudad y otra para la campaña. (Galeano, 2007,118); tema que se resuelve el 13 de diciembre de ese año con la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, escindida de la Policía de la Capital, futura Policía Federal, “confirmando posteriormente como su primer jefe al Coronel Julio S. Dantas, quien ya se venía desempeñando en el cargo desde los meses previos” (Barreneche 2011,158).

La principal función del Coronel Dantas fue la de “aglutinar” las distintas dependencias policiales que obedecían a los jueces de paz. Los sucesivos jefes procuraron especializar a la policía en el ámbito relacionado a la “seguridad pública” dejando de lado tareas de control sanitario, ordenamiento urbano, cuestiones de familia, minoridad, etc. (Barreneche 2011, 159).

La Policía durante la década de 1930, estuvo caracterizada por disputas entre facciones, fraudes y persecuciones políticas, y cumplía un rol importante, al ser un pilar de control. Éste era ejercido territorialmente, por lo que las policías de cada jurisdicción tenían una gran autonomía, contando con la protección política de los caudillos

conservadores locales⁴². En marzo de 1936 el entonces Jefe de Policía Pedro L. Ganduglia para lograr una unificación del mando dispone que todo el personal policial revistara "en comisión"; de esta forma su continuidad en funciones quedaba entonces supeditada a la evaluación institucional⁴³. Estas acciones se tradujeron en la revocación de los nombramientos de empleados acaecidos en los últimos días de la gestión saliente (en relación a las lealtades políticas); se prohibió la concurrencia de los policías a los despachos oficiales (era común pedir ascenso y otros favores con una visita directa a la sede de gobierno, ignorando la Jefatura de Policía), con estas medidas se intentó que la autoridad del nuevo Jefe de Policía fuera reconocida (Barreneche 2010, 37).

Otra medida importante fue en torno al reclutamiento⁴⁴ que resultaba dificultoso porque no era una tarea bien retribuida ni económica ni socialmente. En esa época no existía un instituto de formación policial, por lo tanto los policías se reclutaban en cada jurisdicción y para conocer los antecedentes de los aspirantes los comisarios debían llenar fichas con datos y remitirlas a las jefaturas si querían las partidas de dinero que necesitaban para funcionar, de esta manera se logró *purgar* aquellos perfiles no deseados (Barreneche 2010, 38)⁴⁵.

Para optimizar el control sobre la Policía se le dio prioridad a las instituciones que dependían estrictamente de la Jefatura, tal fue el caso de la Policía de Investigación, que tenía injerencia en cualquier asunto vinculado a la investigación de los delitos, aun cuando los imputados fueran policías. De este modo cesaron las restricciones que existían respecto a la instrucción de sumarios por parte de esa Policía (Barreneche 2011, 38). El proceso continuó con una fuerte centralización de la figura del Jefe de Policía. Esta medida no fue suficiente y se debió acudir (sin mucho éxito) al pedido de declaraciones juradas como justificación del patrimonio de los policías (Barreneche 2011, 165–166).

⁴² Que se tradujo en un sucesión de quince jefes policiales entre 1930 (septiembre) y 1936 (febrero) con una gestión promedio de cuatro meses (Barreneche 2010, 36).

⁴³ En este período los comisarios inspectores debieron generar presión y control sobre los comisarios, ya que estos tenían una relación cercana (debido a que le adeudaban su nombramiento) al poder político y porque la mayoría de los recursos eran provistos por el caudillo de turno (Barreneche 2011, 163).

⁴⁴ El reclutamiento siempre fue una cuestión compleja debido a que la falta de interesados en ingresar a la Policía que no obedecía a los magros sueldos (eran similares a otros empleos), sino a la tarea poco gratificante. Esto se verifica por los motivos recurrentes de licencia y bajas: asuntos personales y enfermedad. En época de crisis económicas aumentaban los aspirantes. La base policial era móvil e inestable y se ingresaba a ella cuando no había otra opción. Para finales del siglo XIX el mercado laboral no es un competidor sino un aliado, existe un exceso de la mano de obra generando de esta manera un grupo homogéneo con intereses y experiencias compartidas (Gayol 1996, 130–134)

⁴⁵ Se buscaba evitar que ingresaran personas con antecedentes penales o comprometidos políticamente con las facciones locales, así como se debían respetar determinados requerimientos físicos (Roldán 2008, 27).

En el año 1940 la Provincia de Buenos Aires fue intervenida, dando por acabado el proceso de centralización, el cual sería retomado por el peronismo en el año 1946, bajo el gobierno de Domingo Mercante (militar), quien ejerció el cargo hasta 1951.

Mercante llevó a cabo una profunda Reforma, a cuyo frente estuvo el Coronel Adolfo Marsillach. En este caso, el recurso del sistema organizativo y la doctrina militar constituyeron el eje del proceso de reforma.

La Reforma peronista se sustentó en el reforzamiento de la autoridad jerárquica, consolidación del sistema de escalafones, centralización de la cadena de mandos y militarización de la formación policial y de las prácticas disciplinarias. (Galeano, 2007,120). La finalidad era lograr la centralización del mando y el refuerzo de las jerarquías.

Uno de los objetivos principales de la reforma fue el de cortar los lazos entre las autoridades policiales locales y los dirigentes políticos (fundamentalmente conservadores y radicales), esta relaciones eran entendidas como las principales causas del alto grado de corrupción policial. Se buscó reorganizar la policía para que respondiera exclusivamente a los lineamientos y postulados peronistas (Barreneche, 2007). Basta volver sobre la palabras de Marsillach para entender el vínculo político-policial: “Lo que no tolero es lo que está apartado de la lógica, del orden, de la disciplina y de la ética: el caudillo convertido en comisario y el comisario convertido en caudillo (...) no olvidéis que todo lo que se obtiene en base a favores, exterioriza carencia de condiciones, menoscaba la personalidad, convierte al funcionario en instrumento y lo hace acreedor a la indiferencia o al desprecio”⁴⁶

El plan de Marsillach, implicaba un “borrón y cuenta nueva”, signado por una depuración policial gradual. En cuanto a materia organizacional se crearon siete Unidades Regionales (San Martín, Avellaneda, San Nicolás, Junín, General Pueyrredón, Bahía Blanca y Azul), donde existía un jefe policial con ciertas atribuciones que le permitían tener control prácticamente total sobre las fuerzas en su jurisdicción. Esto generó una concentración de poder sobre una instancia superior a la de los comisarios pero no se logró en una única Jefatura tan ansiada en la década de 1930 (Barreneche 2011, 173–174).

Otro cambio importante giró en torno al sistema de calificaciones y promociones. Los ascensos “a pedido” (producto de los contactos políticos con el gobierno de turno), se convirtieron en una foja de calificaciones anual que poseía la

⁴⁶ Discurso del 22 de Octubre de 1946, San Nicolás, Bs. As

opinión del jefe directo y del superior. Esta foja era analizada por una “junta de calificaciones⁴⁷”, que aunque no eliminaba por completo los “ascensos políticos”, al menos sí estandarizaba el proceso de promociones. Una vez más se generaron nuevos legajos con mayor información y con una declaración de bienes. Pero la corrupción no pudo ser erradicada: “El dinero mal habido proveniente del juego y las apuestas, de las cuales la policía obtenía parte de sus recursos y de sus salarios, continuó. Llegaron entonces las sanciones, cesantías y exoneraciones para el personal o el comisario a los que se les comprobaba su vinculación con estas prácticas corruptas” (Barreneche 2011, 177).

La novedad adicionada a la tarea policial, fue el *nuevo enemigo* que debía controlarse, ya no se trataba de los sectores populares desprotegidos, los descamisados, símbolo de la lucha peronista, sino que el objetivo del control fueron los movimientos políticos y sindicales. La reorganizada “División Orden Público” propuso la creación de ficheros regionales “en el que se registren los gremios obreros de la jurisdicción” y archivos conteniendo legajos “con los antecedentes de cada conflicto”. Entre los datos a compilar no debían omitirse los nombres de los dirigentes, como así también “gremio al que pertenecen y si éste se halla adherido a una central o es sindicato autónomo”. (Barreneche 2007, 15-16)

La gestión peronista implementó cambios en el área educativa, reorganizando los cursos para aspirantes tanto a tropa como a oficiales. Los requisitos se hicieron más exigentes para el ingreso de los oficiales mientras que los de tropa se mantuvieron (Barreneche, 2007). Los planes de estudio fueron reformados extendiendo a dos años la formación de oficiales, e incluso hubo un recambio en la planta de profesores que no se ajustaban a los lineamientos de la gestión (Barreneche 2011, 180–181). También hubo ascensos extraordinarios modificando las escalas y preferencias de los integrantes de la fuerza.

Más allá de sus limitados resultados en reducir la corrupción a nivel local y cortar los vínculos entre los comisarios y los punteros políticos (que cada vez más pasarían a ser de extracción peronista) la Reforma policial de Marsillach y Mercante consolidó un tipo de estructura y gestión policial que perduró en el entramado institucional (Barreneche 2011, 171).

⁴⁷ La Foja de anual de Calificaciones es el método de calificación junto con la Junta, que actualmente se utiliza para analizar las promociones de Oficiales y de Suboficiales.

La caída del peronismo produjo nuevamente un “borrón y cuenta nueva” en la institución policial. Este proceso, como los anteriores, se sustentó en una fuerte *purga* para eliminar todos los elementos peronistas lo que representó un descenso de casi el 10% de la fuerza efectiva policial (19.092 a 17.405). Los programas educativos también sufrieron modificaciones, removiendo las enseñanzas de la justicia social.

De allí en adelante, esta fuerza iba a ser institucionalmente funcional a los intereses cívico-militares que detentaron el poder desde entonces con el aval explícito de las autoridades reprimió sistemáticamente la protesta social y la disidencia política, contribuyendo junto a otros actores políticos y militares a crear las condiciones para la instalación posterior del terrorismo de Estado en la Argentina (Barreneche 2011, 182–183). Lo irónico de este periodo es que los jefes formados durante la gestión Marsillach no tuvieron inconvenientes en dejar de lado el ideario peronista aprendido en las conferencias y cursos; ahora eran buenos represores para la tarea de la “revolución libertadora” (Barreneche y Galeano 2008, 89)

Lo que muestra este breve recorrido sobre la historia policial, es que el crecimiento institucional se debió a los intereses de la clase política, lo cual obedece no a la autonomía policial de controlarse, administrarse, y reproducirse sino la de acompañar los intereses del poder político y no a las situaciones reales de criminalidad (Barreneche 2007; Barreneche 2011; García Ferrari 2010; Kalmanowiecki 2000; Barreneche y Galeano 2008); en otras palabras “Contrary to the myth of a consensual heyday of policing, its origins are to be explained as a response more to pressing political and social challenges than to long-standing problems of daily criminality” (Kalmanowiecki 2000, 48).

Por último el rol que ha desempeñado la Policía en los golpes de Estado estuvo íntimamente relacionado con el lugar que los militares ocuparon en la historia de la Argentina. Otra salvedad es que el “enemigo” no fue definido por la Policía sino por los militares en 1930 (Kalmanowiecki 2000, 48–49). Incluso en períodos democráticos se definió el “enemigo” como fue el caso del Gobernador Manuel Fresco quién decretó la represión del comunismo y para lo cual utilizó a la Policía, fortaleciendo la imagen bélica de sus objetivos. También, a modo de ejemplo, pueden citarse: el control sobre los sindicatos por parte de la policía peronista. Para que luego esa misma Policía reprimiera, durante la Revolución Libertadora, a los sectores populares que antes protegiera el peronismo.

2.2. La policía en dictadura y democracia: el control civil y el inicio del (des)manejo político.

La dictadura (1976-1983) según el análisis que realiza Villarreal (1985) responde a tres movimientos simultáneos de las capas más altas de la sociedad: concentración económica, hegemonía social y representación política, con el objetivo de unificar los sectores dominantes y fragmentar a los sectores subalternos.

En este período la Policía constituyó una pieza clave del aparato terrorista estatal, dependiendo del I Cuerpo de Ejército (General Carlos Suárez Mason). Los encargados de desempeñar las tareas represivas fueron, entre otros, el Coronel Ramón Camps (entonces Jefe de Policía de la Provincia de Buenos Aires) y el Comisario General Miguel Etchecolatz (a cargo de la Dirección general de Investigaciones). Durante este período la corrupción policial aumentó atrozmente atribuida a la autofinanciación de las dependencias policiales y a las redadas en domicilios particulares; cabe recordar que los secuestros eran clandestinos y por lo tanto estas acciones también lo fueron, “(...) y fue ese carácter lo que permitió evitar cualquier tipo de control o investigación judicial”(Acuña y Smulovitz 1995, 23) porque como los secuestrados “no existían”, no estaban en condiciones de reclamar⁴⁸ (Camou y Moreno 2005, 143–144). Una vez más el *enemigo* era impuesto por un agente externo a la institución policial ahora alineada con el poder militar; con un agregado extra, en el discurso militar la represión era la “guerra contra la subversión”, por lo tanto era “total” por lo que los *enemigos potenciales* como objetivo de la violencia clandestina incluían a todas las categorías sociales (Acuña y Smulovitz 1995, 23). Una vez más el enemigo era impuesto por un agente externo a la institución policial en alineación con el poder policial.

La vuelta a la democracia, en 1983, mostró la falta de un plan de seguridad pública. Durante la gobernación de Armendáriz (gobierno radical 1983-1987) se “hace caer” a varios jefes policiales vinculados a la dictadura sin modificar los mandos medios. La otra medida consistió en desplazar territorialmente los núcleos de corrupción, lo que desembocó en la extensión de la red de mafia y corrupción (Camou y Moreno 2005, 144).

⁴⁸ Basta con recordar la triste célebre frase de Videla: «Le diré que frente al desaparecido en tanto éste como tal, es una incógnita, mientras sea desaparecido no puede tener tratamiento especial, porque no tiene entidad. No está muerto ni vivo... Está desaparecido»

A principios de los noventa la seguridad se convirtió en un paradigma en busca de solución en varios países, como señala (González 2005, 60–62) este proceso de quiebre del Estado Social⁴⁹ (en el caso argentino), generó un proceso acelerado y conflictivo de reformas estructurales, impulsadas desde el gobierno y apoyadas directamente por actores sociales relevantes: corporaciones, partidos políticos y sindicatos, también consensuadas por la mayoría de la población, en gran parte debido al proceso de difusión de las ideas neoliberales.

Este proceso, donde lo político se autonomiza de lo social, tuvo como finalidad desactivar a los sectores populares de la escena política recortando su poder. En este contexto la política neoliberal encontró un Estado que no prestó la contención necesaria para la masa de trabajadores excluidos del trabajo formal, ni tampoco aplicó una política efectiva para crearla; con la suma de que la fuerza sindical no la defendió ante la flexibilización o los despidos masivos; un Estado *debilitado* que por, otra parte, no dejó de intervenir sino que esta vez lo hizo de forma exclusiva y no inclusiva.

Se presentaron algunos intentos de Reforma en el período 1983-1996, que estuvieron orientados a la regulación de ciertas actividades y facultades policiales; ejemplo de ello fue la sanción de la Ley 23.950 del año 1990 que estableció un conjunto de controles formales sobre la facultad policial de detener a las personas para su identificación, y la sanción del nuevo Código Procesal Penal de la Nación en 1991 (Ley 23.984) que prohibió los interrogatorios de los acusados en las comisarías (González 2005, 60).

Para el caso bonaerense se encuentra como experiencia reformatoria post dictadura la encabezada por Luis Brunatti, durante la gestión del gobernador Antonio Cafiero (1987-1991) que buscaba controlar la violencia y corrupción policiales. En ese entonces la Secretaría de Seguridad y la Jefatura de Policía eran instituciones diferentes, y la segunda se encontraba “subordinada” a la Secretaría cuya titularidad siempre recayó en un político, con rango de ministro⁵⁰. Por otro lado existía el Ministerio de Gobierno y Justicia. Recién con la gestión Brown y sus “purgas”, los uniformados “parecieron despertar” a la idea de que el control era político y no policial.

⁴⁹ Como señala Castel (2004, 56) los procesos que se dan en Europa producto del quiebre del “welfare estate” generan una pauperización y desprotección del sector salarial. Este proceso de “desprotección” comienza, cuando el Estado nación deja de ser el piloto de la economía dando paso a un Estado que privilegia la maximización de utilidades del sector económico, a lo que se le debe sumar una descolectivización de la sociedad, donde las masas dejan de tener identidad- el sindicato y el partido- lo cual genera una competencia entre individuos de la misma clase, asistiendo a la erosión y descolectivización de la “sociedad salarial”

⁵⁰ Eduardo Pettigiani (enero del 92-febrero del 94. Alberto Daniel Piotti (febrero del 94-octubre del 96).

El plan Brunatti fue desarticulado prontamente no como consecuencia única de la resistencia policial (González 2005, 60), sino también por la falta de apoyo político. Como señala el protagonista, Luis Brunati: “Los problemas que determinan mi alejamiento no son los que descubren a la policía, sino la presión del ámbito político a las características de mi gestión. [...] En un año tres interpelaciones por una política que tenía apoyo de la sociedad y consenso en la prensa es mucho. Incluso en un momento el gobernador (Antonio Cafiero) me dice: “Mire, por qué no se viene a casa, así charlamos esto con tranquilidad”. Yo llegué a la casa del gobernador, en la gobernación, en la calle 5, y me esperaban casi todos los legisladores peronistas. Iba a ser una charla entre nosotros. En aquel momento se cuestionó que era una gestión que generaba muchas tensiones, que generaba mucho ruido. Apoyar una gestión de ese tipo tiene un costo” (Página 12 2004g).

Se desprende del testimonio citado, que la principal resistencia era política en especial del PJ, por lo que es posible entrever que si se hubiese acordado el consecuente apoyo político, la Policía podría haber sido reformada. Sin embargo la década de 1990, sería la protagonista del cambio policial.

Entre 1991 y 1996 (Gestión Duhalde en la gobernación bonaerense) la Policía de la Provincia de Buenos Aires (PPBA), la “mejor policía del mundo” estuvo al mando del Comisario General del Agrupamiento Comando⁵¹ Pedro Anastasio Klodczyk. Ambos se conocían desde 1987 cuando Klodczyk fuera Jefe de la Unidad Regional Lanús y Duhalde, intendente de Lomas de Zamora⁵².

La gestión policial denunciada por un semanario de noticias por la asociación de los uniformados con el tráfico de drogas, secuestros, “gatillo fácil”, que se entiende aquí como la negligencia policial al momento de utilizar armas de fuego, que permitía que resultaran heridas o muertas personas inocentes, la convirtió en la “maldita Policía”. La detención de uniformados bonaerenses en la investigación por el ataque terrorista

⁵¹ Se aclara en este caso el agrupamiento de pertenencia, para dejar constancia que siempre lo Jefes de máximo rango que integran la llamada “cúpula policial” revistan en este agrupamiento que tiene superioridad jerárquica por este sólo hecho, respecto de los demás integrantes de la Policía (Administrativos, Técnicos, etc.). Antes de la Reforma Arslanián a la elite de conducción pertenecían sólo egresados de la Escuela de Cadetes “Juan Vucetich” que egresaban como Oficiales de este agrupamiento (hoy Escalafón seguridad).

⁵² A su mando, la Policía continuaría su rígida y verticalista tradición remanente del régimen militarista: se crearon los Comandos y Sub-comandos de Patrullas Bonaerenses (Resolución 7359/93); implementándose a partir del 1º de abril de 1993 el “Plan de Seguridad Urbana”, un plan piloto que mostrara mejor apoyo logístico para la presencia policial y que fuera aplicado en algunas de las entonces Unidades Regionales: Lanús, Quilmes, y Vicente López, entre otras para lo que además se instrumentó el cambio de color en las señales lumínicas de emergencia de las patrullas policiales (Decreto 1054/93), la compra de automóviles marca Chevrolet y helicópteros marca Robinson.

contra la sede de la AMIA (1994)⁵³, fue el punto de inflexión de esta gestión, que finalizaría con el retiro de Klodczyk anunciado por el gobernador, meses antes de producirse, en un intento de desvincular su apartamiento de las denuncias de corrupción policial.

En diciembre del año 1995 Eduardo Duhalde asumía su segundo mandato como Gobernador bonaerense, mientras las cifras del Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), mostraban un aumento sostenido de las tasas delictivas a partir de 1990, y para los períodos 1993-1995 y 2000- 2002 las tasas más altas (Dammert y Malone 2002). El principal aumento se concentra en los delitos contra la propiedad, mientras que los delitos contra las personas mostraron un crecimiento leve y gradual. Cabe destacar que en los períodos mencionados coinciden con fuertes procesos de crisis económicas y sociales.

Ahora bien, como señala Ciafardini (2006, 46–47) no debe entenderse una relación lineal entre deterioro económico/social y violencia delictiva, se trata de procesos complejos de degradación. En otras palabras, la violencia *“es el resultante de la nefasta combinación de la destrucción de la organización social y política”* (2006,46)

Aunque la situación socio-política en la provincia de Buenos Aires era alarmante las reformas nunca tuvieron como finalidad una refundación democrática, sino solamente la de modernizar y dar más armamento. Para Sain (2002) esto era producto de un pacto entre políticos y poder policial, donde el poder político delegaba el mando con la finalidad de mantener un orden “aceptable” de delincuencia, ejemplo de ello es la famosa frase dicha en 1994, del entonces gobernador Eduardo Duhalde: “(...) en la provincia tenemos la mejor policía del mundo”. (Ragendorfer 2002, 200) mientras se registraban alrededor de 16.000 delitos por mes.

La PPBA no fue ajena a la crisis pero tuvo que esperar a 1996 para que se instalara en la agenda pública “Las encuestas realizadas por aquellos meses del año

⁵³ Atentado terrorista del 18 de julio de 1994. Una bomba explotada a las 09.53 hs, destruyó la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en la calle Pasteur 633 de la Ciudad de Buenos Aires. Como consecuencia hubo gran cantidad de heridos y 86 personas fallecidas. El 3 de junio de 1999 se sancionó la Ley n°193 del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en homenaje a las víctimas para promover la memoria y la reflexión sobre lo sucedido. El texto debe ser leído cada 18 de julio en todas las escuelas primarias y secundarias bajo su jurisdicción. Dos organizaciones Memoria Activa y "Familiares y Amigos de las Víctimas del atentado contra la AMIA" se reúnen como expresión de homenaje, recordación y exigencia de justicia.

1996⁵⁴ indicaban que el 80% de la población temía o no confiaba en quienes deberían ser sus protectores. No se trataba ya de los "desmanes" conocidos de "los muchachos de siempre" sino una parte sustancial del meneado "riesgo argentino" (Dutil y Ragendorfer 1997, 12).

Aunque hubo cierta resistencia del poder político a reconocer los problemas de la institución policial fue con Carlos Brown ex Ministro de Producción del gobierno Bonaerense y el Comisario General Adolfo Hugo Vitelli⁵⁵ como Jefe de Policía, que Duhalde intentaría hacer frente a la *emergencia* de revertir la imagen policial ante la población. Acerca de su designación Eduardo Duhalde dijo que "necesitaba un hombre experimentado dado que Eduardo de Lázari⁵⁶ no puede seguir ocupándolo por razones de salud. Estamos en la primera etapa de la depuración y del reencuentro de la policía con su pueblo" (La Nación 1997) Brown había sido Intendente de San Martín, por lo que podría presuponerse que ese cargo lo "habilitó prontamente" para hacerse cargo de la seguridad bonaerense.

A mediados de mayo, a pocos días de asumir Brown que sería titular de la Secretaría de Seguridad hasta diciembre de 1999⁵⁷ cesanteó a 400 efectivos de todas las jerarquías policiales, en medio de denuncias de "gatillo fácil", una *purga* que no registraba antecedentes. En el 2010 (Gestión Scioli) Brown explicaba que el problema persistía y que "Hoy por hoy se corta el hilo por lo más fino, cuando hay algún problema se castiga a la Policía" (La Tecla 2010a).

Unas de las medidas tomadas durante esta gestión fue pasar a *disponibilidad*⁵⁸ a la totalidad de los efectivos que componían entonces a la Policía⁵⁹. El 6 de junio de 1997 una "purga" afectó a 180 uniformados (oficiales, sargentos, cabos y agentes), entre ellos el ex oficial Gustavo Prellezo, acusado de intervenir en el crimen del fotógrafo Cabezas (La Nación 1997). En una entrevista concedida en el año 2007 Brown afirmaba: "Hay que tener reacciones rápidas, y en este momento (el gobernador

⁵⁴ Comisario General Adolfo Hugo Vitelli sucedió a Klodczyk y se mantuvo en el cargo desde el 18 de septiembre de 1996 hasta el 21 de diciembre de 1997.

⁵⁵ Renuncia aceptada por Decreto 4504/97. En la persona de Vitelli acaba la figura centralizada del Jefe de Policía de la PPBA, tal como se la conociera antes de que se comenzara a aplicar el Plan de Reformas.

⁵⁶ Eduardo de Lázari (octubre del 96-mayo del 97)

⁵⁷ Decreto 3726/99

⁵⁸ Este pase a *disponibilidad* de todos los integrantes de la institución es claramente semejante al *pase a revistar en comisión* de 1936. De ambas formas la continuidad en funciones queda supeditada a una posterior evaluación político-policial.

⁵⁹ En términos generales la Ley 11880/96 de Emergencia Policial autorizaba: a depurar y racionalizar [los] (...) recursos humanos.

bonaerense Felipe) Solá sale a dar explicaciones, pero parece que tiene miedo de retirar a León Arslanián del Ministerio de Seguridad” (Agencia Nova 2007).

El Proceso Intervencionista/la Reforma

El puntapié para la reforma fue el asesinato del periodista José Luis Cabezas en la localidad de Pinamar en la Provincia de Buenos Aires, en dudosas circunstancias, que fueron atribuidas a la complicidad de ciertos sectores políticos y policiales⁶⁰. La intensidad de un clivaje de intereses coexistentes en 1997 en un escenario electoral con miras a las presidenciales, hizo que Duhalde se viera obligado a modificar la estructura policial (Sain 2002, 116)

La Reforma comenzó oficialmente el 19 de diciembre de 1997 con el Decreto n° 4506 que disponía la Intervención de la de la entonces Policía Bonaerense, por un plazo máximo de noventa días, a los efectos de su reorganización, porque la crisis del sistema de seguridad provincial la comprometía estructuralmente⁶¹. La primera medida intervencionista - el 20 de diciembre de ese mismo año- fue forzar el retiro de todos los funcionarios policiales que tenían jerarquía de Comisario, Comisario Inspector, Comisario Mayor y Comisario General. Las estructuras de la Policía, al tiempo de este proceso, reunían características similares a las de las fuerzas militares con tareas y status muy diferenciados entre Oficiales y suboficiales.

La Intervención que se prorrogaría por cuarenta y cinco días más de lo previsto, sería la *antesala* de la implementación del "Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires"⁶² que marcaría el final de la *conducción azul* y el inicio del Ministerio de Justicia y Seguridad⁶³, en la figura del emblemático abogado León Arslanián⁶⁴.

⁶⁰ “Mientras una de las líneas investigativas apuntaba a la posible participación de integrantes de la Policía Bonaerense, desde el gobierno provincial se ofrecían a quienes acercaran información una recompensa en metálico y la conmutación de penas a los partícipes necesarios” (Hernández 2009, 75)

⁶¹ El Diputado provincial devenido en *interventor* Luis Lugones tuvo cargo “oficial” de Secretario de Seguridad, aunque en la práctica su rol resultó el de jefe de la PPBA entre el 22 de diciembre de 1997 y el 13 de marzo de 1998. Este cargo de jefe virtual de la policía provincial, fue ocupado por Alberto Beraldi desde el 14 de marzo de 1998 hasta el 15 de agosto de 1999, quien fue reemplazado el 12/08/99 por Héctor Lufrano, obligado a renunciar el 07/09/99 por haberse hecho pública su condición de abogado defensor de conocidos delincuentes (La Nación 1999a).

⁶² Proyecto elaborado por León Arslanián y Alberto Binder.

⁶³ La Ley 12090/98 -derogada por ley 12355 - artículo 3 incorporó el *Ministerio de Justicia y Seguridad*, con la función de: “(...) Organizar y dirigir la Policía Provincial (...) y la actividad de las agencias de seguridad privada. Coordinar las relaciones entre la Policía y la comunidad. Fiscalizar, planificar y ejecutar las acciones de inteligencia policial que fueran conducentes a la prevención del delito. Planificar, coordinar interjurisdiccionalmente y ejecutar acciones para la lucha contra el narcotráfico, en el marco de su competencia. 7. Atender las cuestiones que hacen a la administración económico-financiera,

La primera etapa de la Reforma giró en torno a la descentralización, mediante la creación de 18 Jefaturas Departamentales, la clara diferenciación entre las áreas de Seguridad y la de Investigaciones; se creó e incentivó la fuerte participación ciudadana a través de los Foros de Seguridad y se utilizó la *prescindibilidad* policial como principal herramienta de control sobre la fuerza. Para Hernández (2009, 83-85) esta Reforma se dio en dos dimensiones: 1-La restructuración del personal, donde se dispuso el pase a disponibilidad de gran parte de la institución. Se generó un nuevo perfil del policía, este debía tener estudios secundarios y universitarios y además sería tutelado por la figura del “controlador ciudadano” 2-Una mejor inserción social, se buscó que la policía entrara en una nueva lógica, lejos de los viejos discursos de modernización, o de mayor armamento y capacitación. Se generaron reformas en el Código de Procesamiento Penal de la Provincia y sobre la base de la promulgación de la Ley de Prescindibilidad los despidos-*purgas* tendrían una base sustentable en función de utilidad para la sociedad en clave de seguridad ciudadana.

Uno de los rasgos principales de la Reforma, en materia policial, fue la idea de *emergencia* (contenida en la Ley 11.880) y con ella la necesidad de nuevas soluciones, representadas por burocracias especializadas, que permitiría no sólo que en caso de comprobarse irregularidades en la conducta de los policías se los separara de la institución, sino que además se modificara organizacional y simbólicamente la carrera policial. Esta idea también fue rasgo dominante de la Reforma del 2007 y se extendió durante la “Contrarreforma”.

Otra modificación pero normativa fue plasmada en las leyes provinciales N° 12.154 y 12.155, una de Seguridad Pública, y la otra de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires⁶⁵; sentando las bases legales para la reformulación del sistema de seguridad y policial de la provincia de Buenos Aires.

La capacitación policial, tema recurrente en cada etapa reformista giró en torno a una refundación de los currículos fortaleciendo las asignaturas vinculadas a los “derechos humanos” y “relaciones con la comunidad”. Con respecto a la resistencia policial Sain (2002, 114-115) y, Camou y Moreno (2005, 162) coinciden que fue escasa

patrimonial, de recursos humanos y de apoyo administrativo y organizativo de su jurisdicción”. (Artículo 15 bis de la ley 11.175 – Ley de Ministerios)

⁶⁴ Adjetivado en relación a sus múltiples funciones, por las que la prensa lo llamó “*superministro*”. Nace a la vida política el Ministerio de Justicia y Seguridad, mediante Decreto 946 (abril de 1998) durante su primera gestión (13/04/98 al 05/08/99), atravesada por la campaña de las elecciones provinciales y nacionales del 24 de octubre de 1999.

⁶⁵. Derogada por art. 215 de la Ley 13.482. (B.O. 28-06-2006)

o casi nula, teniendo en cuenta que entre diciembre 1997 y julio de 1998, habían sido dados de baja más de 1200 oficiales.

Recién habría un reclamo el 29 de junio de 1998 luego de la exoneración y baja de 309 comisarios y subcomisarios, la protesta fue en la puerta del Ministerio de Justicia y Seguridad⁶⁶ con la presencia de dirigentes políticos del PJ, como fue el caso del Senador provincial Horacio Román, quien era presidente de la Comisión de Seguridad. Estas *purgas* mostraron los nexos políticos entre el PJ provincial y la Policía lo cual se tradujo en el malestar de varios intendentes que consideraban que los relevos o despidos se producían sin el debido consenso de los gobiernos locales. (Camou y Moreno 2005, 147).

Es posible observar otras trabas a la Reforma, no atribuibles a la cuestión policial, o dicho de otro modo, otras intervenciones políticas o falta de éstas, que dificultaron su implementación.

En primer lugar la seguridad provincial se asienta en tres ejes principales según la Ley de Seguridad Pública Provincial; y con esta Ley la expresión “*Las Policías*” o la necesidad política de dispersar simbólicamente una institución civil armada que sumaba 47000 efectivos⁶⁷: La Policía⁶⁸, la Participación Comunitaria⁶⁹ y la Seguridad Privada⁷⁰.

Este apartado obvia el análisis de la policía privada, por razones de la temática de este trabajo, por lo que se centra en primer lugar en la *participación comunitaria*, configurada con la creación de la figura del *Defensor de la Seguridad* en febrero de 1997⁷¹ en el ámbito de la Secretaría de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, que sería elegido en los Municipios que lo consideraran por mayoría simple de votos en una

⁶⁶ Movimiento de “*los sin gorra*” un colectivo de policías exonerados, liderado por el ex Comisario Inspector Edgardo Antonio Mastrandrea. Encabezaron en junio de 2004 un violento copamiento del Ministerio de Seguridad –con rotura de vidrios, tiros al aire y palazos– en franco repudio a las reformas de León Arslanián. Exonerado en los noventa de la PPBA en la gestión Klodczyk por brindar protección a una red de casinos clandestinos en La Plata, fue *Rehabilitado para el desempeño de la función pública*, en el Ministerio de justicia y seguridad (Decreto: 1511/02). Mastrandrea fue asesor de Lilita Carrio, durante la campaña electoral de 2007. El 15 de abril de 2010 fue arrestado por delitos de lesa humanidad cometidos en la ciudad de Junín entre 1976 y 1983.

⁶⁷ Art. 3º Ley 12154/98.

⁶⁸ Ley 12155 (julio de 1998-Gestión Duhalde) que establece la composición, funciones, organización, dirección y coordinación de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

⁶⁹ Ley 12154, julio de 1998.

⁷⁰ Ley 12297/ abril 1999 (Gestión Duhalde) reglamentada en agosto de 2002, reglamentada por Decreto 1897/02 con las modificaciones introducidas por las Leyes 12381 y 12874, que regula la actividad de las personas jurídicas prestadoras del servicio de seguridad privada. (Gestión Solá)

⁷¹ La Licenciada Martha María Arriola, se desempeñó como Jefa de Gabinete de la Intervención. Subsecretaria de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad y Justicia de la provincia de Buenos Aires (1998-1999); Secretaria de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad y Justicia (1999- 2000). Y Subsecretaria de Participación Comunitaria del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires (2004- 2007).

asamblea denominada Foro Comunitario⁷²,y que *en julio de 1998* es ratificada como derecho de los habitantes de la Provincia de Buenos Aires y deber de su Gobierno⁷³.

Uno de los actores que también obstaculizó la gestión, fue el Poder Judicial provincial. La gestión decidió optimizar recursos humanos para lo cual consideró la remisión a los juzgados de todos los expedientes y causas penales que se registraban en sede policial, así se lograría reintegrar el personal afectado a la instrucción de sumarios (tarea administrativa) a tareas de operativas de seguridad. Los magistrados del Departamento Judicial de La Plata resolvieron no recibir los sumarios, alegando que hasta que no entrara en vigor la reforma del Código de Procedimiento Penal no les correspondía hacerse cargo de esos expedientes⁷⁴. Una decisión similar se adoptaría en los Departamentos Judiciales de San Isidro, Quilmes y Mar del Plata (La Nación 1998)

El eje mayor de la estrategia reformista iniciada por el ministro Arslanián fue la tensión entre las fuerzas reformistas y las fuerzas rehabilitadoras -tanto políticas como policiales- de la vieja estructura de la PPBA. Las coordinadas en que se apoyó fueron:1.-el intento de hacer del proceso reformista un esquema de fuerzas que incluyera a todos los partidos políticos, el que no se logró porque no pudo superarse el signo partidario de los titulares de los ejecutivos locales 2.- Hacer del propio ministro el conductor indiscutido del proceso, lo que a luces aparece como un desacierto porque implica subestimar la burocracia policial, que por otra parte, se había mantenido por más de cien años con sus propios márgenes de autonomía. “Nosotros [Arslanián y su equipo] descubrimos que las bandas [de piratas del asfalto] tienen su epicentro en San Martín y que funcionan con una estructura radial” (Clarín 1999a)

⁷² Decreto 328/ febrero de 1997, derogada por Ley 12154, ambas dictadas en la Gestión Duhalde. La Secretaría de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, resultará Autoridad de Aplicación en la materia, ejerciendo potestades de dirección y control, debiendo además proveer los elementos necesarios para su funcionamiento y la asistencia.

⁷³ Art. 11° Ley 12154/98. La participación comunitaria permite la intervención de la sociedad civil en la elaboración, implementación y control de las políticas de seguridad pública.

⁷⁴ A la fecha y aun habiéndose establecido, posteriormente, en la figura del Fiscal la investigación de los delitos, la Policía sigue a cargo de la instrucción de las causas. “Las medidas que proponemos son coherentes con el nuevo Código. Que es perfectible y puede sufrir pequeñas reformas en cualquier momento. Lo que estamos haciendo son ajustes, dosis homeopáticas.-La implementación del nuevo Código, sin embargo, está siendo muy criticada. Varios jueces se quejan de la inexperiencia de los fiscales, de las deficiencias edilicias...-La transición del sistema viejo al nuevo no es instantánea. Es como ablandar un motor. Yo defendiendo este Código aunque no lo redacté ni lo implemento. La responsabilidad de la puesta en funcionamiento es de la Suprema Corte. Los que se quejan creen que tenemos un depósito de fiscales expertos al que echamos mano cuando los necesitamos. Pero lo que tenemos son abogados que concursan para cargos que antes no existían.-Pero hubo situaciones preocupantes” (Clarín 1999a)

El Ministro Arslanián proponía en 1999 presentar en la Legislatura provincial un proyecto que le devolvería a la Policía una porción del poder que había perdido en el último año “El plazo máximo de 12 horas para identificar a alguien es exiguo, (...) porque el Registro Nacional de las Personas suele tardar más para dar información sobre la identidad de los demorados y la provincia de Buenos Aires es enorme. Tenemos dos alternativas: o que la facultad policial de detener por averiguación de antecedentes no exista más, porque si es ilusoria no sirve, o extender el plazo máximo hasta un límite razonable. Por eso proponemos ampliarlo a 24 horas (...) Hemos construido un sistema garantista. En su momento, el máximo de 12 horas de detención por averiguación de antecedentes lo introduje yo (...) Y, por otra parte, queremos autorizar a la Policía para que pueda abrir el baúl de un auto o inspeccionar la carga de un camión sin orden judicial. Si no se corre el riesgo de que se convierta en un elemento decorativo”(Clarín 1999a).

Si la primera gestión del Ministro Arslanián (abril/98-agosto/99) que contó con el paquete de normas necesarias y en ese entonces afirmaba “Estoy más tranquilo. No tuvimos casos de gatillos fácil (que antes eran frecuentes), casi no hay denuncias de apremios ilegales, la gente tiene más confianza en la Policía. Mejoramos progresivamente, lo que no significa que llegamos a los niveles que deseamos. De todas formas, en la Policía Bonaerense nunca hubo tanta eficacia⁷⁵”. (Clarín 1999a)

Un punto a considerar es la versatilidad de los actores tanto políticos como policiales en que la Reforma policial, pensada aquí como giro en el rumbo de la política de seguridad, más que ajena fue funcional a la coyuntura político-electoral, porque no podía prescindir de la estructura partidaria (relación gobierno y municipios de signo peronista) y los acuerdos que entre ellos existían. (Sain, 2002,116).

Lo dicho podría afirmarse también respecto de la demora en la conformación de los Foros Vecinales, Municipales y Departamentales establecidos por la Ley 12154 (julio de 1998-Gestión Duhalde) que establece las bases jurídicas e institucionales fundamentales del sistema provincial de seguridad pública. “(...) Hacia abril de (...) [1999], de los 134 municipios que componen la provincia de Buenos Aires, solamente en 22 de ellos se habían elegido los Defensores Municipales de Seguridad, en 75 municipios se habían conformado los Foros Municipales de Seguridad o se habían

⁷⁵ Esto mientras que de acuerdo al archivo de casos que lleva la CORREPI, en 1998 hubo 26 casos de personas muertas por la policía bonaerense en circunstancias de "gatillo fácil". Listado completo disponible en: <http://www.derechos.org/correpi/muertes.html>.

convocado para su formación, y apenas en jurisdicción de 102 comisarías -de las 330 existentes en todo el ámbito provincial- se habían conformado los Foros Vecinales de Seguridad. En el ámbito Departamental no se había constituido ningún Foro Departamental de Seguridad” (Saín, 116,2002)

La cuestión entonces aparece ciertamente como política y no policial, esta afirmación resulta aún más plausible si remitidos a que el Defensor Municipal debía integrar los Foros Departamentales⁷⁶ - y no se había constituido ninguno al mes de abril de 1999 (Saín, 2002,116) y que a la autoridad de aplicación es decir al Ministerio de Justicia y Seguridad únicamente le correspondía ponerlo en funciones, ¿dónde actuaban los 22 Defensores Municipales elegidos? Un principio de respuesta podría hallarse en la particular relación política referida por Saín (2002, 116), o más exactamente en el mismo espíritu legislador que explicita que el Defensor Municipal de la Seguridad debe remitir informes de su actuación a la autoridad de aplicación, que responde al ejecutivo provincial⁷⁷.

Si se detiene el análisis en el actor policía se observa que las normas legales que prevén la participación ciudadana a partir del año 1997, dictadas en la gestión Duhalde, lo excluyen de la participación en los foros “Es incompatible al Defensor de la Seguridad: (...) Pertener a la institución policial o a otras fuerzas armadas y/o de seguridad (art. 5º Decreto 328/ febrero de 1997) “(...) Pertener a Fuerzas Militares o de Seguridad, (...) , como personal en actividad o con *retiro activo, retirado o jubilado*⁷⁸.(art. 37 inc. b) Ley 12154/98). Esta última norma vigente a la fecha, es decir en pleno goce del sistema democrático y del derecho de participación política que iguala a los ciudadanos ante la Ley.

Resulta interesante a lo planteado aquí en cuanto a traba política, específicamente respecto del mantenimiento de la antigua estructura de la PPBA, lo afirmado por Saín (2002,119) “patéticos retardos oficiales” porque: 1.- No se reemplazó la Ley de Personal⁷⁹, dictada en la última etapa de la dictadura, de una única *Policía* distribuida en especialidades: Seguridad, Investigaciones, Inteligencia, Judicial, Comunicaciones y Bomberos⁸⁰; que coexistió armónicamente con la de Organización de

⁷⁶ Art. 25.- Ley 12154/98

⁷⁷ Arts. 38 y 43 inc. h) de la Ley 12154/98.

⁷⁸ El remarcado es propio.

⁷⁹ Decreto-Ley n°9550/80 y su Decreto Reglamentario n°1675/80.

⁸⁰ Art.12º Decreto-Ley n°9550/80

las *Policías* de la Provincia de Buenos Aires⁸¹, en que las especialidades se convirtieron en “nuevas Policías”: Seguridad, Aérea, Prevención del Delito, Investigaciones en Función Judicial, Científica en Función Judicial, Seguridad Vial y Servicio de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos. Sin embargo las *especialidades* volverían a surgir a partir de la sanción en diciembre de 2004 de una “nueva” Reglamentación para una “nueva” Ley de Personal⁸².

La mala conducta de la Policía sería -como se vio- la primera causa de intervención política, pero si con anterioridad a diciembre de 1998, todos los sumarios administrativos que investigaban y sancionaban la conducta policial se instruyeron conforme a la normativa vigente a esa fecha: el Decreto Ley 9550/80 y su Decreto Reglamentario 1675/80 (leyes sancionadas en período militar y derogadas en el año 2005⁸³), y centraron su resolución de la figura del Jefe de Policía. A partir de diciembre de 1998, también se instruyeron de acuerdo a lo normado por la normativa legal citada, con la creación de la Oficina de Control de Corrupción y Abuso Funcional dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad sobre la base de la creación de dos figuras, por un lado la del Auditor de Asuntos Internos, encargado de la investigación e instrucción del proceso administrativo, y por el otro, la del Tribunal de Ética (conformado por personal retirado de la más alta graduación policial⁸⁴), para el juzgamiento administrativo de los responsables de las faltas éticas o abusos funcionales graves y que continuaría hasta el año 2004⁸⁵; cuando “reaparece” en la gestión del entonces gobernador Solá con dos cambios políticos “fundamentales”: 1.- su cambio de denominación: Auditoría General de Asuntos Internos⁸⁶ y 2.- la desaparición del Tribunal de Ética porque resultó disfuncional para la administración de la disciplina policial, la investigación y la aplicación de las faltas, debido entre otros motivos a la existencia de dos órganos pertenecientes a una misma oficina con criterios dispares⁸⁷. Con esto último sobrevino el total control civil de la conducta (mala) de la Policía⁸⁸. De lo dicho se desprende que

⁸¹ Ley 12155/98

⁸² Ley 13.201 reglamentada por Decreto 3.326/04

⁸³ Decreto :1766 (agosto de 2005) Gestión Solá

⁸⁴ Decreto: 687/99 por el que designa a partir del 17/03/99 al Comisario Inspector (RA) SAINZ Rodolfo y Otros como miembros del Tribunal de Ética, en el Ministerio de Justicia y Seguridad. BO. 23799 del 13/04/99 http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var=89813

⁸⁵ Decreto 4574/98 reglamentaba el procedimiento y competencia de esta Oficina (Gestión Duhalde), derogado por Decreto 1502/04. La Ley N° 12.155/98 (julio), artículo 41, Libro III creaba esta Oficina dependiente del Ministro de Justicia y Seguridad.

⁸⁶ El día 01 de julio de 2004 se crea la mediante la Ley 13.204, sancionada el 27 de julio de 2004.

⁸⁷ Decreto n°1502/04.

⁸⁸ Arts. 41° y 46° Ley 13204/04.

respecto de la sanción al abuso policial no existiría el argumentado “autogobierno policial”, a partir de la primera gestión del Ministro Arslanián; “ahora hay una multitud de controles sobre la Policía que antes no existían. Primero, depende de una autoridad política civil; segundo, creamos la Oficina de Control de la Corrupción y el Abuso Funcional; y tercero, están los Foros de Seguridad”. (Clarín 1999a)

Como tampoco puede verse en otra área sensible, la de “Inteligencia”⁸⁹ La entonces Dirección General de Inteligencia fue disuelta en abril de 1998, sin embargo cuando se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad, y por tanto se lo incorporó a la órbita administrativa del Ejecutivo bonaerense (Ley 12090/98- artículo 3º) dentro de sus funciones específicas puede leerse: “(...) Organizar y dirigir la Policía Provincial (...) y (...) Fiscalizar, planificar y ejecutar las acciones de inteligencia policial que fueran conducentes a la prevención del delito”⁹⁰. Entonces, al menos desde 1998, no existe el *autogobierno* en tareas de Inteligencia.

Otro aspecto interesante de la Reforma es que no hubo cambio en la ley de personal heredada de la dictadura, las asignaciones, ascensos y otras cuestiones eran siempre tomadas en virtud de la Ley de Emergencia Policial, lo cual creó un gran descontento entre los uniformados. Esto generó cierto anacronismo, porque se hablaba de profesionalizar, mejorar y optimizar la carrera policial, pero el marco normativo continuaba siendo el mismo (Sain 2002, 119). Salvo la supresión de la medida disciplinaria del arresto (Sain 2002, 124), que fue reemplazado por la suspensión de empleo.

Como pudimos apreciar en este escueto embate reformista las principales resistencias no fueron policiales, ya que a estos se los “limpio”. Los problemas provinieron del Poder Judicial y de los políticos que tenían nexos con las redes de dinero ilegales y por último el retiro del apoyo oficial que se tradujo en la contrarreforma y la era Ruckauf.

⁸⁹ Por Ley 12.642 (diciembre del año 2000) se transfirió a título gratuito a la Comisión Provincial por la Memoria el edificio ubicado en la calle 54 N° 487, entre calles 4 y 5, de la ciudad de La Plata, en el que funcionaba la Dirección General de Evaluación de Información para la Prevención del Delito dependiente de la Policía de la Provincia de Buenos Aires y donde funcionara la Dirección de Inteligencia (DIPBA) de la provincia de Buenos Aires disuelta el 30 de abril de 1998 por Resolución número 9 del Ministerio de Justicia y Seguridad.

⁹⁰ Hoy bajo otra denominación: Dirección General de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito, conformada como en la vieja estructura de la PPBA por personal policial, está totalmente subordinada al control civil a través de la Subsecretaría de Política Criminal e Investigaciones Judiciales, que a su vez cuenta con una Dirección Provincial de Política de Prevención del Delito, y dos Direcciones 1.-de Análisis Estadístico y Criminológico, y 2.-Dirección de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito

A partir de mediados del año 1999 se inicia el proceso de contrarreforma. Como bien señala Sain (2002, 116–117), la reforma se vio limitada en el plano político ya que la estructura partidaria entre el PJ y la Policía (debido a la existencia de líneas de financiamiento ilegal), también la ausencia de intenciones de corregir esa estructura por parte del oficialismo.

No es posible desconocer que la decisión de Carlos Ruckauf de competir en la Provincia de Buenos Aires y su frase “Hay que meterle bala a los ladrones, combatirlos sin piedad” haya precipitado la renuncia del entonces ministro Arslanián quien declaraba a la prensa: “Si el candidato dice que va a romper con todo esto que estamos haciendo, la pregunta es ¿qué hago yo acá?” (Clarín 1999b)

En su reemplazo asumió Osvaldo Lorenzo (06/08/1999 al 21/09/1999⁹¹) quien tenía fluidos contactos y vinculaciones con numeroso ex jefes y referentes policiales⁹² (Sain 2002, 125) y que se había desempeñado como juez en Morón, donde sobreyó al ex intendente Juan Carlos Rousselot y como juez federal en Zárate-Campana. Su segundo fue el cuestionado Héctor Lufrano, abogado del conocido criminal “el Gordo Valor”⁹³, al ser interpelado por su rol como defensor de varios criminales (La Nación 1999b), respondió una frase célebre que le costó la renuncia: “es lo mismo estar de un lado del mostrador o del otro” (Página 12 1999a).

Las aristas más salientes de su gestión fueron: a) la remoción de los Jefes Departamentales, a pedido de las intendencias peronistas, donde había disconformismo con la política de Arslanián (Clarín 1999c), y la reincorporación de 400 efectivos vinculados a los viejos líderes policiales, con la idea de una restructuración y el fin de la era reformista (Sain 2002, 125); b) el atentado antisemita que resultó en la profanación de 63 tumbas judías en el cementerio de La Tablada; y c) la llamada “Masacre de Ramallo” (17/09/1999) -que le costaría la renuncia- en el que un grupo de elite de la PPBA acribilló a civiles inocentes y delincuentes, en un asalto a la Sucursal Villa Ramallo del Banco Nación⁹⁴.

⁹¹ Decreto 2488/99

⁹² En tal sentido entonces el Comisario Mayor Rubén Parravicini, que hizo carrera en La Matanza y gozaba de la confianza plena de Alberto Pierri y el senador Román. Parravicini (...) estuvo a cargo de la coordinación de todas las comisarías de la provincia. Otro policía beneficiado fue el Comisario Mayor Santiago Allende, que estaba a cargo de la Departamental de Mar del Plata quedando al frente de la Dirección de Investigaciones, el lugar de mayor prestigio en la fuerza. Vitelli pasó a ser un asesor de Lorenzo en materia de reincorporación policial. (Clarín 1999c)

⁹³ Luis (el Gordo) Valor fue un delincuente especializado en el robo de bancos y blindados.

⁹⁴ Sucintamente explicado el hecho consistió en que tres delincuentes vinculados a algunos miembros de la Policía intentaron asaltar el Banco Nación (en Villa Ramallo, provincia de Buenos Aires) y luego de fracasar mantuvieron a seis personas como rehenes durante más de veinte horas. Al intentar escapar con

Duhalde designó entonces como nuevo Ministro de Justicia y Seguridad a Carlos Soria (21/09/1999 al 09/12/99)⁹⁵, segundo ministro en menos de cuarenta días y hasta entonces Diputado nacional, que ocupaba la Presidencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara baja; quien designó como su secretario de Seguridad a Luis Genoud, quien hasta entonces presidía el bloque del PJ en el Senado bonaerense. Soria, al asumir su nuevo cargo, prometía seguir adelante con la reforma iniciada por quien inauguró el Ministerio de Justicia y Justicia, Arslanián: “La maldita policía no existe más desde el inicio de la reforma en la seguridad (...) en caso de que quede algún bolsón de algún funcionario equivocado, trataremos de sacarlo, para que no ensucie una tarea que es muy importante” (Página 12 1999b)

2.3 El fracaso de la vieja receta y la antesala de la Reforma

Carlos Ruckauf resultó electo en las elecciones gubernativas provinciales el 24 de octubre de 1999 y el 10 de diciembre asumió⁹⁶. Designó al ex militar Aldo Rico como Ministro de Seguridad⁹⁷ (10/12/1999 al 31/03/2000), ya que la Ley 12355/99 había aprobado la escisión del hasta entonces Ministerio de Justicia y Seguridad.

La designación denotó a primera vista que el nuevo gobernador aplicaría una política de seguridad opuesta a la de León Arslanián, pues propulsaba el regreso de la Jefatura de Policía (Jefe y cúpula), la reforma de los Códigos en materia penal tanto respecto del aumento de las penas, como de mayores atribuciones para la policía. En un acto en la ciudad de Azul el flamante Ministro anunciaba que: “(...) la base de su proyecto policial es cultural, porque después de todo, la Policía no necesita cambios en su estructura, ya que el mal no está en la estructura sino en el corazón del hombre. A pesar de todo esto, la estructura, que tantas críticas recibe, sigue como antes: es decir que se trata de un problema de mentalidad. La conducción es un hecho cultural, y hacia allí estamos apuntando” (Clarín 2000a)

Una de las medidas más importantes fue, sin duda, la ya citada separación de las carteras de Justicia y Seguridad. El flamante Ministro ligado a la rebelión de los *carapintadas* designaría en el cargo de Superintendente de Coordinación General de

tres rehenes, grupos policiales de elite acibillaron a delincuentes y rehenes. El delincuente que sobrevivió fue hallado tiempo después muerto en la celda de la comisaría (Sain 2002, 126).

⁹⁵ Decretos: 2489/99 y 3679/99.

⁹⁶ Se mantendría en el cargo hasta el 2001, cuando asumiría su vice, Felipe Solá.

⁹⁷ El Ministro de Justicia y Seguridad se había disuelto, por lo que Jorge Casanovas fue designado Ministro de Justicia

Policía al Comisario General (RA) Ramón Oreste Verón (15/12/99)⁹⁸, en quien recaía la conducción superior de los uniformados⁹⁹.

El ministro Rico es obligado a demitir tras los escándalos que protagonizara al acusar al entonces Presidente de la Nación Fernando De la Rúa de incluir dentro de su custodia personal a un ex represor de la dictadura¹⁰⁰ (La Nación 2000), y de acusar a los jueces de no ordenar allanamientos los viernes porque así deberían interrogar el fin de semana a los detenidos y no se podrían ir a los countries (Clarín 2000a). Un integrante del ministerio diría a la prensa “Rico cometió un error conceptual. Considera que la verticalidad del mando asegura lealtades de acero. Y se equivoca. Nadie movió un pelo cuando se fueron los anteriores ministros”(Clarín 2000b)

A pesar de tamaño desatino, Carlos Ruckauf no estaba dispuesto a desarmar su proyecto presidencial, es más, acababa de realizar una convocatoria al PJ para iniciar el camino de "la toma del poder (en 2003)". Los jefes comunales Julio Alak, Alberto Ballestrini y Juan José Álvarez, fueron promotores del frente partidario para la gobernación 2003.

El gobernador necesitaba un reemplazante en lo que podría llamarse su flanco más expuesto: la seguridad bonaerense y éste fue el propio Jefe de Policía “Virtual” de Rico, el Superintendente de Coordinación General Ramón Oreste Verón, (31/03/2000 al 26/10/2001¹⁰¹) cuyo Plan de Seguridad inmediato sería: a) Terminar con el alojamiento de presos en las comisarías, debido a la elevada cantidad de hombres que la institución debe disponer exclusivamente para custodiar a los detenidos y para trasladarlos durante las diligencias judiciales; b) solucionar el déficit de personal porque sostenía que necesitaba seis mil uniformados más, y dentro del área de personal “sacar a la calle” al personal policial operativo que se hallara cumpliendo tareas administrativas, y “ponerlo a trabajar” en tareas de prevención del delito; c) capacitar mejor a los uniformados; d) reformular en profundidad algunas leyes de Seguridad y penales (los proyectos de reforma de algunas de esas normas, como la Orgánica de la Policía y la de Ejecución Penal que dispone beneficios para los condenados como la libertad condicional y las salidas transitorias, ya estaban en marcha); e) resolver la "falta de equipamiento" en dos

⁹⁸ Decreto 62/99 B. La Superintendencia de Coordinación General (Coordinación de las Policías de la Provincia) sería ejercida por un Oficial Superior de la más alta jerarquía en actividad o en retiro, con las funciones de: integrar, de manera coherente y armónica, la actividad de los Organismos, Reparticiones y Dependencias Policiales o de Seguridad involucradas.

⁹⁹ Diría el ministro cara Pintada“ Hoy la Policía funciona como una sola Policía, con un superintendente que tiene autoridad delegada del ministro para ejercer la función de jefe de la Fuerza” (Clarín 2000a)

¹⁰⁰ Carlos "El Indio" Castillo.

¹⁰¹ Decretos: 801/2000 y 2525/01, respectivamente.

planos, por un lado el estrictamente operativo (armas y vehículos, sobre todo helicópteros), y por el otro, la informatización de todo el sistema policial y de seguridad (Diario El Día 2000).

Verón designaría en la estructura policial netamente operativa a Eduardo Martínez, un funcionario cuestionado por delitos de lesa humanidad¹⁰², con el cargo de Superintendente de Coordinación General lo que sería lo mismo que decir Subjefe de Policía de la Gestión Klodzyk.¹⁰³ (Clarín 2000c); aunque tampoco se privaría de incluir a militares en la estructura de cargos del Ministerio¹⁰⁴.

Durante esta gestión, en la Escuela de Policía “Juan Vucetich”, ocurrió el escándalo conocido institucionalmente como “*la fiesta de los cadetes*”, que determinó que el entonces gobernador Ruckauf firmara una resolución por la cual se suspendió el nombramiento de los 340 cadetes que asistieron al agasajo, hasta tanto se determinara quiénes habían ocasionado los desórdenes¹⁰⁵.

En el área policial surge relevante la figura del Superintendente de Coordinación General Amadeo D’Angelo (07 de mayo de 2001 al 16/04/2002)¹⁰⁶, quien había

¹⁰² Detenido y procesado por torturar a un preso de nacionalidad alemana, en 1978 en plena dictadura militar, motivó un reclamo de la embajada de la República Federal de Alemania. Martínez fue sobreesido en esta causa (Página 12 2000a)

¹⁰³ Eduardo Martínez se mantuvo en el puesto entre el 4 de abril y el 11 de diciembre de 2000. Reemplazado por el Comisario Mayor José Gallina [que se había desempeñado durante toda su carrera en la Asesoría Letrada de la Bonaerense], ascendido a Comisario General para ocupar el puesto, y que fuera relevado el 02 de mayo de 2001, para ocupar el cargo de titular de la Subsecretaría de Formación y Capacitación. “Una tarea, supuestamente, de mayor trascendencia política, pero [muy diferente] de la primera línea de fuego”. Tras serios incidentes en el *Superclásico*, en la ciudad de Mar del Plata (retirar la bandera de la tribuna de River), Gallina (Gestión Verón) había participado de la iniciativa de crear la “Secretaría de Seguridad Deportiva” que sería conducida por el ex árbitro Javier Castrilli, para la que se asignarían quinientos de los dos mil efectivos en etapa de formación en el año 2001; (en el año 2000 fueron 1.480 los uniformados egresados). Los efectivos tendrían jerarquía de agente (tropa) y recibirían un adiestramiento básico de cuatro meses. Esta “Policía Deportiva” respondía, además, al interés de Ruckauf de conseguir que las detenciones que se realizan en esas circunstancias no fueran excarcelables (Diario Hoy 2001a)

Otra interesante observación en la Gestión Ruckauf /Verón fue que La Suprema Corte intimó al ministro de Seguridad de Ruckauf a que haga cesar las torturas a chicos que constituyen una “recurrente problemática, llevada de manera constante a conocimiento del gobernador”. Disponible en: (Página 12 2000b).El máximo tribunal bonaerense también recordó en su informe que durante el año 2000 los episodios de violencia en seccionales policiales motivaron 23 resoluciones dirigidas al Ministerio de Seguridad, frente a las 13 del año 1999, al tiempo que mencionó varias resoluciones relativas “no solo a apremios ilegales sino también a las condiciones de alojamiento que ofrecen aquellas dependencias”.

¹⁰⁴ A modo de ejemplo: al Teniente Coronel (R) Jorge Rodolfo SVENDSEN, en el cargo de Director General de Defensa Civil y Seguridad Vial.

¹⁰⁵ La División de Asuntos Internos, organismo que detectó falta de control en la fiesta (rotura de sillas y mesas, hurto de vajilla y de equipos de sonido). que llevó a que las autoridades decidieran el relevo del Director de la escuela policial. (Clarín 2000f). N de A: El Director era el entonces Comisario Mayor Gastón Javier Pérez un funcionario beneficiado por los meteóricos ascensos del Ministro Arslanián, y que sería ascendido a la máxima jerarquía Superintendente General al regreso de este Ministro.

¹⁰⁶ Decretos 1075/01 y 908/02. Por este último renuncia al cargo de Superintendente General de Policía y pasa a Retiro Activo Voluntario. N de A: Lo destacado aquí es que algunos años más tarde y hasta la

afirmado que para acabar con la delincuencia había que “cercar las villas”. Se mantuvo en el cargo durante las gestiones de Verón, Álvarez (primera) y Genoud en la que fue relevado, acusado de participar de una red de protección a prostíbulos. Al respecto el entonces Vicegobernador a cargo del Ejecutivo Provincial destacaría, durante un acto en el que se conmemoró el Día de la Policía en la Escuela de Cadetes Juan Vucetich, la actitud ética de retirarse "ante la menor sospecha" y auguró un próximo y pronto desagravio. Tuvo la ética como principio de su función y autoridad, su lealtad con sus superiores y sus policías (La Nación 2002c)

Lo interesante en la figura de D'Angelo fue el cambio de designación del cargo de Superintendente de Coordinación General, al de *Superintendente General de Policía*¹⁰⁷ y para el que/quién se creó un nuevo atributo (insignia de cuatro estrellas)¹⁰⁸ y bastón de mando; además contó con la delegación de amplias atribuciones en materia de causas administrativas (una función reservada históricamente al Jefe de la Policía¹⁰⁹).

El clima político distaba de ser alentador. Felipe Solá había manifestado claras intenciones de postularse para gobernador en las próximas elecciones, lo que generó un fuerte rechazo en el PJ provincial, no sólo porque el *autopostulado* no pertenecía a dicho sector, sino porque aquella decisión eleccionista había sido enunciada “*sin consultar*”; mientras, además, achacaba la situación caótica de la provincia a los anteriores gobernadores de extracción peronista. (Sain 2008, 171–172).

Por otra parte, en materia económica, “las finanzas bonaerenses expresaron un déficit de tres mil doscientos millones de pesos, la caída del 50 % de la recaudación en diciembre 2001, incertidumbre respecto del pago de salarios, atraso de más de 120 días en el pago a proveedores, graves problemas de abastecimiento en hospitales, comedores escolares, hogares de menores y cárceles, deuda flotante de más de mil millones de pesos, atrasos de tres meses en las obligaciones con gremios y mutuales y deuda de ochenta y cinco millones de pesos con los municipios por garantía de coparticipación.” Mientras que en materia de empleo la tasa de subocupación pasó de 15,1 % en octubre de 1998 a 24,2 % en mayo de 2002 (Diario El Día 2003a).. “Ayer, Solá no

actualidad se instalaron en la entrada de las Villas de Emergencia puestos policiales, hoy ocupados también por la Gendarmería Nacional.

¹⁰⁷ Decreto: 2806/01 derogado en la segunda Gestión Arslanián.

¹⁰⁸ Atributo Distintivo propiciado para el Superintendente de Coordinación General, Su Aprobación. Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Seguridad. Policía. Orden del Día N° 122 La Plata, martes 20 de noviembre de 2001.

¹⁰⁹ Superintendente de Coordinación General. Se amplían atribuciones. Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Seguridad. Policía. Orden del Día N° 123 viernes 30 de noviembre de 2001. FDO. Juan José ÁLVAREZ, Ministro de Seguridad

omitió cuestionar la situación financiera en que recibió la provincia de manos de Ruckauf: Hemos heredado una situación financiera muy dura, no estamos en la lona, pero estamos luchando para no llegar a la lona" (La Nación 2002a).

Esta crisis llevó a la creación de la Secretaria para la Modernización del Estado, mediante la Ley 12.856. El proceso de modernización fue proyectado mediante la política de gestión de resultados, mejorando la calidad del gasto y no basado en planes de ajustes para achicar el Estado (Bonicatto 2003, 3–5). Las presentaciones del plan de modernización sí se centraron en todas las áreas de la provincia como Salud, Gobierno etc. no así en el Ministerio de Seguridad. El por qué no se puede definir pero si se hace un recorrido por los titulares de las funciones de seguridad nos encontramos con un panorama poco modernizante.

Entre el 26/10/2001 al 23/12/2001¹¹⁰ el Ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires fue Juan José Álvarez, quien hasta entonces se desempeñaba como Intendente de Hurlingham, y que en el año 1998 se había desempeñado como Secretario de Relaciones con la Comunidad y Formación del entonces Ministerio de Justicia y Seguridad¹¹¹. Tras la renuncia de Fernando de la Rúa, pasó a ocuparse de la misma área pero a nivel nacional en las presidencias de Adolfo Rodríguez Saá y de Eduardo Duhalde.

Alberto Daniel Descalzo, quien asumiera la cartera entre el 26 /12/2001 y el 04/01/2002)¹¹², se desempeñaba como Intendente de Ituzaingó. Cubrió el cargo de ministro -a modo de interinato- hasta la asunción como titular del Ejecutivo provincial del entonces vicegobernador Felipe Solá.

Lo sucede Luis Esteban Genoud (7/01/2002 al 02/07/2002)¹¹³. Fue relevado a consecuencia de la llamada “Masacre de Avellaneda¹¹⁴”. En su historial no existían conocimientos sobre Seguridad Pública o Criminal, antes de desempeñarse en el área fue Senador Provincial, y actualmente es Ministro de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires. En su gestión se establecieron recompensas pro-esclarecimiento de homicidios de policías bonaerenses, dato que no resulta irrelevante si se consideran los

¹¹⁰ Decretos: 2532/01y 2970/01 respectivamente.

¹¹¹ Decreto 2719 (julio de 1998). BO N° 23665 del 2/9/19

¹¹² Decretos 2672/01 y 07/02.

¹¹³ Decretos 17/02 y 1564/02 respectivamente. “Antes de la renuncia de Genoud (...) fueron obligados con el pase a retiro el jefe de la Policía, comisario general Ricardo De Gastaldi, y el subjefe, comisario general Edgardo Beltracchi.

¹¹⁴ Duhalde y Solá, en el delicado reparto de las responsabilidades. El Gobierno prefería que toda la culpa recayera en la Policía bonaerense. Pero la presunta participación de agentes de Prefectura en las muertes lo tomó por sorpresa. Y pactó una tregua con Solá. (Clarín 2002b)

catorce efectivos caídos en enfrentamientos con delincuentes en los primeros cuatro meses de 2002, (de ellos, cinco se produjeron en actos de servicio y nueve por ser víctimas de homicidio y robo durante el franco de servicio) (La Nación 2002b).

A consecuencia de la crisis causada por la “Masacre de Avellaneda” que terminó con la represión y la muerte de dos piqueteros; la cartera de Seguridad es asumida por Juan Pablo Cafiero (01/07/2002 a 24/09/2003) -segundo titular en la gestión Solá-, integrante de la Alianza, ex dirigente del Frepaso. “Cafiero era hasta acá subjefe de Gabinete de Duhalde. Desde esa función fue el encargado de explorar consensos en la Mesa del Diálogo Argentino. Un tiempo antes, en la gestión de Fernando de la Rúa, intervino como ministro de Desarrollo Social en la contención de focos violentos de protesta en el norte del país [en el 2003 adhirió al kirchnerismo] (...) El nuevo ministro acordó con el gobernador Solá que la nueva conducción tendría que estar integrada por policías. "Para civil ya estoy yo", argumentó (Clarín 2002c)

Otro tema candente del momento se produjo al interior mismo de la Policía cuando el Jefe de la Departamental de Seguridad de Quilmes, el [entonces] Comisario Mayor Julio César Frutos¹¹⁵, dio a conocer una carta pública contra Eduardo Duhalde, en la gestión del ministro renunciado Genoud, pero que debió resolver Cafiero:” El Presidente (Duhalde) había afirmado, en un reportaje publicado por Clarín, que "es muy difícil poner en caja a la Bonaerense". Y Frutos le contestó a través de esa carta - publicada por la prensa-: "Quiero recordarle, señor presidente, que fue usted y no los oficiales expulsados o en actividad los que rifaron la nueva panacea conocida como Reforma Policial". (Clarín 2002a)

Cafiero había prometido revisar “legajo por legajo” y designó en el cargo de Superintendente General de Policía, al Comisario Mayor del Agrupamiento Comando Alberto Oscar Sobrado (06/07/2002 al 03/07/2003)¹¹⁶, que tiempo después sería

¹¹⁵ Quien se retiraría años más tarde alcanzando la máxima jerarquía policial.

¹¹⁶ Decreto: 1593/02. El Comisario General Alberto Sobrado se desempeñó como Jefe de Policía desde el 06 de julio de 2002, tras la Masacre de Puente Pueyrredón, antes se había desempeñado como Director General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad, y como Interventor de la Departamental de Lomas de Zamora durante los críticos días que siguieron a la muerte de Darío Kosteki y Maximiliano Santillán. El ministro Cafiero, había precisado el 03-07-2003 que "el comisario general Sobrado pasó a situación de retiro tras presentar su renuncia por razones personales", lo que fue desmentido por el Gobernador Solá quien aclaró que "(...) por el momento el ministro Cafiero se hará cargo de la fuerza" Alberto Sobrado fue enjuiciado por no poder explicar cuentas secretas en el exterior por una suma superior al medio millón de dólares. La causa caratulada como enriquecimiento ilícito y mal desempeño finalmente resultó con la absolución del Comisario General, debido a un error procesal: “había configurado el delito de enriquecimiento ilícito en sede judicial [...] al imputado primero se lo debe intimar en sede administrativa para que justifique el origen del patrimonio” (Página 12 2005a). Aunque fue exonerado igual fue desplazado de la fuerza.

denunciado por enriquecimiento ilícito, al tiempo que estallaba el escándalo conocido como la “causa de los comisarios de la Policía bonaerense”¹¹⁷

La gestión desde un principio fue un gran desafío que no debía ser aceptado, o por lo menos ese fue el consejo que le dio uno de los protagonistas a Cafiero quien más tarde sería su segundo: Marcelo Sain. El argumento esgrimido por Saín (2008, 176–177) es que no tenían un equipo de gobierno preparado para la tarea, no había existencia de un plan “asentado” de seguridad, en otras palabras no había una orientación estratégica (177). El proceso de Reforma se caracterizó según Sain (2008,184) por “no seguir una política de reforma institucional, sino administrar la situación de la seguridad publica en la Provincia de Buenos Aires en el marco del sistema institucional existente y bajo la égida de una perspectiva conservadora del estado de situación” (...) el fracaso de nuestra gestión en reformar y modernizar el sistema policial no ha respondido a la resistencia policial, sino, más bien, a la inconsistencia e impericia de las autoridades ministeriales (...) en sentar las condiciones institucionales necesarias para elaborar y sustentar un programa de acciones en ese sentido, so pretexto de mantener una situación de equilibrio que neutralizara los eventuales conflictos que ello acarrearía” Sain (2008, 213)

Solá ganó las elecciones gubernamentales provinciales el 14 de setiembre de 2003 con un 43,32% de los votos. En ocasión de “(...) un acto en Lanús donde entregó patrulleros, (...) no descartó cambios en el Gabinete, aunque dejó claro que el titular de la cartera de Seguridad, Juan Pablo Cafiero, continuará en su cargo. Lo definió como su "ministro favorito" y se estrechó con él en un efusivo abrazo”.(Clarín 2003d). Sin embargo a tanta efusividad sobrevino la designación de Juan José Álvarez (28/09/2003 al 02/12/2003) como nuevo Ministro de Seguridad, mientras que Juan Pablo Cafiero, pasó a desempeñarse en la cartera de Desarrollo Humano y Trabajo.¹¹⁸ Álvarez era de la gestión duhaldista y no lo ocultaba: “(...) había prometido que después de mis dos años

¹¹⁷ Se inició a principios de octubre de 2003 con una denuncia originada en los dichos de la mujer del comisario "arrepentido" Néstor Fiori, quien acusó a un grupo de policías de financiar sus gastos desmedidos con fondos presuntamente provenientes de la prostitución, el narcotráfico y el juego clandestino. Presentada ante el ex fiscal Víctor Violini por las autoridades del Ministerio de Seguridad bonaerense, se pidió investigar el patrimonio de 15 oficiales, la mayoría jefes, luego de un control realizado por Asuntos Internos sobre los legajos de 130 oficiales. La cifra de procesados llegó a las dos docenas.

¹¹⁸ Asesor de Gabinete (Gestión Scioli)-07/07/2008 al 09/12/2008-. Decretos 1368/08 y 3080/08, publicados en el BO 25944 del 21/07/2008 y 26067 del 10/02/2009, respectivamente. convertirse en embajador argentino ante el Vaticano sólo dos meses después, cargo que hasta el día de hoy desempeña.

en el “tren fantasma” (su gestión como ministro nacional) no volvía más. Pero el martes me llamó (Eduardo) Duhalde y me habló de volver y dije que sí” (Clarín 2003f)¹¹⁹

El retorno de Juan José Álvarez al Ministerio de Seguridad amenazaba abrir un foco de conflicto con la organizaciones de desocupados MTD Aníbal Verón que repudiaron su designación por considerarlo uno de los responsables políticos de la “Masacre de Avellaneda” cuando era Secretario de Seguridad de la presidencia de Eduardo Duhalde.

El nuevo funcionario, electo para una banca de diputado nacional, afirmaba “(...) que lo suyo será una continuidad. Sobre todo en lo que hace a la lucha contra los desarmaderos de autos y las investigaciones internas en la Bonaerense (...) La corrupción policial incide en la inseguridad. Vamos a mantener y, en lo posible, incrementar los controles” (Clarín 2003f). No sería desacertado pensar que al entonces Ministro también le preocupaban los más de treinta uniformados bonaerenses muertos en los siete primeros meses del año 2003.

Solá y Álvarez anunciarían el 21 de octubre de 2003 el “Plan Director de Seguridad Pública¹²⁰”- a ponerse en marcha en el mes de noviembre de ese año, cuyos ejes fundamentales eran: a) la descentralización policial, sin que implicara “(...) municipalización, pero sí mayor involucramiento de la Policía con la comunidad y de las administraciones locales con la seguridad”; b) Subdividir las 18 jefaturas departamentales, porque “(...) terminaron siendo demasiado grandes. Hay que subdividir las. Y vamos a hacer que los jefes roten menos, para que la gente los conozca, y a reactivar los foros vecinales”; c) replantear volver a nombrar a un jefe al frente de la Policía -el cargo estaba vacante desde julio y Solá había dicho que sin jefe la fuerza funcionaba bien- (Clarín 2003e); d) dividir el Gran Buenos Aires en cuadrículas de aproximadamente diez cuadras de ancho por quince de largo en las cuales un patrullero rondaría durante las 24 horas¹²¹, casi al estilo de los camiones de basura. “La noche que no pasa el camión, el vecino enseguida protesta. Acá queremos el mismo efecto. Que la gente, cuando el patrullero no pasa continuamente, se queje de inmediato”, explicó el

¹¹⁹ Álvarez logró en las últimas elecciones provinciales un cargo de diputado nacional, ya que fue octavo en la lista de candidatos que encabezó Hilda “Chiche” Duhalde y que logró casi el 41 por ciento de los votos. “Estimo que en diciembre no voy a asumir mi banca” (Clarín 2003f)

¹²⁰ Disponible en <http://www.juanjoalvarezblog.com.ar/juanjo/>

¹²¹ El cálculo era que cada móvil patrullero tardaría aproximadamente quince minutos por ronda, por lo cada cuadra estaría controlada entre tres y cuatro veces por hora. A los vecinos se les daría el número de teléfono para comunicarse con el patrullero y habría otros vehículos para las emergencias. El sistema de patrullajes por cuadrículas continúa hoy vigente, quizás con el mismo problema original: No existen ni personal ni móviles suficientes para cumplir los objetivos planteados por el ambicioso plan (Clarín 2003f)

ministro Álvarez a (Página 12 2003d); e) saturar el espacio público de efectivos policiales, f) contralor de la actividad de seguridad privada¹²²; g) el cierre temporal de la escuela Juan Vucetich¹²³, h) las horas extras (compensación por recargo del servicio/ Cores) estarían destinadas casi en exclusividad para el área operativa; e) más participación a los intendentes en cuestiones de seguridad; i) Los oficiales de más alto rango deberían cursar algunas materias en las universidades¹²⁴, j) delegó en el Superintendente de Coordinación General, la resolución de los sumarios administrativos, excepto aquellos que presupusieran sanción expulsiva; la resolución de los incidentes de recusación que se suscitaban en la instrucción de los sumarios administrativos, y la facultar de decidir en los trámites del procedimiento disciplinario abreviado.

Álvarez presentó su renuncia el 1º de diciembre de 2003, con la intención de jurar como diputado nacional y, asumir el mandato el 10 de diciembre de ese año.

Fue reemplazado por el Ingeniero Agrónomo Raúl Alberto Rivara (04/12/2003 al 31 de marzo de 2004)¹²⁵, una persona muy vinculada al gobernador Solá, estuvo en el cargo tres meses y veinte días. Su gestión estuvo signada por el secuestro y posterior asesinato de Axel Blumberg, que le costara su dimisión al cargo, afirmando en una entrevista:“(...) es lo más conveniente y efectivo para ayudar a salir de la situación de crisis" (Diario El Día 2004b).

El asesinato de Axel Blumberg fue conocido el mismo día que se fundó el Museo de la Memoria en la ex ESMA. Esta contradicción entre derechos humanos y seguridad es algo que marcará notablemente los tiempos políticos de la provincia (Guagnini 2005, 111), ejemplo de ello es la demanda de leyes más duras por parte de Juan Carlos Blumberg (padre de Axel) que en un principio fueron desoídas por Felipe

¹²² todo vigilador privado debía tener obligatoriamente un handy que lo conectara con la policía de la zona e igualmente serían obligatorias las habilitaciones, entrenamientos y exámenes físicos de todos los prestadores del servicio.

¹²³ Para el entonces Ministro existían una cantidad exagerada de oficiales y escaseaban suboficiales y agentes

¹²⁴ En el Ministerio de Seguridad y en el gobierno bonaerense saben que los secuestros extorsivos, al estilo de los que sufrieron los padres de Pablo Echarri, Christian Traverso, Florencia Macri o Leonardo Astrada, son harina de otro costal. Se trata de grandes bandas y, aunque los funcionarios no lo dicen públicamente, en privado admiten que hay policías, ex policías e integrantes de otras fuerzas de seguridad en esas organizaciones. Resulta llamativo que incluso habiendo encontrado los lugares en los que estuvieron retenidos algunos de esos secuestrados –Astrada o Macri, por ejemplo–, no se haya podido esclarecerlos. (Página 12 2003d)

¹²⁵ Decretos :2342/03 y618/04, publicados BO 24915 del 19/4/04 y B.O. 24853 del 22/12/03

Solá¹²⁶ y luego tenidas en cuenta por el entonces presidente Néstor Kirchner que se traduciría en el apoyo incondicional a la aprobación del petitorio presentado por el padre de Axel.¹²⁷ Y como mencionaría Juan Carlos Blumberg: “Le dije que voy a luchar por la vida de mi hijo que me lo sacaron y por la vida de los otros chicos que sufrieron casos similares y Kirchner me dijo que le metiera para adelante”(Diario Hoy 2004c)

Ante la sorpresiva renuncia de Rivara, Felipe Solá dijo que tiene “vergüenza y autocrítica”, y en ese sentido reconoció que “no bastó con lo que hicimos en materia de seguridad”. Además consideró que la marcha de esta tarde por el asesinato de Axel “es justa y tiene razón de ser” (Diario Hoy 2004d)¹²⁸.

Finalmente se encomendó la atención del despacho del Ministerio de Seguridad a la entonces Vicegobernadora Graciela Giannettasio (01/04/2004 al 13/04/2004)¹²⁹ que se había desempeñado mayoritariamente en las áreas de educación. Su actuación no sólo estuvo supeditada a su inexperiencia en el área, sino al regreso del ministro propulsor de la Reforma: León Carlos Arslanián (13/04/2004 al 07/12/2007)¹³⁰

2.4 Nada nuevo bajo el sol

Como pudimos apreciar a lo largo de este capítulo las mudanzas de impronta política en la institución policial más grande del país, fue una constante que, por otra parte, comparten prácticamente características semejantes: reforma organizacional, sin unificación del mando policial, control político-civil, reclutamiento para una tarea con bajo salario, optimización de recursos humanos a partir de cambios de currículas educativas y cambios en las estructuras jerárquicas y formas de ascensos. Todas sustentadas en dos pilares: *emergencia* y *purga*.

¹²⁶ Solá respondió ante las apelaciones sobre Blumberg que “Respetamos las palabras de alguien que está sufriendo mucho[...] pero no nos podemos poner a discutir si la culpa está de este lado, que es lo que se ha hecho en muchos casos y es un error gravísimo” (Diario Hoy 2004b)

¹²⁷ Según Sain (Sain 2011) en materia de seguridad publica el gobierno de Néstor Kirchner no se caracterizó por ser progresista y ahondar en cuestiones estructurales sino que más bien se dedicó a morigerar o conjurar las crecientes protestas y demandas sociales a favor de una eficiente “protección estatal” ante la “inseguridad”, así como las tendencias de la “opinión pública” centralmente construidas por los medios masivos de comunicación.

¹²⁸ Estas marchas contaron con un fuerte apoyo tanto de la gente como de los medios la investigación de Calzado (2006) muestra un análisis de las tapas de los diarios donde tanto medios de izquierda como de derecha anunciaba que la “seguridad no iba más”

¹²⁹ Decreto :627/04 BO N° 24915 del 19/04/94

¹³⁰ Decretos: 667/04 y 3965/07, respectivamente.

La policía, desde la colonia, siempre cumplió varias tareas, siendo una de las pocas áreas del Estado que llega todos los sectores sociales quizás debido a que la atención es gratuita y permanece las veinticuatro horas de los trescientos sesenta y cinco días del año, a lo que suma prevención, salud, administración, mediador social y demás. La “policialización de la seguridad pública” argumentada por Sain (2008, 124) es una realidad, la policía sigue abarcando una multiplicidad de tareas, a modo de ejemplo: ordenamiento urbano, cuestiones de familia, etc.

Todos los cambios tuvieron implicación externa la cual definió la tarea a realizar, nunca fue la propia policía la que inició procesos de cambio. Cuando hubo cambios la resistencia por parte de la policía fue baja por no decir nula (Sain 2008). Los fracasos se debieron a falta de estrategia o falta de apoyo y consenso político.

Sin embargo la constante más relevante, es la relación entre poder político y Policía y una vez más la idea de pensar la policía como monolítica con una lealtad concisa y unificada pierde peso, ya que como se viera la lealtad no irradia hacia el centro sino hacia la periferia.

Esa lealtad es una relación entre iguales donde se intercambian favores por favores, ascenso, recaudaciones ilegales y demás, “corrupción policial y criminalidad compleja parecen ir de la mano, en un escenario en el que al desafección política ha caracterizado el desarrollo institucional” (Sain 2008, 31–32).

Ahora bien, esta desafección no es un olvido de la seguridad sino es la idea del “*desgobierno político de la seguridad*” (Sain 2002) en el que no es plausible alegar la ignorancia de los actores políticos, porque ha sido la política la que engendró reformas a lo largo de la historia y los políticos sus protagonistas. Por lo contrario existe una total responsabilidad política sobre lo que la Policía hace o deja de hacer, ya que en últimas instancias ésta no es un ínsula separada de la Constitución, basta recordar el hecho de la designación de Héctor Lufrano.

“Si en la Provincia se juega, es porque el Jefe de Policía deja jugar. Como yo no dejo jugar, si en alguna localidad se explota el juego, es porque el Comisario es quien lo permite” esta frase que parece tan actual fue dicha hace más de 60 años por el Interventor de la era peronista en la policía Bonaerense Marsillach.

Capítulo 3

La Reforma (segunda Cruzada) 2004-2007

*"Si el Presidente no cumple con nuestros pedidos,
vamos a tener que golpear con la prensa."*

*Juan Carlos Blumberg*¹³¹

*"Ya sabés que yo te doy todo mi apoyo; seguí yendo
al frente y metele para adelante con todo lo que tengas que hacer."*

Y si es necesario seguir cortando, hacelo"

*Néstor Kirchner a Arslanián*¹³²

"Con la Policía se puede hacer cualquier cosa menos negociar."

Pero la demonización es otro error.

La Policía es lo que el poder político quiere que sea

*León Arslanián*¹³³

El hecho que desencadena esta Reforma es muy distinto al de 1997. El caso José Luis Cabezas dejó al descubierto nada más y nada menos que los vínculos políticos policiales y su impunidad. El caso Blumberg no cuestionaba la "maldita policía" de los noventa, sino la inutilidad del sistema para garantizar la justicia.

La investigación demostró que los secuestradores de Axel Blumberg contaban con poca organización, y que los secuestros eran "al boleo", incluso en el operativo para rescatar al joven -después de haberse cumplido con las exigencias de los delincuentes- estos escaparon en un automóvil blindado del que la Policía y la SIDE tenían conocimiento¹³⁴. Durante la persecución el automóvil de la SIDE, de menor potencia¹³⁵, no logró alcanzarlos y quedó rezagado al no poder alcanzar los 240 Km/h que alcanzó el vehículo en que se trasladaban los delincuentes. Otro inconveniente fue que en el momento del tiroteo, en plena autopista, los proyectiles rebotaban en los vidrios y neumáticos macizos. A raíz del enfrentamiento, la banda decide liberar a Axel quien había intentado escapar convencido de que lo matarían, con la mala suerte que vio la cara de uno de los secuestradores, lo que resultó en su ejecución (Guagnini 2005, 53–61). Diría Blumberg al momento de enterarse del suceso "Hice todo lo que decía la

¹³¹ (La Nación 2004k)

¹³² (Página 12 2004f)

¹³³ (Clarín 2004b)

¹³⁴ El auto, modelo Passat, lo habían obtenido de un hecho anterior: el secuestro de Guillermo Ortiz de Rosas

¹³⁵ Un Mégane blanco.

policía (y la SIDE). Fui a entregar la plata ... y perdí a mi hijo” (Guagnini 2005, 81) luego arremetió contra la justicia “Hay jueces que están a favor de los delincuentes. Hay jueces que llegan a Tribunales a las nueve de la mañana y a la una de la tarde ya están en la casa. Hay jueces que no cumplen con lo que les toca en la lucha contra la delincuencia” (Guagnini 2005, 170), también tuvo opiniones sobre la Policía “fui asaltado cinco veces en dos años y seguro que en dos fueron policías, porque me palparon hasta los tobillos, eso un ladrón no lo hace”.

Como se mencionara en el primer capítulo de este trabajo, parte de la literatura entiende que las reformas policiales son producto de ventanas de oportunidades (McCubbins 1984; Fuentes 2005; Salles Kobilanski 2011), lo cual parece ajustarse al caso bonaerense, ya que los niveles de confianza en la Policía en el año 2004 eran muy bajos, alrededor del 73,3 % de las personas desconfiaban de la policía, mientras que solo el 26,7 % confiaba¹³⁶. Pero lo observable, en el gráfico que sigue, es que los niveles de desconfianza no obedecen a un año en particular, o más específicamente a la ola de secuestros, sino que es una cifra que se mantiene en el tiempo, exceptuando el año 2005 (del período en estudio)



Fuente Elaboración propia en base a los datos de Latinobarómetro

Se aprecia aquí que la confianza de la población en la policía es baja¹³⁷ desde mediados de los noventa, incluso existiendo una Reforma previa en el caso Bonaerense

¹³⁶ Datos obtenidos de Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org>)

¹³⁷ Aunque estos datos son agregados a nivel federal cabe destacar la importancia de estas cifras, ya que la provincia de Buenos Aires posee 15.625.084 habitantes de un total de 40.117.096 (INDEC 2010).

en el período (1997-1999) que pareciera no haber modificado los niveles de confianza. Sin embargo la reforma del 2004 sí tuvo un impacto en estos niveles.

3.1. El desembarco de la Reforma, un camino tortuoso

La designación de Arslanián no fue simple ni mucho menos unilateral¹³⁸. El 1º de abril fue la primera marcha convocada por Juan Carlos Blumberg que reunió a más de 150 mil personas pidiendo por más seguridad, lo que generó malestar en el gobierno nacional¹³⁹. El entonces Jefe de Gabinete Alberto Fernández afirmaría al respecto: “A la naturaleza de este reclamo drástico, nosotros vamos a ofrecer respuestas *drásticas*, también, para avanzar y hacer frente a este problema” (El Día 2004a).

Aunque las ayudas del gobierno nacional, no fueron las esperadas por el gobierno provincial¹⁴⁰, estas *respuestas drásticas* tomaron forma en la idea del “Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007¹⁴¹”; cuya particularidad residió en la colaboración conjunta entre Nación y Provincia, bajo la dirección del entonces Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación Gustavo Béliz¹⁴². Incluso se pensó la creación de una Policía Metropolitana, que sería una fuerza conjunta entre las Policías Federal y provincial¹⁴³.

¹³⁸ Solá no tuvo intenciones de generar una reforma o *purgas*. En la asunción de Alberto Sobrado diría: “Nosotros no vamos hacia la enésima reforma policial. No hay un nuevo intento para corregir a la Policía porque ni hay una Policía incorregible ni hay una nueva Reforma (...) De lo que se trata es de hacer cumplir la ley. Esa es la reforma más fuerte, incluso más fuerte que la reforma pensada tecnocráticamente desde un escritorio que siempre termina volcando la responsabilidad a un problema de organigrama cuando lo que hay es un problema de conductas”. (La Nación 2002f)

¹³⁹ El malestar se tradujo en dichos del presidente Néstor Kirchner: “Es necesario limpiar la Policía bonaerense”, tras lo que subrayó que si la situación de esa fuerza “no se toma en serio, se hace muy difícil a veces luchar solo”. Y sostuvo: “Lo vengo diciendo hace tiempo, muchas veces en soledad” (Diario Hoy 2004d)

¹⁴⁰ Felipe Solá trató de desviar la responsabilidad al gobierno nacional por el tema de inseguridad instando a reordenar y reevaluar la coparticipación (La Nación 2004j)

¹⁴¹ Este plan consistía en la creación de una institución policial denominada “Agencia Federal de investigaciones y Seguridad Interior”, como organismo autárquico dirigido por un Director Nacional dependiente del Secretario de Seguridad Interior, cumpliría funciones en materia de investigaciones sobre el crimen organizado y en lo relativo al mantenimiento del orden público, todo ello en el orden federal. Agruparía y coordinaría a todas las áreas de investigaciones de las fuerzas federales sobre el crimen organizado y articularía su labor con “sentido federal con todas las fuerzas provinciales del país”. La Agencia Federal de Investigaciones y Seguridad Interior implicaría, en verdad, la reestructuración del sistema policial federal en su conjunto. (Sain 2011, 13)

¹⁴² Este Plan no prosperó incluso causó la renuncia de Gustavo Beliz a solicitud del mismo Presidente. Beliz diría “el costo de decir la verdad, me metí con el aparato más oscuro de la Argentina, que es la SIDE”. (La Nación 2004f).

¹⁴³ Esta idea no prosperó y tuvo resistencia desde un principio por parte del jefe de Gobierno Aníbal Ibarra quien insistía en que una fusión de las fuerzas policiales generaría contradicciones sobre jurisdicciones, salarios, personal afectado, etc. (Clarín 2003b)

Mientras los planes se elaboraban y se insistía con el pedido de más fondos para la provincia, se barajó la idea (y hasta se la anunció) de que las FF.AA¹⁴⁴ darían apoyo logístico a la Policía de la Provincia¹⁴⁵, a través de helicópteros, telecomunicaciones e incluso edificios para dependencias y cárceles, esto sería posible mediante un acuerdo marco¹⁴⁶.

Mientras todavía no había logrado definir, sobre quién recaería la conducción del Ministerio de Seguridad provincial; Felipe Solá anunciaba que la única manera de reconstituir la seguridad era sumar más efectivos y que la provincia sola no podría afrontar semejante gastos. Estimaban que en el cordón del Gran Buenos Aires había 3.400 efectivos y en realidad eran necesarios 20.000, mientras que para controlar todo el territorio bonaerense resultaba necesario duplicar la cantidad existente (noventa mil en vez de a 45.000).

Se puede apreciar que esta respuesta es clásica a los problemas de inseguridad. Las respuestas políticas siempre tienden a privilegiar recursos punitivos y a descuidar aspectos sociales, ya que los funcionarios públicos ven el problema como una exigencia política que requiere una respuesta inmediata [o de *emergencia*] (Dammert y Bailey 2005a; Sain 2010a; Smulovitz 2005). Estas repuestas se componen con acciones de un alto grado de visibilidad pública y que pueden llevarse a cabo de forma inmediata; las

¹⁴⁴ La Ley 24059 de Seguridad Interior (actualización Leyes 25520 y 25443) prevé que a requerimiento del Comité de Crisis, el Ministerio de Defensa puede disponer que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones. También pueden ser empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en **casos excepcionales a criterio del Presidente** de la Nación en uso de las atribuciones contenidas en el artículo 86, inciso 17 de la Constitución Nacional, **previa declaración del estado de sitio** (arts. 27°31° y 32°).

¹⁴⁵ El fenómeno de la militarización de la seguridad interna es un fenómeno que sucede en los países latinoamericanos. Esto se debe al aumento del crimen (relacionado principalmente con el narcotráfico) y a las deficiencias de las instituciones policiales. (Dammert y Bailey 2005b)

¹⁴⁶ Este “acuerdo” tendría cuatro puntos: 1.- “apuntalar” el transporte aéreo y terrestre de la bonaerense. La provincia debería capacitar a pilotos locales y eventualmente encargarse del combustible. Los militares seguirían ocupándose del mantenimiento técnico de las naves. 2.- “traspasos” de inmuebles. Arslanián quiere sacar a unos 6 mil presos de las comisarías bonaerenses. Sospecha de la existencia de casos de corrupción, donde la policía tiene un lugar de privilegio en el circuito de favores. Por eso busca trasladar a los detenidos para su “contención” rápida a dependencias militares. Pampuro ofreció poner en marcha un sistema de “comodatos” para que la provincia pueda utilizar las edificaciones del Batallón Arana, Magdalena y Villa Martelli. 3.- provisión de comunicación de alta tecnología. Pampuro dijo que las Fuerzas Armadas cuentan en la ciudad de City Bell con un centro con elementos capaces de, por ejemplo, interferir celulares, una práctica “necesaria” en “casos extremos” como los secuestros. 4.- sólo esbozada la posibilidad de que efectivos del Ejército custodien en la Capital Federal puestos fijos a cargo de Gendarmería y Prefectura “para que estos efectivos colaboren en la lucha contra el delito” en zonas controvertidas del Conurbano bonaerense. De hecho ya hubo operativos coordinados en conjunto por el ex ministro provincial Raúl Rivara y el secretario de Seguridad de la Nación, Norberto Quantín. Un funcionario del Gobierno dijo a este diario que, sin embargo, este cuarto punto no avanzó porque “para eso habría que cambiar las leyes de Defensa y de Seguridad Interior”(Página 12 2004b)

respuestas punitivas cumplen ambas características (Smulovitz 2005, 161; Fuentes 2005, 4).

Finalmente el 8 de abril del 2004 se anunciaría que el nuevo Ministro de Seguridad sería el retornante León Carlos Arslanián quien asumiría un martes 14 de abril sucediendo a la entonces Vicegobernadora Gianettasio a cargo del despacho de esa cartera durante trece días. En su asunción Arslanián aclaró que volvía para terminar aquello que había quedado inconcluso en el 97: “Con la reforma iniciada a partir de la Intervención y disolución de la[entonces]Policía Bonaerense plasmada en la sanción de las leyes 12.154 y 12.155, de Seguridad Pública y de organización Policial, respectivamente, dicho modelo de organización quedó cristalizado. Sin embargo,” (...) tales instrumentos legales pasaron a tener una vigencia puramente formal. Al emprenderse, a partir de mediados de 1999, un proceso de Contrarreforma que llevó a que mediante sucesivas resoluciones ministeriales se restableciera el viejo orden burocrático centralizado de cuyos resultados hoy asoma la vieja policía. Nuestra propuesta es el retorno al modelo organizacional descentralizado, a la vez que un reordenamiento funcional del personal de las distintas Policías” (León Arslanián 2007).

Aunque el gobierno provincial pregonaba que el ministro sería elegido exclusivamente por el gobierno provincial sin injerencia del gobierno nacional, más tarde se sabría que hubo injerencia tanto de Eduardo Duhalde como de Néstor Kirchner para el nombramiento de Arslanián. Felipe Solá confirmaría esto al afirmar que “El Presidente está conforme” (Diario Hoy 2004e). La constitución provincial -artículo 144º- atribuye al gobernador la jefatura de la Administración de la Provincia y específicamente es el Comandante en Jefe de las fuerzas militares de la Provincia (inc.11). En consecuencia, entonces, el gobernador es quien tiene la facultad última y única de gestionar la Policía. Sin embargo esto parece no ser del todo cierto¹⁴⁷, ya que como afirmaba el entonces Ministro del Interior¹⁴⁸ Aníbal Fernández hay que “tomar decisiones muy de fondo” para producir un cambio en la estructura policial que “le hagan ganar el respeto y el prestigio que necesita” (Diario Hoy 2004f).

Pese al apoyo del gobierno nacional y provincial al nuevo Ministro, hubo ciertas reticencias por parte de Juan Carlos Blumberg quién diría "Arslanián es una de las

¹⁴⁷ Como se verá más adelante las fronteras del federalismo y la escasez de recursos, dificultan la implementación de reformas policiales.

¹⁴⁸ Desde el 10 de diciembre de 2011 se desempeña como Senador nacional por la provincia de Buenos Aires.

personas que le hizo mucho daño a la Seguridad de la Provincia" (El Día 2004b)¹⁴⁹. Pero aunque existían ciertas reticencias Arslanián reconocería semanas más tarde que la situación política era distinta a la de los noventa al afirmar que "En 1998 tuve que soportar una interna feroz entre Duhalde y Menem. A mí me hacían operaciones de todo tipo. Desde el punto de vista político es mejor ahora, por el apoyo de Kirchner"¹⁵⁰(Clarín 2004b). Este apoyo ya se había enunciado en el "Plan Estratégico de Justicia y Seguridad 2004-2007"¹⁵¹

Si bien el gobierno nacional dio su apoyo explícito a la Reforma, desde el principio hubo problemas de financiamiento, la provincia reclamaba más efectivos y recursos, lo cierto es que se hablaron de varias versiones desde la transferencia directa de ATN (Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias) hasta de un fondo de coparticipación voluntario y discrecional, finalmente el subsidio fue desde la caja de la provincia. Este panorama concuerda con el análisis hecho por Sain (2011) quien argumenta que Kirchner desde el 2004 tuvo un "viraje" conservador reprimiendo

¹⁴⁹ La reticencia de Blumberg era ambigua "Un ministro que tiene que encarar una tarea tan difícil, que tiene que luchar contra tanta corrupción como la que hay en la bonaerense, tendría que tener una imagen más limpia. No se puede defender a Alderete y después ir a limpiar una fuerza pública"; y al mismo tiempo "todos los argentinos tenemos que apoyarlo (a Arslanián) para que tenga resultados concretos".(El Día 2004d).

¹⁵⁰ Néstor Kirchner había presentado el "Plan de Gobierno" en el que resumía los planes y objetivos en materia de seguridad: "nuestro sistema de seguridad es obsoleto y ha colapsado" es "importante castigar al delito, pero más importante [era] evitar que el delito se cometa", por lo tanto era necesario "detectar situaciones de riesgo social para integrar a quienes se encuentren en esa situación marginal" usando para ello "una policía de proximidad o policía comunitaria". También reconocía que era menester "una reforma policial que surja del debate de políticas de seguridad juntamente con todos los sectores económicos y sociales" y que se inscriba en la "reforma del régimen de seguridad interior" (Clarín 2003c).

¹⁵¹ El plan fue duramente criticado por el CELS., resumible en cuatro aspectos: **1.** mantiene la dicotomía entre eficiencia y garantías. En este punto la crítica resulta ser que la solución pasa por un control más punitivo que preventivo, sumado a las leyes Blumberg la Reforma tiene como objetivo la saturación policial del espacio público, la limitación de garantías constitucionales mediante procesos sumarísimos, o consolidación de la prisión preventiva como pena anticipada.**2.** La represión del delito se concibe como única respuesta frente a la inseguridad. Su pretendida integralidad está caracterizada por una fuerte impronta de solución desde el poder punitivo. A modo de ejemplo: el desarrollo de políticas sociales ha quedado en un segundo plano como una de las dimensiones a tener en cuenta al diseñar políticas de seguridad integrales; obviando políticas activas de recuperación de ciudadanía y de inclusión social. **3.** Las instancias de control y transparencia sugeridas son débiles El CELS destaca que el Plan pretende aumentar las instancias de control y de transparencia sobre las fuerzas de seguridad y la justicia. Sin embargo, los mecanismos que persigue siguen siendo demasiados y mantienen la misma lógica que los existentes. **4.** La participación ciudadana, para no ser mera "cosmética", debe implicar cambios en las prácticas tradicionales; es decir pensadas/modificadas para garantizar una participación real de la sociedad civil, por lo que es necesario modificar prácticas que se encuentran fuertemente arraigadas en las instituciones, tales como: el monitoreo de las designaciones o la participación en foros vecinales que deben ser complementadas con instancias reales de participación en la definición de políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana y la reforma judicial.(Centro de Estudios Legales y Sociales 2004)

manifestaciones y sobre todo el voto positivo al paquete de leyes Blumberg¹⁵²; en otras palabras: El gobierno de Néstor Kirchner, al igual que sus antecesores, nunca llevó adelante estrategias o medidas tendientes a fortalecer la gestión política¹⁵³ de las problemáticas y asuntos de seguridad pública (2011, 18–23), lejos estaba el presidente de cumplir con lo que le había dicho a Arslanián: “Ya sabes que yo te doy todo mi apoyo; seguí yendo al frente y métele para adelante con todo lo que tengas que hacer. Y si es necesario seguir cortando, hacelo” (Página 12 2004f)¹⁵⁴.

Desde un principio Arslanián advirtió de que no era posible una reforma parcial sino que era necesario un cambio radical, que requería al menos de tres años para su implementación y desarrollo. Aunque como se mencionara el ministro reconoció la impronta delictiva no descartó que la Reforma posibilitara una notable baja del delito. Además reconoció que la Policía que le tocaba conducir era distinta de aquella “maldita policía” de los noventa al reconocer que es “una Policía desorientada, sin conducción, sin mística, sin programa y sin entusiasmo. Descarto que esté de brazos caídos porque éste es un orden jerárquico vertical que no se quiebra. Esta es gente educada y preparada para la obediencia”. (Diario Hoy 2004i).

3.2. El diagnóstico de la enfermedad

Según diagnosticaron los protagonistas de la Reforma Arslanián y Duval¹⁵⁵(2008, 15–16) el sistema de seguridad presentaba las siguientes características: a) sobrevaloración de la utilidad de la pena privativa de la libertad, b) desvirtuación del encarcelamiento preventivo, c) abandono, en los hechos, de la finalidad resocializadora de la sanción, d) paradigma construido, de modo excluyente, sobre la figura del

¹⁵² Las leyes fueron la Ley 25.882, que aumentaba las penas para los robos con armas de fuego y un aumento mayor para los robos con armas de utilería. Ley 25.886 que agregaba “figuras” al Código Penal, sobre portación y tenencia de armas. La otra ley fue la 25.891 que regulaba las comunicaciones móviles. Ley 25.892 que endureció el sistema de libertad condicional. Ley 25.893 que estableció la reclusión perpetua para los delitos contra la integridad sexual cuando la víctima resultare muerta y por último la Ley 25.928 que aumentó las penas en hasta 50 años.

¹⁵³ Oszlak (2003,539) explica que aunque el Estado nacional no cuente con plena capacidad para desempeñar los roles de orientación política, “(...) dispone en cambio de un poderoso mecanismo (...) la “la llave de la caja”(...), es decir que sólo por concentrar gran parte de los recursos, “(...) puede ejercer de hecho un cierto poder de veto sobre el destino de esos recursos”

¹⁵⁴ Una frase similar tuvo con el interventor de la ex PAN (Policía Aeronáutica Nacional) Marcelo Saín: “¡Vos andá para adelante; cambiá lo que tengas que cambiar; meté bisturí!” (Página 12 2005b)

¹⁵⁵ Fue subsecretario de Seguridad en el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Desde el 19 abril de 2004 a 10 de diciembre de 2007. Decretos n° 729/04 y 3934/07. También había trabajado en la primera gestión de Arslanián en el Ministerio de Justicia y Seguridad, entre el 07/10/99 y el 02/12/99. Decretos n°2884/99y 3513/99, respectivamente.

infractor, e) modelo de organización policial centralizado y fuertemente militarizado, f) modelo de organización judicial centralizado, concentrado y dominado por el principio inquisitivo, g) repliegue absoluto de los órganos del Estado en la formulación de políticas, en el control del funcionamiento de la agencia policial y penitenciaria y en la conducción estratégica, h) ausencia de todo análisis causal explicativo del delito y de la violencia, i) ausencia de diagnóstico e investigación criminológica j) autogobierno de la institución policial y aislamiento social y k) falta absoluta de participación ciudadana. (Arslanián 2007).

Aunque el análisis hace referencia a la multicausalidad del delito y la deficiencia del sistema penal (Arias Duval y Arslanián 2008), las políticas llevadas a cabo son estrictamente en torno a la Policía procurando que las demás “causas” sean reformadas por las distintas áreas de gobierno. Arslanián diría a la prensa “[La contrarreforma] Fue un componente importante, pero no nos engañemos porque los problemas de seguridad también tienen una vinculación grave con la conflictividad social. Vamos a rearmar el gabinete social y de respuesta múltiple que siempre funcionó muy bien, por ejemplo con la alerta temprana en cuanto al surgimiento de la conflictividad social y de la delictividad”.(Diario Hoy 2004i). Por lo tanto se reconocía entonces que los problemas no sólo eran de gestión, sino también de condiciones socio- económico- estructural.

Sin embargo, en el documento oficial sobre evaluación (Arslanián 2007) puede apreciarse que los tres ejes de política pública reformista, se sustentan en la modificación de la estructura de la PPBA:

1. Políticas en materia de recursos humanos para la reconversión de los cuadros en igualdad de oportunidades.
2. Políticas Públicas para la reorganización y rediseño institucional con amplio involucramiento de los Municipios de la Provincia.
3. Políticas de control policial. (Arslanián 2007, 12)

Toda la Reforma giró en torno a la palabra “descentralización” como la herramienta para optimizar y controlar a la policía. Cabe mencionar que el modelo descentralizado, es la típica modalidad de las recetas reformistas aplicadas en Latinoamérica (Andreas y Nadelmann 2008; Bayley 2006; Frühling 2009; Dammert y Bailey 2005a; Sain 2010a), es predominante en la cultura anglosajona y está caracterizado por: a) inexistencia de un cuerpo policial unitario o central) el mando se encuentra desconcentrado, c) existen diferentes cuerpos policiales para cada región con

iguales competencias(Arias Duval y Arslanián 2008, 55). Toda la Reforma actuó bajo el “divide y reinarás”.

Es bien sabido el apoyo político obtenido por León Arslanián fue clave para su gestión, aunque también en ambas gestiones debió afrontar altas tasa de criminalidad y homicidios como se aprecia en el siguiente gráfico y sobre todo el impacto de los reiterados secuestros extorsivos. Al apoyo explícito mencionado por Duhalde y los ministros del gobierno nacional, vale destacar que Sola se diferenció de quien antes hubiese sido su compañero de fórmula Ruckauf al criticarla severamente diferenciando su gestión de la de su mentor (Diario Hoy 2004g).

Arslanián, en sus dos gestiones, debió afrontar altas tasa de criminalidad y homicidios, sobre todo por el impacto de los secuestros extorsivos. Lo expresado puede apreciarse en el siguiente gráfico en base a los datos de SNIC:

0-1 Situación de Seguridad en los inicios de las gestiones de León Arslanián

	Total de Homicidios Dolosos	Tasa de Homicidios	Total de hechos delictuosos	Tasa de hechos delictuosos
1997	1.356	9,89	207.821	1.516
1998 año que asume	1.108	7,98	243.680	1.756
2003	1.375	9,54	328027	2,276
2004 (año que asume)	1.006	6,92	296.977	2,044

3.3. El marco normativo de la reforma, la refundación (orgánica).

La Reforma en un principio continuó con las leyes vigentes de la primera Reforma (1998) porque la contrarreforma de Ruckauf no había modificado la legislación. La normativa heredada Leyes n° 12.154 y n°12.155, estructuraban el sistema de seguridad pública provincial y de funcionamiento de la PPBA, respectivamente. “El advenimiento de un nuevo gobierno, en diciembre de 1999, implicó un grave proceso de contrarreforma que, sin derogar las normas oportunamente dictadas, supuso, en los hechos, su tácita derogación, mediante el mecanismo ilegal de recrear el viejo orden a través de resoluciones ministeriales que resucitaron la vieja y “maldita policía” (León Arslanián 2007, 5). Durante la gestión de la Reforma se generaron un conjunto de leyes, decretos y resoluciones ministeriales, tales como: la Policía Buenos Aires 2 (PBA2) (Ley 13.202), la Policía Comunal (Ley 13.210) y distintas resoluciones ministeriales,

tal el caso de la Policía Distrital (Resolución 1625/04); la Patrulla Rural (Resolución 1907/04) que las implementó en los municipios de la Policía Distrital con zonas rurales¹⁵⁶; Servicio de Custodia Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos (la Resolución 1625/04), con la finalidad de que el personal de las Comisarías de la Policía Distrital desarrollen esencialmente funciones operativas de seguridad.

Estas normas y otras, fueron cristalizadas en una única ley, vigente a la fecha, la n°13.482/06¹⁵⁷ a la que se denominó “Ley de unificación”¹⁵⁸.

La Ley de “Unificación” armonizó el conjunto normativo vigente, con la finalidad de establecer un cuerpo legal que incorporara de modo sistemático y congruente las leyes, aún las subsistentes a la primera Reforma. Los principales cambios con respecto a la anterior ley organizacional (Ley 12.155) pueden sintetizarse del siguiente modo:

- 1.-Las Policías dependerán de la Superintendencia de Coordinación Operativa, a excepción de la PBA 2 cuya normativa específica fue incorporada, sin cambios.
- 2.-La reestructuración de Asuntos Internos.
- 3.-La rectificación del modelo organizativo con fuerte mando civil. Como señala el art 6¹⁵⁹, el Ministro se reservó el control total sobre la coordinación de las distintas Policías

Universidad de

¹⁵⁶ Art.21° inc.) Ley 13482, incorporadas como Estaciones de Patrulla Rural.

¹⁵⁷ Ley: 13482 Ley de Unificación de las normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. (Policía Comunal).

¹⁵⁸ Las leyes que no fueron unificadas fueron la Ley 12.154 (Ley de Seguridad Pública) y la Ley 13.201 (Ley de personal) En el espíritu unificador de la Ley n°13482/06 se incorporó la siguiente normativa: la Ley 12.155, texto actualizado con las modificaciones introducidas por la Ley 12.884 y 13.204 (T.O. por Decreto 3.206/04); Ley 13.202 sobre Policía Buenos Aires 2; Ley 13.210 sobre Policías Comunales; Resolución del Ministerio de Seguridad Nro. 1.625/04, sobre Policías de distrito; Decreto 2.419/04 del 5 de octubre de 2004, reglamentario de la Ley 13.210 de Policías Comunales de Seguridad; Decreto 712/04; Resolución del Ministro de Seguridad Nro. 77 del 15 de febrero de 2005 sobre funciones del jefe de Seguridad Departamental; Resolución del Ministro de Seguridad Nro. 1.546 y Anexo 1 sobre Policía Comunal de Seguridad y Patrulla Rural; Resolución del Ministerio de Seguridad Nro. 1.907 del 25 de noviembre de 2004 sobre Patrulla Rural; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 376 del 20 de abril de 2005 sobre Dirección General de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 1.346 del 27 de agosto de 2004 Anexo 3 Seguridad Siniestral; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 990 del 05 de julio de 2005 sobre Dirección General de Investigaciones de Delitos Complejos; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 1.623 del 25 de octubre de 2004 sobre Prohibición de Alojamiento de Menores en Dependencias Policiales; Resolución del ministro de Seguridad Nro. 16.234 del 29 de octubre de 2004 sobre Prohibición de detención de menores por razones asistenciales; Decreto Nro. 3.435 del 30 de octubre de 2004 sobre Aprobación de la Estructura Organizativa de la Dirección General de coordinación de Políticas de Género.

¹⁵⁹ Ley 13.482 art 6: ARTICULO 6.- COORDINACION. El Ministro de Seguridad resolverá, mediante instrucciones generales o particulares, todas las cuestiones vinculadas con la coordinación estrictamente necesaria entre las Policías de la Provincia, la cooperación policial interjurisdiccional, la organización de la custodia del Gobernador, y todo lo que en materia de seguridad determine la reglamentación. Dichas funciones podrán ser delegadas en el Subsecretario de Seguridad

4.- La división de la estructura policial en cinco áreas con la finalidad de optimizar su funcionalidad: Seguridad, Investigaciones, Información, Comunicaciones y Formación y Capacitación¹⁶⁰.

Seguidamente se detallará sucintamente la misión encomendada a cada Área:

1) *Área de Policía de Seguridad*: En la presente quedan comprendidas las Policías de Seguridad de Distrito, Comunales, Viales, Custodia, Buenos Aires 2, Siniestrales, Infantería, Caballería, Grupo Táctico Operativo, Jefaturas de Seguridad Departamentales y Superintendencias. Posee la mayor cantidad de personal y es donde se desenvuelven las Policías cuya finalidad es la prevención del delito. En el siguiente apartado se aprecia uno de los principales cambios que la impactó: la *descentralización*, mientras que la experiencia de la Policía Buenos Aires 2, que tuvo también como finalidad romper la territorialidad, será vista en el mismo apartado.

2) *Área de Policía de Investigaciones*, que comprende a la Policía de Investigaciones en Función Judicial, Delitos Complejos, Tráfico de Drogas, Policía Científica y Antecedentes.

-*Policía de Investigaciones en Función Judicial*, la intervención de este cuerpo se logra a solicitud del fiscal, del jefe de la Policía de Distrito, Comunal o del jefe de la Departamental de Seguridad. Se especializa en delitos tales como: capturas, piratería del asfalto y secuestros.

-*Policía de Investigaciones de Delitos Complejos y Crimen Organizado*¹⁶¹, tiene por misión la investigación de delitos complejos en los que participen organizaciones criminales superestructurales. “El Ministerio Público Fiscal (a partir de la reforma procesal tiene a su cargo la promoción y el ejercicio de la acción penal, la realización de la investigación penal preparatoria (IPP) y la dirección de la Policía en Función Judicial (Centro de Estudios Legales y Sociales 2003), atendiendo a la especialización de los recursos policiales respecto de delitos como: secuestro de personas, acciones de terrorismo, lavado de activos. También interviene en el análisis y las pericias del registro de las comunicaciones, actúa en concordancia a lo normado por el Estado

¹⁶⁰ En el anexo1 se puede ver el organigrama.

¹⁶¹ En el ámbito de la Subsecretaría de Investigaciones en Función Judicial se suprimieron, la Unidad Especial de Investigaciones contra el Crimen Organizado (U.I.C.O.) y el Grupo Especial de Apoyo para las Investigaciones contra el Secuestro de Personas (G.E.A.I.Se.P.), dependencias absorbidas por la creación de la Dirección General de Investigaciones de Delitos Complejos (Resolución 990/05 arts.1º y 2º, gestión Arslanián) Publicación Boletín Informativo n º54 del entonces Ministerio de Seguridad)

Nacional respecto de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos adicionales, e interviene por disposición del Ministerio en los casos que requiera el Comité de Análisis de la Información del Crimen Organizado (CAICO), como así también la Auditoría General de Asuntos Internos, colaborando con todos los recursos disponibles al efecto (Arias Duval y Arslanián 2008, 92).

-*Policía de Investigaciones del Tráfico de Drogas Ilícitas* le corresponde organizar, planificar y desplegar la actividad operacional y profesional a fin de prevenir y reprimir conductas vinculadas a la producción, fabricación, preparación o comercio de sustancias estupefacientes. También debe reunir toda la información ligada al narcotráfico en la provincia, elaborar informes específicos, cooperar con las fuerzas federales con competencia en la materia, todo en función judicial ordinaria o federal según el caso.

- *Policía Científica* tiene como finalidad la suma de todas aquellas acciones tendientes a preservar la escena del crimen y a determinar científicamente el aporte que cada elemento de prueba produce en el proceso penal. Ante la inmediatez y gravedad de un hecho es convocada por el jefe pertinente del área de Seguridad y/o de Investigaciones en Función Judicial.

3) *Área de Información*: comprende la Superintendencia de Evaluación de la Información.

- *Policía de Información* pertenece al área de Inteligencia Criminal, denominada Superintendencia de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito, realiza actividades de reunión de información y análisis conducentes a la prevención del delito, básicamente direccionada a las Policías de Seguridad, también administra la base de datos unificada sobre el crimen organizado de la provincia básicamente direccionada a las Policías de Investigaciones. La autonomía con respecto a otras áreas le permite señalar situaciones críticas o bien anticipar las que en general otras Áreas desconocen.

4) *Área de Comunicaciones y emergencias*, incluye tanto a la Superintendencia de Comunicaciones como al Sistema 911.

Organiza el funcionamiento del sistema de comunicaciones policial de acuerdo con las políticas, los planes y las acciones que emanen de la Subsecretaría de Investigaciones e Inteligencia Criminal del Ministerio de Seguridad, y asiste técnica y operativamente al 911. También debe organizar y mantener el sistema de radio. Asimismo implementa los medios que permiten las actividades de inteligencia y contrainteligencia de las

comunicaciones, el sistema de alarmas, y el sistema de observación urbana por cámaras en aquellos distritos en que existieren. (Arias Duval y Arslanián 2008, 87–101).

5) *Área de Formación y Capacitación Policial*, tuvo como finalidad subsanar la falta de una carrera basada en la *meritocracia* y de la capacitación necesaria para cada puesto (Arias Duval y Arslanián 2008, 104). El diagnóstico mostraba una institución con una visión restringida de la problemática de la seguridad, ligada a lo estrictamente policial (ausencia del enfoque social) y con una estructura educativa centralizada y burocratizada, diferenciada por escalafones y desatenta de las características regionales, al igual que una insuficiencia capacitación académica-profesional (Arslanián 2007, 217). En otras palabras “La tradición de la formación constituía un núcleo cerrado de orden militarizado en el cual se entrelazaban lineamientos ideológicos de una Policía de régimen con prácticas de sometimiento y equipos de conducción que limitaban cualquier expresión de democratización de la educación” (Arias Duval y Arslanián 2008, 129).

Los ejes de acción educativa fueron la “profesionalización” y la “descentralización educativa”. Esto conllevó a un nuevo enfoque de la carrera policial *inicial* que se conformó en dos niveles. El nivel I era de modalidad intensiva con régimen de internado y los alumnos egresaban con el grado de Oficial de Policía. Una vez que se hallaban trabajando eran convocados para cumplir el Nivel II, de carácter semipresencial que les permitía obtener la tecnicatura Superior en Seguridad Pública¹⁶².

Para el resto del personal policial en actividad se crearon tecnicaturas relacionadas con temáticas de seguridad para la función policial¹⁶³, también se creó un programa de terminalidad de estudios secundarios para aggiornar a todos los integrantes con los nuevos requisitos profesionales¹⁶⁴

La descentralización educativa tenía como finalidad permitir el reclutamiento en las distintas áreas de la provincia y garantizar la igualdad de oportunidades a los posibles aspirantes a policía que vivían en diferentes lugares del interior de la provincia

¹⁶² De carácter terciario, la tecnicatura tiene distintas orientaciones. Distrital. Intervención en Conurbano Bonaerense (PBA 2) Comunal e Intervención Operativa (Infantería y Caballería).

¹⁶³ Tecnicatura Superior en Criminalística con especialización en: Documentología, Accidentología Vial, Balística Forense, Papioscopia y Rastros, Dibujo de Rostro, Planimetría Pericial, Laboratorio Químico Tecnicatura Superior en Análisis Delictual Tecnicatura Superior en Investigaciones en Función Judicial Tecnicatura Superior en Investigaciones de la Narcocriminalidad Tecnicatura Superior en Seguridad Trayecto complementario)

¹⁶⁴ La supresión del Escalafón de Suboficiales y la exigencia de estudios secundarios para el ingreso como aspirantes a la carrera policial exigieron resolver el problema que planteaba la gran cantidad de personal de ex suboficiales que carecían de dichos estudios (Arias Duval y Arslanián 2008, 108).

y su capital, generando de esta manera cercanía entre las Escuelas de formación y el territorio de desempeño de las tareas policiales (Calandrón 2008, 36).

También era cierto que se necesitaban más policías, un funcionario de la Reforma decía en relación a descentralizar “lo primero que tenemos que hacer es descentralizar, descentralizar la academia, no puedes tener 1.500 lugares en Tucumán cuando vos tenés una demanda de 6.000 policías”. La descentralización se logró mediante la firma de convenios marco con: dieciocho universidades nacionales, doce gobiernos municipales, tres ONGs, Gendarmería Nacional, Ejército Argentino y Fuerza Aérea. La medida permitió aumentar considerablemente la cantidad de policías egresados¹⁶⁵; para el 2004 egresaron 1649 para el 2005, 4375 y para el 2006, 5194 (Arslanián 2007, 229), el aumento fue del 315%. Mientras que las carreras para los policías se cristalizaron en el CAEEP (Centro de Altos estudios en Especialidades Policiales) con seis sedes descentralizadas. Además los planes de estudio fueron avalados por la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia, logrando de esta manera que los objetivos de los planes de estudio no fueran ideados por la propia institución policial (Arias Duval y Arslanián 2008, 131).

La resistencia “educativa” no sucedió en el ámbito policial estrictamente sino en su cuerpo docente, donde muchos eran policías y cuestionaban la revalorización de la democracia frente al caos (Arias Duval y Arslanián 2008, 130).

Un aporte interesante, es que esta educación sólo fue vista como la optimización de la tarea policial sin tener en cuenta la utilidad del saber para el sujeto (Calandrón 2008, 40) sumado a la idea de que la educación transformaría el campo de actuación policial (Sain y Frederic 2008, 241).

Pero no todo fue un éxito, una de las principales críticas a la gestión fue la supuesta “escasa” formación policial, antiguamente los oficiales tenían con régimen de internado de dos años, mientras que los suboficiales seis meses. Con el nuevo plan de estudios y el escalafón unificado, el tiempo fue de un año dividido en dos módulos de seis meses de duración cada uno. El módulo I era de internado, en el cual se construían los esquemas referenciales teóricos y prácticos del accionar policial a través de un ejercicio académico constante y sostenido por profesores, instructores y tutores. El módulo II se lo denominaba en “pasantía” en el cual una persona con antigüedad en la

¹⁶⁵ Con el viejo modelo egresaban 800 policías con cursos de dos años para oficiales y de uno para suboficiales (Arias Duval y Arslanián 2008, 108).

profesión, recibía al recién egresado y le enseñaba, introduciéndolo en el ámbito laboral (Fernández y Iardelevsky 2007, 53).

Este diseño curricular que en lo descriptivo significaba un gran cambio implicó dificultades en su aplicación. Uno de los protagonistas del proceso de formación, fue Juan Carlos Wlasic¹⁶⁶(2011), que dictó el curso “Derechos Humanos y función policial” en la sede descentralizada de Chapadmalal quien, entre otras destaca, : 1- ausencia de integración, ya que las clases se dictaban en un Centro de Formación Regional, lo que generaba mayor aislamiento entre sociedad y Policía, 2- improvisación en materia edilicia, “El lugar dispuesto era un hotel turístico, en ese momento del año estaba desocupado, el que fue acondicionado a través de paneles móviles en aulas, que eran antifuncionales” (2011, 4); 3- un fuerte predominio de las “materias policiales” respecto de las relacionadas con la teoría y los derechos: Derechos Humanos y función policial 64 hs o Derecho Constitucional 64 hs y Educación física para la función policial 128 hs, Tiro 128 hs, Defensa policial 128 hs, Operaciones policiales 128 hs; 4- ausencia de reflexión crítica, “El organigrama horario diario (de lunes a viernes) carecía de un espacio destinado al estudio de las cuestiones teóricas, lo que reflejaba claramente la exclusión de la reflexión, comprensión y desarrollo del pensamiento crítico necesarios ante un proceso de formación que pretende ser de cambio” (2011, 5); 5- evaluación flexible, “[a]los alumnos reprobados se les daban tantas oportunidades como fuesen necesarias para su aprobación definitiva de la asignatura (constitución de mesas aún después del cese de la actividad docente curricular), lo que claramente reflejaba un proceso inclusivo en detrimento de la selectividad de las calidades del futuro personal” (2011, 5). Por lo tanto el campo normativo de la educación representaba una gran innovación educativa pero su aplicación tuvo deficiencias.

Un importante funcionario de la gestión reconocía esta dualidad entre el plano ideal y la realidad: “Nosotros planteamos una educación de excelencia, planteamos que los policías se tenían que formar en la universidad (...) todo muy bien, eso por un lado y por el otro lado tenías también la presión social de que necesitamos más policías en la calle. (...) Entonces equilibramos entre el “norte” hacia dónde vamos y el objetivo al cual queríamos alcanzar con el mundo real y la demanda real y la presión real, (...) y cuando la gente dice necesitamos más policías en la calle, tenían razón”. En otras palabras el “norte” enunciado por el funcionario fue de dificultoso andar.

¹⁶⁶ Profesor Titular de Derechos Humanos y Garantías Constitucionales en la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Mar del Plata

Como se puede apreciar la idea de profesionalizar a la Policía fue la constante de la Reforma, pero al mismo tiempo coexistía con la necesidad de aumentar las filas policiales. El Trade-off se tradujo en una formación apresurada y que tuvo que lidiar con cuestiones básicas como la infraestructura y el reclutamiento. Como se ha visto, la profesionalización de la policía es un problema que atraviesa la historia policial, el mismo Arslanián reconocía el problema en una entrevista: “A la hora de reclutar no vienen egresados del San Andrés o chicas del Northlands. Nos cuesta mucho. He logrado cambiar un poco el perfil, y que entren de clase media baja y media. Pero acá llegan con problemas neurológicos, de nutrición, de todo tipo. De cada 100 jóvenes que se presentan, con buena voluntad, 20 están en condiciones. Es lo que tenemos, y con eso tratamos de construir.” (Gente 2007).

3.4. La descentralización y una nueva Policía: rompiendo el territorio bonaerense.

Como se dijera en el apartado anterior la sanción de las leyes 12.154 y 12.155 regulan una situación general de reorganización total de la Policía, en tanto disolvieron las estructuras existentes de la entonces Policía Bonaerense y establecieron una nueva composición, funcionamiento, organización, dirección y coordinación de aquella, disponiendo también el cese de las funciones para todo el personal policial de los tres agrupamientos del Decreto-Ley 9550/1980, las que se declararon extinguidas.

Retomando el tema de la *descentralización*, la pluralidad de fuerza policial nacional y provincial-que a su vez tienen comandos independientes y locales-, no se identifica con un sistema de comando descentralizado. Sin embargo puede observarse un proceso, a veces informal, de pluralización de Policías y de pluralización del mando. Este es el caso específico en el que los municipios contribuyen al financiamiento de la Policía mediante compra de equipamiento para uso en sus comunas. En los hechos, esto permitiría cierta influencia de los intendentes en la determinación de la agenda y prioridades de la Policía. La descentralización puede ser *moderada* o *extrema*, dependiendo del carácter autónomo y de las áreas territoriales que cubren. Retomando el tema de la multiplicidad de fuerzas pueden distinguirse: 1.- los *sistemas policiales de coordinación múltiple*, que se distinguen porque aunque existe pluralidad de fuerzas, tiene jurisdicción sobre un área determinada; y 2.- los *sistemas policiales de descoordinación múltiple*, en que dos o más fuerzas comparten el mismo territorio

jurisdiccional. La descentralización del comando de las policías obedece a muchos factores: a) el sistema de gobierno porque ningún país federal tendrá un sistema completamente centralizado, ya que la conservación del orden público pertenecerá a las provincias, sin perjuicio de existir fuerzas centralizadas bajo el mando del gobierno federal, para prevenir e investigar delitos federales; b) la tradición y vitalidad que tenga la política local en la sociedad respectiva. Si ésta es fuerte, es probable que se refuerce una tendencia hacia la descentralización del mando policial.(Frühling 1998, 8–9)

Un primer diagnóstico sobre la institución policial marcaba la macrocefalia y la falta de diferenciación en las tareas, lo que resultó una conclusión apresurada ya que la Policía antes de la Reforma de 1997 contaba con Unidades Regionales y bajo su mando a las comisarías de Seguridad y a otras dependencias descentralizadas como las Brigadas de Investigaciones¹⁶⁷. Lo que había era un “modelo de descentralización relativo”, lo que infiere la concentración de la totalidad del poder en muy pocas manos en el Jefe de policía en particular, acompañado por un pequeño estado mayor que lo asistía (Arslanián 2005, 97). Este modelo de descentralización relativa (anterior a la primera Reforma) implica el autogobierno al interior de la Policía.

En el año 1997 mediante la ley 12.155, se asiste al primer intento de descentralización que consistió en: 1.- desconcentrar el mando centrado en la figura del Jefe de Policía; la creación de dieciocho Jefaturas de Seguridad Departamentales, que tenderían progresivamente a la autonomía funcional, administrativa y financiera¹⁶⁸. Esta descentralización fue funcional a la necesidad de contrarrestar la evolución de la tasa delictual.

¹⁶⁷ , En la Reforma denominadas Delegación Departamental de Investigaciones (DDI)

¹⁶⁸ Art. 16ºLey 12155/98

0-2 Cambios organizacionales según legislación

Decreto-Ley 9551/80 (derogada por Ley 12155/98)	Ley 12155/98 (derogada por Ley 13482/06)
LEY ORGANICA DE LA POLICIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Descentralización del mando	LEY DE ORGANIZACION DE LAS POLICIAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES Descentralización operativa
Jefe de Policía	Ministro de Justicia y Seguridad
Ley 11529 (abril de 1994) Sustitúyanse en el Decreto-Ley 9.551/80 (T.O. por Decreto 967/87), los términos “Policía de la Provincia de Buenos Aires” por los de “ POLICÍA BONAERENSE ”, a los fines de su denominación e identificación orgánico-funcional.	Disuelve la Policía Bonaerense, por lo que se denominará entonces “ POLICÍAS ” DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
Dirección General de Seguridad	Dirección General de Coordinación Operativa
Unidades Regionales: (Jefe-Comisario Mayor- y Segundo Jefe-Comisario Inspector I)	Jefatura Departamental de Seguridad I a XVIII (Jefe-Comisario Mayor- y Subjefe-Comisario Inspector)
Organismos de ejecución, control y apoyo logístico en la jurisdicción de los partidos	Misma función pero tendría progresivamente autonomía funcional, administrativa y financiera.
Jurisdicción: en consideración a la importancia socioeconómica de la zona.	Jurisdicción: La organización de la policía, se halla departamentalizada y acompaña la distribución del sistema judicial. Los cuales seis corresponden al Gran Buenos Aires: La Matanza, Lomas de Zamora, Quilmes, Morón, San Martín y San Isidro.

Debido a la distinción “geográfica”¹⁶⁹ del crimen, se comenzó un proceso de *descentralización* que se concretó en dos nuevas ramificaciones de la Policía de Seguridad: las policías Comunes y las Policías Distritales.

Las Policías Comunes¹⁷⁰ se crearon mediante la sanción de la ley 13.210 (9 de junio del 2004) y estaba destinada a los municipios con menos de 70.000 habitantes (son 95 de los 134), entraron en funcionamiento según Resolución Ministerial n° 1546/04 el 1° de noviembre del 2004 y requerían para su implementación de la adhesión voluntaria de los municipios del interior de la provincia¹⁷¹. Su dependencia funcional

¹⁶⁹ “En el primer y segundo cordón se concentra el 65% de los delitos que se cometen en la provincia, y también son los delitos más graves, los más violentos. Todo esto en una superficie mínima, que no representa ni el 5% de toda la provincia” (Arslanián 2005, 99). Las 18 departamentales resultaron insuficientes debido a la creación de las Policías Distritales y Comunes para lo cual se extendió el número de 18 a 32 Departamentales (Arias Duval y Arslanián 2008, 79–80).

¹⁷⁰ Para ver su estructura véase el Anexo 4

¹⁷¹ El Decreto N°2419/04 reglamentario de la Ley 13.210, explicitaba en su art. 2° que podrían tener su Policía municipal aquellos que no formaran parte del Conurbano. Entiéndase por Municipios del Interior aquellos que no integran el Conurbano Bonaerense cuya composición actual está conformada por los

(operativa) era dual porque dependían tanto del Intendente como del Ministerio de Seguridad. El Ejecutivo provincial (o el funcionario que designase) sería el encargado de diseñar las políticas preventivas y las acciones para la lucha contra el delito. Mientras que el Ministerio de Seguridad ejercería el control mediante la Unidad de Coordinación de las Policías Comunes de Seguridad, alojadas en cada Departamental, el titular de esta Unidad debería supervisar la estricta aplicación de las políticas diseñadas por los intendentes y la interacción entre la Departamental y la Policía Comunal cuyas dependencias se denominaban “Estación” en vez de comisaría.

La Ley preveía la elección popular del jefe de la Policía Comunal para el año 2007, con un mandato de cuatro años; incluso se asignarían partidas presupuestarias a los municipios para que estos la administrasen (art. 20º). También se planteaba que independientemente de la necesidad del servicio y/o la conflictividad delictiva, el personal policial sería reclutados del territorio municipal y una vez capacitados se desempeñarían allí, en turno de trabajo de 12 horas, eliminando progresivamente las modalidades de 24x48, 12x36, etc. (art. 16º de la Resolución N°1546)¹⁷².

Por otra parte, se crearon las Policías Distritales¹⁷³ mediante la Resolución Ministerial Nro. 1625/04 del 26 de Octubre de 2004, tanto para municipios con más de 70.000 habitantes, lo que incluye al Conurbano, como para aquellos municipios que, cumpliendo los requisitos, desistieron de incorporar a la Policía Comunal. Su máxima autoridad policial es el Jefe de Policía de Distrito que es designado por el Ministerio de Seguridad.¹⁷⁴ Desarrolla tareas de seguridad en general, de prevención y conjuración del delito, vigilancia, auxilio de la fuerza pública, auxilio en materia de defensa civil, recepción de consultas de los Foros de Seguridad y diligencia denuncias (art. 14º Ley 12.155). Aunque actúa en territorio municipal, a diferencia de la Policía Comunal, no depende del intendente sino del Ministerio de Seguridad a través de la Jefatura de

siguientes partidos: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

¹⁷² A partir del año 2007, el Jefe de Policía Comunal de Seguridad será elegido por el pueblo de cada Municipio que corresponda, en elecciones independientes a las de las autoridades municipales (...) hasta tanto se implemente la elección popular, dicho funcionario será designado y/o removido por la autoridad de aplicación, en acuerdo con el Intendente del Municipio que corresponda (arts. 12º y 22º Ley 13210/04). La Ley de Unificación n°13482/06 (art.2º) incorporó en el Área de la Policía de Seguridad a la Policía Comunal, manteniendo el criterio de conducción civil y elección popular prevista en la Ley que le dio origen.

¹⁷³ Para ver su estructura véase el anexo 5

¹⁷⁴ Dicho Jefe posee grado de Inspector (en la anterior Ley de personal Comisario Inspector). Con la Contrarreforma de la gestión Scioli el grado/ jerarquía retomaría esta denominación.

Seguridad Departamental (que abarca los municipios de un Departamento Judicial). Por ejemplo, en San Isidro (primer lugar donde funcionó la Policía Distrital) existe una Jefatura de Seguridad Departamental San Isidro que supervisa las Policías Distritales de los municipios de Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López y Pilar. Como se puede apreciar en el siguiente organigrama:



Fuente: elaboración propia en base a Resolución N° 1625/04

En cada Jefatura Departamental existen delegaciones comunes que pueden ser requeridas por las Policías de Distrito de esa jurisdicción. Ellas son: a) Delegaciones de Organismos Centralizados: Infantería, Caballería, Bomberos, División Aérea b) Delegaciones de Organismos Descentralizados: Policía Científica, Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad, Dirección General de Evaluación de la Información para la Prevención del delito, Custodia y Traslado de Detenidos, Auditoría General de Asuntos Internos. Integrada por un representante de la Auditoría General de Asuntos Internos, un representante del Foro y un representante del Colegio de Abogados del Departamento Judicial del que se trate.

Esta nueva forma de descentralización ocasionó la disolución de los Comandos y Subcomandos de Patrulla, Grupos de Prevención Urbana (G.P.U.), Patrullas de Respuesta Inmediata, Grupos Marea Azul y cualquier otro que pudiese haber sido creado con una finalidad similar.

Como se puede apreciar esta descentralización, hacia los Intendentes del Conurbano, nunca existió. Uno de los funcionarios consultados al respecto, afirmó: “No le podía dar una policía [a los intendentes], mientras no se terminase el proceso de depuración política y de terminar con los intendentes corruptos que tenía el Conurbano. No les iba a dar a ciertos personajes del Conurbano una Policía para que la manejen, no ¿para que recauden?, ¿para qué hagan cualquier desastre? Entonces yo apostaba a un proceso progresivo de depuramiento político y un crecimiento de la policía comunal”. Como se puede apreciar la descentralización fue sólo hacia el interior de la Policía y la

Una nueva Policía (democrática) la Policía Buenos Aires 2

Una de las innovaciones más importante fue la creación de la *Policía Buenos Aires 2* (PBA2) que respondía a la idea de que la primera Reforma había quedado en el vacío. Como señalaría Arslanián (2008) “Se destruyó todo y empezamos a reconstruirlo cuando volvimos”. Otra protagonista Fernández (2008, 2), afirmaba que no existían en la región antecedentes de un proyecto de este tipo.

Los fundamentos de la ley 13.202/04 para la creación de la PBA 2¹⁷⁵ giraron en torno a optimizar el funcionamiento de la función policial en el Conurbano¹⁷⁶. “El primer cordón registra 5.094.567 habitantes, en una superficie de 957 Km2, lo que determina una densidad demográfica de 5.323,5 habitantes/Km2. La cantidad de policías cada mil habitantes es de 2,40, un promedio que está por debajo de la media internacional. A tal cuadro debe añadirse la existencia en la zona de gran cantidad de asentamientos precarios en los que viven miles de personas en condiciones de hacinamiento y de absoluta exclusión social” (Ministerio de Seguridad Buenos Aires 2004).

Esta policía era normativamente independiente de la vieja bonaerense, con dependencia directa y exclusiva del Ministerio de Seguridad a través de la Subsecretaría de Seguridad lo cual implicaba su propia ley orgánica, su sistema de reclutamiento, la capacitación en institutos diferenciados de los destinados al personal de las demás Policías (Universidades Nacionales), su propio escalafón, y sus jefaturas y comandos ajenos a los cuadros policiales bonaerenses

La ley que la gestó dejó en claro que la PBA 2 no cumpliría tareas como alojar detenidos en sus dependencias, ni recibir denuncias por escrito, ni custodiar bienes ni personas, ni tareas administrativas como citaciones y notificaciones judiciales, sólo estaba concebida para patrullar y desplegar acciones estrictamente preventivas (art. 4º), pero sus integrantes tenían las mismas obligaciones que la de cualquier otro policía como lo estipulaba la ley 12155 vigente a ese momento.

La estructura era distinta hasta en la clasificación. No se llamaban comisarías sino “Estación de PBA2”, cada Estación policial tenía una Jefatura y Subjefaturas. El

¹⁷⁵ La Ley nº13482/06 arts.2 la derogó e incorporó a la PBA2 al Área de las Policías de Seguridad, respetando el texto de la Ley original.

¹⁷⁶ El primer y segundo cordón del Conurbano bonaerense, con sus 24 partidos, representan en materia de seguridad la zona más crítica de la Provincia de Buenos Aires. Acumulan el 62,84% de la población total de la Provincia, en un área que representa tan sólo, el 1,18% de su superficie.

avance consistió en seis Estaciones en diferentes municipios del Conurbano¹⁷⁷. La dotación de las distintas Estaciones Policiales debía ser coordinada y comandada por un funcionario designado por el Poder Ejecutivo con la denominación de Jefe, quien estaría a cargo de la Estación Policial Central. Tal designación podría recaer en un civil, o en un oficial superior de alguna de las fuerzas de seguridad o policiales, retirado del servicio activo. Sin embargo el primer Jefe que ocuparía el puesto y continuaría por la totalidad de la segunda gestión Arslanián, sería un gendarme¹⁷⁸. Mientras que los jefes de Estación, también gendarmes, (que actuaban a modo de Comisario) tenían la obligación de interactuar con la comunidad política y social del ámbito territorial asignado.

Ampliando el tema de la capacitación de estos agentes, la primera institución elegida fue la Universidad Nacional de la Matanza el 16 de junio de 2004, es decir a dos meses de anunciada la idea y a un mes de su formalización por la ley correspondiente (Fernández 2008, 10). La propuesta educativa se basó en los aportes de las experiencias de formación de las Policías de proximidad francesa y canadiense, generados a través de los intercambios realizados en la primera gestión (1998-1999) con el IPQ de Quebec/Canadá y la Embajada de Francia signada por el modelo de policía de proximidad. El diseño curricular precedió a la práctica (Fernández 2008, 11-12).

El plan de estudios constaba de dos niveles¹⁷⁹ con un total de 2.187 horas de cátedra y el acceso al ámbito académico, lo que en muchos casos constituía una oportunidad de desarrollo personal y profesional que estaba vedada por la condición social y económica de los aspirantes (Arias Duval y Arslanián 2008, 109). Esta currícula ponía el acento en una profesión policial con un estricto apego a la legalidad socialmente vigente (Sain y Frederic 2008, 226)

¹⁷⁷ ¹⁷⁷ Estación 1: Vicente López, San Isidro, San Fernando y Tigre. Estación 2: San Martín, Hurlingham y Tres de Febrero. Estación 3: Morón, Ituzaingó y Merlo. Estación 4: La Matanza. Estación 5: Lomas de Zamora y Lanús. Estación 6: Avellaneda y Quilmes

¹⁷⁸ Comandante Mayor de la Gendarmería Luis César Almeida.

¹⁷⁹ El Nivel I está comprendido por un espacio de formación básica con las siguientes asignaturas: Derecho Constitucional, Derecho Penal y Derecho Procesal Penal, Derechos Humanos y Función Policial, Cultura y Sociedad, Régimen Legal de la Profesión Policial, Seguridad Pública I, Mediación y Negociación, y Educación Física para la función policial. El espacio de formación específica de este nivel comprende los siguientes cursos: Tiro I, Defensa Policial I, Criminalística, Conocimiento Territorial, Operaciones Policiales I. El Espacio de definición institucional comprende un tramo de desarrollo de contenidos vinculados con el encuadre profesional; mientras el de articulación curricular transversal comprende los cursos de Práctica Instrumental y Experiencia Laboral, y Formación Ética y Mundo Contemporáneo. En cuanto al Nivel II, fraccionado también en espacios de formación básica, específica, definición institucional y articulación curricular transversal, recorre la siguiente currícula: Informática y Tecnología Aplicada, Comunicación, Teoría Método y Práctica de la Observación, Seguridad Pública II, Educación Física para la Función Policial II, Tiro II, Defensa Policial II, Operaciones Policiales II, Mantenimiento y Manejo de Móviles Policiales.

Aunque la intención y el plan de la nueva policía tenían buenas intenciones tuvo inconvenientes de reclutamiento debido a que los interesados chocaban con una fuerte demora en hospitales públicos y Delegaciones del Registro de las Persona para completar la tramitación necesaria. Así, la imposibilidad de conseguir un certificado de buena salud, o de soltero, o de secundario completo, terminaban complicando la inscripción (Diario Hoy 2004l; La Nación 2005a). Otro inconveniente fue “promocionar” la inscripción debido a la confusión y desconocimiento de los aspirantes y de la ciudadanía en general de la conformación de esta nueva Policía, pero mediante la prensa gráfica, visual y un teléfono gratuito de consulta (...) se logró la inscripción de 2100 personas en el 2004, en que el 90% de los inscriptos había dicho que se enteró por la televisión (Arias Duval y Arslanián 2008, 142–143).

Otro punto es que no se logró formar la cantidad de policías deseados, para el 2006, que según el cálculo oficial tendría que haber resultado en la incorporación de 4000 agentes, pero sólo había 340 uniformados: 184 hombres y 156 mujeres, que realizaban patrullajes en móviles o a pie y 15 de ellos realizaban tareas administrativas (La Nación 2005a).

Los problemas no sólo fueron burocráticos sino también del perfil de los aspirantes. El CEPOC (Centro de Estudios de Política Criminal y Derechos Humanos) en abril del 2005 realizó una encuesta a 212 estudiantes de la carrera de la PBA2, que trataba temáticas relacionadas con la “percepción del delito” los resultados fueron poco alentadores. El perfil socio-económico mostraba que el 92% provenían del estrato bajo mientras que el 8% restante de la clase media¹⁸⁰. El 52% de los encuestados justificó la pena de muerte en algunas circunstancias, mientras que el 32% justificaba la tortura como mecanismo para obtener información en caso de un delito aberrante (CEPOC 2005). Este informe obligó al Ministro Arslanián a dar explicaciones y mencionó que este informe no implicaba una respuesta final debido a que estos policías estaban en formación, “una de las funciones básicas de la capacitación es modificar sustancialmente la percepción, por ejemplo, sobre la tortura (...) El reclutamiento de policías es extremadamente complejo y nuestros controles son muy estrictos. El sistema

¹⁸⁰ La institución policial siempre sufrió problemas de reclutamiento a medidos del SXIX la falta de profesionalización no permitía generar un cuerpo policial “apto”. La prensa criticaba a los sargentos y cabos por sus “excesos” lo cual era adjudicado a su baja procedencia social. En 1860, muchos integrantes de la fuerza eran analfabetos y otros extranjeros que no hablaban correctamente la lengua española. El oficio policial se lo consideraba mal pago y poco estimado (Gayol 1996; García Ferrari 2010). La profesionalización fue un camino en continuo cambio entrando siempre en tensión con el pasado.

de selección es tan riguroso que el 75% de los postulantes se queda afuera luego de los test psicológicos y psicofísicos" (Clarín 2006a) .

Aunque el proceso de selección era riguroso¹⁸¹ al igual que el de formación, los casos de “gatillo fácil” alcanzaron a la PBA 2. Estos fueron el caso del asesinato del joven Miguel Eduardo Cardoz de tan sólo 15 años y el de Hugo Krince. El caso de Miguel Cardoz sucedió en el barrio Almafuerte, de San Justo, el chico fue ejecutado por Mariano Luis Arn (CORREPI 2012); mientras que el caso de Hugo Krince, un joven de 19 años, fue relatado por el padre de la víctima: “[estaban] sentados tomando una cerveza cuando los policías, luego de ponerse los chalecos y las gorras, sin identificarse, empezaron a tirarle tiros” (Página 12 2006a) del hecho participaron tres oficiales de la PBA 2 Claudio Carabajal, Leonardo Bravo y Gisele Barboza.

Una nueva policía necesitaba también un nuevo escalafón, este fue refrendado en el Decreto 3.291/04 que lejos del viejo escalafón (con 13 grados), contemplaba 6 grados en función de la responsabilidad: 1.-Personal con responsabilidades de Dirección Estratégicas: (Grado A) Superintendente; 2.- Personal con responsabilidades de Supervisión: (Grado B) Comisionado, 3.- Personal con responsabilidades de conducción operativa: (Grado C) Capitán 4.-Personal con responsabilidad operativa: (Grado D, E, y F) Teniente, Sargento y Oficial de Policía, respectivamente, eliminando la histórica diferencia entre suboficiales y oficiales. El cambio también se dio en la forma del uniforme mediante nuevas jerarquías¹⁸² dictadas por la resolución ministerial 3291/04¹⁸³. Nótese que el escalafón de la PBA2 era distinto incluso al de la PBA, incluso con la ley 13.201. Mientras que la PBA tenía 9, la PBA 2 tenía 6 jerarquías.

Un aspecto interesante sobre este cuerpo lo hacen notar Saín y Frederic (2008, 228) quienes argumentan que esta necesidad de crear una policía “distinta” implicó separar a los nuevos policías de los “residuales”, pues el contacto con éstos puede acabar contaminando a los integrantes de la PBA2. Mientras a la “otra Policía” se le aplicó la ley de emergencia (Ley 13.188) que permitió el endureciendo de las sanciones y controles. Además la conducción de la “nueva Policía” no estuvo en manos civiles sino a cargo de dos Gendarmes, en situación de retiro, Vale recordar que Gendarmería

¹⁸¹ Ejemplo de ello era la cantidad que eran incorporados. En el 2004 se postularon 2100 y fueron incorporados 350, en el año 2005 se postularon 2343 y se incorporaron 805, en el 2006 se postularon 2980 y fueron incorporados 700,(Arslanián 2007, 224)

¹⁸² El término "jerarquía" fue empleado originariamente para describir el sistema de gobierno de la Iglesia por medio de sacerdotes escalonados en grados. El significado actual incluye a toda organización cuyos miembros o empleados se hallan dispuestos por orden de rango, grado o clase.

¹⁸³ Véase anexo 6 para una imagen de estas nuevas jerarquías.

nunca tuvo una reforma y es según su web oficial¹⁸⁴: una Fuerza de Seguridad, de naturaleza Militar con características de Fuerza Intermedia, que cumple su misión y sus funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior. Por lo tanto la conducción de la fuerza democrática estaba en manos de personas educadas en primera instancia en un modelo de policía militarizado que a la fecha sigue teniendo un escalafón para oficiales y otro para sub oficiales.

3.5. Redefiniendo la relación entre policía y poder civil

Reformar la policía implicaba cambiar el modelo de actuación policial, por ende era necesario revalorar el rol civil de conducción para evitar el autogobierno policial (Arias Duval y Arslanián 2008), para lograrlo se hicieron cinco cambios importantes: 1- la supresión de la figura del Jefe de Policía, 2- el fortalecimiento de Asuntos Internos (heredado de la primera Reforma), 3- La participación ciudadana como mecanismo de control, 4- la Ley de Emergencia (13.188) y 5- la ley de escalafón único (13.201).

¿El Jefe? Nunca más

En lo normativo antes de la Reforma el Jefe de Policía dependía del poder político, pero toda la institución dependía de un jefe policial por lo que la remoción del jefe implicaba que el próximo jefe sería del mismo seno del que fuera relevado su predecesor. Un funcionario explicaba lo siguiente, “la policía estaba acostumbrada a que el Jefe de Policía manejaba todo, la parte operativa y la parte administrativa, manejaba la educación, manejaba el presupuesto, pagaba los sueldos, todo, todo manejaba, además manejaba toda la parte disciplinaria”

La primera Reforma (1997) implicó modificaciones en la Ley de Ministerios. En ese momento se disolvió la Secretaría de Seguridad y se creó el Ministerio de Justicia y Seguridad; escindido en las carteras de Justicia y Seguridad en el año 2002.

Con la instauración del Ministerio de Seguridad se crea un nuevo control civil dividiendo a la fuerza en dos grandes ramas: Investigaciones y Seguridad, con la titularidad de civiles en ambas Áreas.

La supresión del cargo de Jefe de Policía implicó no sólo la supresión de las funciones que históricamente le estaban asignadas, sino que transformó un modelo de

¹⁸⁴ <http://www.gendarmeria.gov.ar/otros/institucional.html>

conducción y jefatura unipersonal, para toda la entonces “Policía Bonaerense”, de carácter vertical; en otro plural y horizontal, que incluyó jefaturas para cada una de las “Policías” de la Provincia de Buenos Aires surgidas con motivo de haber dividido sus componentes en áreas bien diferenciadas –Seguridad, Investigaciones, Información y demás– y a su vez en especialidades dentro de cada una de las áreas –Policías de Distrito, Comunales, Vial, de Investigaciones en Función Judicial, y demás– . (Arias Duval y Arslanián 2008, 65). Estas áreas tenían un Superintendente a cargo, (máxima jerarquía del escalafón) que dependían orgánica y funcionalmente del Ministro de Seguridad, de esta manera se evitaba la concentración del poder policial. El máximo cargo dentro de la institución era el de Dirección General de Coordinación Operativa que tenía la función de coordinar a los jefes policiales de las departamentales y de los servicios centralizados de Caballería, Infantería, Grupo Halcón y Grupo Especial Operativo. Este Coordinador General, estaba asociado al Área de Seguridad que dependía de la Subsecretaría de Seguridad; era el máximo referente porque esta Área es la que más efectivos y recursos tiene.

Renovando lo creado: Asuntos Internos

Antes de la primera Reforma, el sistema disciplinario se encontraba bajo la órbita de funcionarios policiales. Lo cual ocasionaba investigaciones en defensa del personal policial, juzgamiento benevolente y una importante tolerancia a la corrupción (Arias Duval y Arslanián 2008, 232). Por lo tanto en 1998 la Reforma crea la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional. En ésta convivían funcionarios policiales retirados de alto rango con otros ajenos a la fuerza. El objetivo perseguido era que los policías, en situación de retiro, aportaran el conocimiento específico del quehacer policial y que el personal civil garantizara el cumplimiento de las políticas de Estado, tendientes a lograr una Policía moderna y comprometida con el respeto de los derechos humanos¹⁸⁵.

Al regreso de la Reforma (2004), el diagnóstico era que el sistema creado en 1998, estaba viciado, los procesos tardaban más de un año, existencia de criterios laxos

¹⁸⁵ A los fines del eficaz cumplimiento de su cometido, la Auditoría General de Asuntos Internos se organizará con personal civil y por aquellos funcionarios de las Policías de la Provincia que en virtud de su capacitación específica sean estrictamente necesarios(...) Dadas las particulares características del Organismo, en orden a la investigación y sanción de hechos cometidos por personal policial, la reglamentación deberá garantizar la permanencia de los efectivos policiales convocados en tanto dure su idoneidad para la tarea encomendada. (arts.50° y 51° Ley 12155).

para sancionar, siendo el castigo más común la suspensión de empleo amparada de forma excepcional por los arts.54° y 61° Decreto-Ley 9550/80)¹⁸⁶.

La solución ideada fue la creación de la Auditoría General de Asuntos Internos (Ley 13.204 mayo del 2004, arts.41° y 42°)¹⁸⁷, como un organismo interno, con la función del control disciplinario de los efectivos policiales. La innovación fue que la responsabilidad sobre la tramitación de los sumarios administrativos recayó en los auditores sumariales, quienes eran asistidos por un equipo de abogados especializados, ajenos a la agencia policial (Arias Duval y Arslanián 2008, 238). También se creó la Auditoría Temática en Derechos Humanos para tratar los casos de violación de los DDHH, revalorando los hechos de violencia de género y violencia intrafamiliar que antiguamente eran catalogados como una infracción simple. Se dejó de tener como guía el derecho penal y se utilizaron los principios del derecho administrativo.(Arias Duval y Arslanián 2008, 240).

Con la reestructuración se logró una optimización de los tiempos para generar sanciones de tres años a seis meses, en promedio. El resultado fue evidente: en 1999 se resolvieron¹⁸⁸ 3 sumarios en el 2003 163, para el 2004 239, para el 2005 806 y para el 2007 1400. También aumentó la cantidad de sanciones expulsivas, en el período febrero 1999 a junio 2004 175 policías fueron expulsados, mientras que desde septiembre del 2004 a 30 de noviembre del 2007 fue de 2.019(Arias Duval y Arslanián 2008, 251).

La nueva política de control policial fue acompañada con la *política de puertas abiertas*, con la finalidad de generar un mayor acercamiento a la comunidad mediante distintos canales, tales como los Foros de Seguridad, diferentes ONGs, un teléfono

¹⁸⁶ Sanción de suspensión de empleo de hasta sesenta (60) días, “(...) cuando por las circunstancias particulares de la causa, conducta anterior del agente, méritos, servicios u otros atenuantes, se considere más justa la imposición de un castigo menor”. (arts.54° y 61° Decreto-Ley 9550/80).

¹⁸⁷ Art. 4° Libro III (mayo del 2004) modificó la Ley 12.155 (Art.50 al 51): De la lucha contra la corrupción, el abuso funcional y las violaciones a los derechos humanos en el ejercicio de la función policial Capítulo I Del Auditor General de Asuntos Internos “Créase la Auditoría General de Asuntos Internos, con el objeto de planificar y conducir las acciones tendientes a prevenir, identificar, investigar y sancionar aquellas conductas vinculadas con la actuación del personal con estado policial perteneciente a las Policías de la Provincia de Buenos Aires, que puedan constituir faltas éticas y abusos funcionales graves que por su magnitud y trascendencia afecten a la Institución y a sus integrantes(...)A los fines del artículo precedente, toda violación a los Derechos Humanos cometida por personal con estado policial, ejercida en detrimento de cualquier individuo, será investigada y sancionada como falta de ética o abuso funcional grave. **Por Decreto 1550 (julio2004) se aprueba la estructura organizativa de la Auditoría General de Asuntos Internos.**

¹⁸⁸ Resolución no implica que sea culpable.

0800, el 911, incluso una dirección de correo. En otras palabras todas las instancias para que cualquier persona (policía o civil) denuncie a un policía¹⁸⁹.

En el año 2004 se reencauzaron los sumarios a través del Decreto 1502/04 que aprobó el procedimiento administrativo disciplinario a aplicar por la citada Auditoría en el Ministerio de Seguridad. En tanto que las Investigaciones Sumariales Administrativas que se formaron a partir del 27 de enero de 2005 tramitaron conforme las normas establecidas en el Decreto 3326/04 reglamentario de la ley 13201 del personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.

La Participación ciudadana: el renacer de los foros

La importancia de la participación ciudadana¹⁹⁰ en materia de seguridad se tradujo en la creación en el año 1998, mediante la ley 12.154/98, de los Foros de Seguridad, que permanecieron en funciones durante la contrarreforma de 1999 y fueron relanzados en el 2004. La injerencia del Ministerio de Seguridad en los Foros se tradujo en un aumento significativo de los mismos, de los 413 Foros Municipales y Vecinales posibles, en el 2004 se constituyeron 165, en el 2005 326, en el 2006 351 y en el 2007 372 (Arslanián 2007, 208)¹⁹¹.

El diagnóstico situacional-operativo de aquéllos después de la primera contrarreforma estuvo caracterizado por ausencia de apoyo del Ministerio de Seguridad como de líneas claras que avalaran sus acciones participativas, viciadas por una

¹⁸⁹ También hubo un aumento en la asignación de recursos materiales, que se tradujo en la incorporación de personal calificado, capacitación, recursos informáticos, aumento de la flota automotriz y mobiliario necesario para abastecer las tareas que demanda la nueva dinámica de trabajo (Arias Duval y Arslanián 2008, 249).

¹⁹⁰ La participación ciudadana (Community involvement) consiste en regularizar y fiscalizar a una institución que históricamente - junto al ámbito penal- controló la gestión de seguridad, mediante la creación de mecanismos de control ciudadano dirigidos a transparentar la gestión de la Policía y lograr la prevención del delito, la cual es entendida como un conjunto de políticas y técnicas usadas fuera del sistema de justicia penal y dirigidas a disminuir los delitos de forma no represiva (Dammert 2004)

¹⁹¹ El sistema de seguridad pública tiene como finalidad la formulación, gestión, implementación y control de las políticas de seguridad pública desarrolladas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, particularmente referidas a las Policías de la Provincia. El sistema de seguridad pública está integrado por los siguientes componentes: El Gobernador de la Provincia, quien lo preside en su carácter de titular del Poder Ejecutivo provincial y por lo tanto Jefe de la Administración, y que tiene a su cargo la implementación de las políticas del sistema de seguridad pública; El Poder Legislativo de la Provincia, El Sistema Penitenciario Bonaerense, El Sistema de Instituciones de Menores, El Patronato de Liberados, El Sistema de Defensa Civil, Las Policías de la Provincia de Buenos Aires forman parte del Sistema de Seguridad Pública de la Provincia, Los Foros Departamentales de Seguridad, Los Foros Municipales de Seguridad, Los Foros Vecinales de Seguridad, Los Defensores Municipales de la Seguridad, y los intendentes de los Municipios que tengan Policía de Seguridad Comunal.(art.5ºLey 12154/98)

manipulación externa (político-partidaria y policial); con escasa o nula capacitación para sus integrantes (Ministerio de Seguridad Buenos Aires 2005) .

Estos foros tienen como finalidad generar confianza hacia la policía la cual casi siempre es baja en el caso argentino (Dammert y Malone 2002). La confianza parece ser la forma para medir el nivel de integración de la policía en la sociedad o mejor dicho qué relación hay entre la sociedad civil y la Policía: “La confianza en la policía indica una predisposición a entender que esta institución responde a las expectativas que los ciudadanos ponen en ella” (Frühling 2004, 61).

La descentralización política que supone –por vía legal– la delegación o reconocimiento de poderes desde la Provincia hacia los municipios es esencial en el tema de la seguridad pública, y en este marco funciona la Policía Comunal o comunitaria una de las figuras de la participación ciudadana cuya actividad es controlada por los Foros de Seguridad, y que está caracterizada por la vigilancia a pie y la asignación de personal a determinadas áreas geográficas; el desarrollo de asociaciones en la prevención del delito y el desarrollo de mecanismos de consulta ciudadana sobre los problemas locales más importante. En la práctica corresponde al intendente en tanto jefe de la administración local el diseño de políticas preventivas y acciones estratégicas del Plan de Seguridad Municipal¹⁹², convocando para implementarlo al Foro de Seguridad, entre otros actores.

La gestión de la Reforma hizo de la participación ciudadana una “pata” importante en su gestión (Föhrig y Pomares 2007, 14), que se tradujo en la creación de la Subsecretaría de Participación Ciudadana la cual tenía como finalidad “asegurar la apertura institucional y su compromiso frente a la sociedad” (Arslanián y Arias Duval 2008, 192). Los foros como expresión de esa participación, necesitan del apoyo municipal y como fue el caso de San Fernando, uno de los protagonistas decía: “los foros están sostenidos, contenidos por el municipio. Todo lo que necesitan se lo proveemos nosotros”(Föhrig y Pomares 2007, 15), por lo tanto la necesidad de trabajar en conjunto es vital para el fortalecimiento de los mismos.

Los Foros de Seguridad se clasifican en: Vecinal (se crean en el ámbito territorial de cada comisaría), Municipal (ámbito de coordinación operativa de los Foros Vecinales, actúa en el ámbito de cada municipio y eligen la figura del Defensor Municipal) y Departamentales (ámbito territorial de cada Departamento Judicial de la Provincia). (Arslanián y Arias Duval 2008, 195).

¹⁹²De acuerdo a la Ley 13.210

Pueden participar según señala la Ley de seguridad pública provincial, organizaciones o entidades comunitarias no gubernamentales de reconocida participación social e interesadas en la seguridad pública con inserción en el ámbito de actuación del Foro (Föhrig y Pomares 2007, 19). Para fortalecerlos se generaron distintos programas, a saber: Programa de Respuesta Múltiple para la Prevención Comunitaria de la Violencia (PRM)¹⁹³; Programa Control y Evaluación de Respuesta, Calidad y Actitud del Servicio de Policía Local (CERCA)¹⁹⁴, Escuela de participación Comunitaria en Seguridad¹⁹⁵ y el Programa de Prevención de Violencia en Adultos Mayores¹⁹⁶.

La Reforma claramente ha hecho de la participación un eje importante del control policial pero como bien señalan Föhrig y Pomares (2007, 12) la ley 12.154 es consecuencia de varios hechos de corrupción policial, como consecuencia se separa la esfera del saber policial y de la sociedad separando muchas veces entre buenos y malos. Esta separación es estudiada por Sirimarco (2003, 2) quien observa que “El conocimiento impartido en los foros opera, confrontando con el conocimiento policial, en tanto propone nuevas prácticas y modalidades que resultan ajenas a la manera en que trabaja la policía”. Como pudimos observar los cursos de capacitación eran para los foristas y no para los policías. Dejando de lado cualquier posibilidad de corrupción. Es razonable que estos policías que estaban educados bajo el viejo paradigma “colisionen” con la actuación de los foristas.

¹⁹³ Este programa consistía en la promoción de escenarios multiactorales y en la coordinación de todos los programas sociales del Estado y organizaciones no gubernamentales con el fin de alcanzar, en su convergencia, mayores niveles de impacto en la complejidad que caracteriza esta problemática (Arslanián y Arias Duval 2008, 206)

¹⁹⁴ El programa CERCA es un ejemplo concreto de control ciudadano en política pública de seguridad unificando criterios y métodos para mejorar la calidad de la intervención ciudadana y producir evaluaciones que en forma creciente aumenten los grados de rigurosidad y confiabilidad. De este modo la comunidad se encontrará en mejores condiciones de identificar deficiencias y construir propuestas de mejoramiento del accionar policial (Arias Duval y Arslanian 2008, 217).

¹⁹⁵ Este programa tuvo como finalidad la capacitación de los integrantes de los foros para evitar asimetrías de poder, ya que normalmente los foros están compuestos por las autoridades políticas y de las distintas asociaciones, con mucha influencia de las cámaras de comercio del municipio, alejando a los sectores más bajos del debate, los cuales sufren los mayores niveles de inseguridad. Un estudioso del tema como es Fung (2001, 84) explica que “Due to capriciousness or incapacity, the processes of some local units may unfairly exclude some citizens, be controlled by powerful and self-interested local individuals, or persist in their inability to address priority problems. Since local units subject to these various kinds of “deliberative breakdowns” will be often unable to restore the integrity of their internal democratic process, it falls to centralized powers to ensure that local actors are indeed deliberating openly and effectively by constructing appropriate incentives and routines for monitoring and rectification”

¹⁹⁶ El cual buscaba la integración de los adultos mayores al debate indagando las causas de violencia que sufren.

También hay problemas de incentivos para participar, muchas veces los ciudadanos deciden su participación luego de sufrir algún tipo de delito, esto sumado a qué muchas veces la organizaciones sociales tiene bajo nivel institucionalización lo cual lo convierte en actores con poca capacidad de decisión (Föhrig y Pomares 2007, 17–21).

Föhrig y Pomares (2007,30) en su estudio realizado en el 2007 entienden que el diagnóstico hecho en el 2004 por la gestión, (como se vio) sigue sin poder subsanar ciertos problemas. Ningún modelo es perfecto, incluso la sociedad civil puede usar la Policía Comunal para su propio beneficio, estableciendo una agenda de prioridades (que se vigile la cuadra de los integrantes y no de todo el municipio) y/o que las autoridades gubernamentales coordinen solamente con los representantes de la sociedad civil dejando de lado al resto de los integrantes de la comunidad. Un ejemplo de ello es un testimonio recolectado por Föhrig y Pomares (2007, 31): “Está pasando acá en la [comisaría] 7° un caso muy particular. Que una persona por participar del foro, por estar trabajando en el foro es como que la policía tiene que estar a disposición de él. Como el marido sale a trabajar a las cinco de mañana, llama a la policía para que haya un móvil esperándolo hasta que tome el colectivo (...) Si de repente participan veinte o treinta vecinos en cada comisaría y cada uno de ellos por participar considera que la comisaría tiene obligaciones hacia ellos, se transforma en otra cosa”.

*Ley de emergencia policial, ¿un estado de excepción?*¹⁹⁷

El 11 de mayo del 2004 se volvería sancionar una ley similar a la 11.880/97¹⁹⁸ y su Decreto Reglamentario 620/97, esa ley sería la 13.188, la cual declaraba una vez más

¹⁹⁷ Schmitt comienza su Teología Política con la siguiente afirmación: “es soberano quien decide el estado de excepción”. Señalo que dice “...decide el estado...” y no “...decide en el estado...”. Entonces, la esencia de la soberanía aparece, se clarifica, se hace evidente, en aquellas situaciones límite, extremas, donde se vive un caso excepcional, que no puede ser procesado mediante los procedimientos (generales e impersonales) establecidos en el orden jurídico vigente. En estas situaciones, dice Schmitt, se pone en cuestión la misma existencia del Estado y sale a la superficie el soberano que “decide si existe el caso de excepción extrema y también lo que ha de hacerse para remediarlo. Se ubica fuera del orden jurídico normal y con todo forma parte de él, porque le corresponde la decisión de si la constitución puede suspenderse in toto”. Entonces, el soberano no toma la decisión política en un caso de excepción que ya existe, sino que decide sobre la existencia misma de la excepción (García Holgado 2010, 4).

¹⁹⁸ Esta ordenó el pase a retiro del personal policial de la institución, desde la jerarquía de Comisario Inspector hasta la de Comisario General de todos los agrupamientos. esta ley contempló tres situaciones diferentes: 1.- Personal declarado disponible: el cual debía incorporarse a los cursos de capacitación y reentrenamiento (art. 5°). 2.- Personal declarado prescindible: aquél que no se hallaba en condiciones de acceder a retiro o jubilación, para el que se preveía el cobro de una indemnización, siempre que no estuviese sujeto a sumario administrativo o proceso penal (arts. 6° y 7°). 3.- Personal que podía ser pasado a retiro o jubilación: aquél que reunía los requisitos de años de servicio y edad exigidos, ya sea para la jubilación o el retiro, tanto obligatorio como voluntario. Para el supuesto de *prescindibilidad*, el

“la *emergencia* de las policías de la Provincia”. La ley de Emergencia según Arslanián y Arias Duval (2008, 236) fue una herramienta necesaria para llevar adelante, en tiempo prudencial, una reforma integral. En este sentido, la *emergencia* declarada comprende los aspectos organizativos, funcionales, operativos y laborales de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Las facultades de esta ley fueron:

1. Transformar la estructura de las Policías, creando, modificando, extinguiendo o suprimiendo total o parcialmente funciones, asignando o reasignando las mismas en los términos que se determinen, a fin de dotarla de la eficiencia debida para atender sus misiones fundamentales.
2. Optimizar los recursos humanos y materiales, y los servicios que presta.
3. Reasignar funciones y destinos a todo el personal de las Policías de la Provincia, propendiendo al fortalecimiento de la seguridad pública y a la integración de su personal en un marco de servicio eficiente.
4. Disponer la separación preventiva, transitoria de funciones, el pase a retiro o jubilaciones, o bien declarar prescindible al personal policial (Arslanián 2007, 57).

Las diferencias entre estas leyes fueron: *el tiempo de extensión* la ley 11.880 era por un año y la 13.188 por seis meses que se podían extender seis más si el Ejecutivo lo consideraba; la “*prescindibilidad*” mientras que en la 11.880 si no había motivo de cesantías (sumario y/o investigación penal que resulten en cesantía o exoneración) el personal tenía derecho indemnizatorio -artículo 6^o¹⁹⁹- tema muy criticado por aquellos policías que fueron prescindidos sin causa previa escrita (estaban “limpios”), en cambio la ley 13.188 subsanó el problema ofreciendo el derecho a optar entre percibir el cobro de una indemnización²⁰⁰; o el reconocimiento de todos los derechos y obligaciones establecidos para el retiro activo obligatorio, con un haber jubilatorio como mínimo igual al correspondiente al personal con veinticinco años de servicio. En el caso que se hiciera opción por el retiro activo obligatorio y el personal no contare con una antigüedad computable de veinticinco (25) años, el Poder Ejecutivo debía realizar los

pago de una indemnización, sin que tal medida pueda ser adoptada en relación a quien se encontrara en condiciones de retirarse de la fuerza. Esto desembocó en que una “ley de emergencia policial” que no respetó el pase a la situación de retiro obligatorio al personal que hubiera cumplido 30 años de servicios o alcanzado la edad límite que para cada grado establecía la Ley de Personal en vigencia.

¹⁹⁹ Ley 11.880 Artículo 6°: La *prescindibilidad* no podrá ser aplicada al personal que se hallare en condiciones de acceder a retiro o jubilación. El personal declarado prescindible tendrá derecho al cobro de una indemnización conforme a lo establecido por el artículo 247° de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 y sus modificatorias, siempre que no concurren los supuestos del artículo 7° de la presente Ley.

²⁰⁰ Equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año.

aportes y contribuciones previsionales y de la obra social, patronales y personales, con su modalidad habitual, hasta completar esa antigüedad (Art. 6° Ley 13.188).

Como se puede apreciar esta ley permitió separar a cualquier policía que no cumpliera con los objetivos de la reforma sin importar el nivel de corrupción o siquiera si era corrupto, la única condición que tenía que cumplir es que sea “prescindible”. Esta figura de la *prescindibilidad* fue definida por la gestión de Arslanián “como la depuración del personal policial que, por distintos motivos, no era aconsejable que permaneciera en la institución” (Arslanián 2007, 56).

Para efectuar los despidos al personal policial la *emergencia* no se sustentó en una ley democrática, sino que como menciona la Ley 13.188/2004 “La emergencia es causal suficiente (...) conforme lo previsto en el artículo 82°, siguientes y concordantes del Decreto-Ley 9.550/80” (art. 4°). Nótese que la Ley de Personal no fue derogada, y había sido sancionada en pleno gobierno de facto. En otras palabras se democratizaba una Policía en base a sanciones de una ley promulgaba en época de dictadura, que lejos de darle potestades de autogobierno a la policía le sumaba obligaciones de tipo castrense, ejemplo de ello es algunas de las sanciones que estipula el art. 521 del referido texto legal: “La falta de aseo personal o el desarreglo en el vestir; Cualquier acto de irrespetuosidad hacia un superior; No saludar a un superior, o no guardar en su presencia la debida compostura; Jugar de manos o dirigirse bromas en presencia de un superior; Quejarse del servicio o verter especies que puedan infundir en los subalternos desaliento, tibieza o desagrado”.

Durante la Reforma unos 1.150 policías cuya permanencia en la institución no era “aconsejable” fueron declarados prescindibles. Aproximadamente el 80% de los sumariados prescindidos fueron posteriormente sancionados con la aplicación de penas expulsivas por el nuevo organismo de control disciplinario (la Auditoría General de Asuntos Internos), modificándose, en consecuencia, la causal de cese, la que ya no obedecía entonces a la *prescindibilidad* sino a la sanción aplicada; mientras que los efectivos que no tuvieron ningún tipo de sumario fueron despedidos con opción a indemnización o al retiro activo voluntario²⁰¹ (Arias Duval y Arslanián 2008, 237).

²⁰¹ La carrera policial es de 30 años, los 25 años es una estancia intermedia en la que el funcionario policial puede retirarse sin perder sus aportes pero implica una quita de sus haberes con respecto a si se jubilase con 30 años de servicio. Lo cual permite interrogarse ¿cuántos policías sin ningún tipo de sumario en su haber fueron retirados con menos de 30 años y percibieron una jubilación inferior a la que les correspondía?

Mencionamos en el subtítulo de esta sección la idea del “estado de excepción” la cual obedece necesariamente a un campo de análisis más amplio como es la Constitución, pero es interesante pensarlo en el caso policial mediante esta ley de Emergencia, la cual faculta al Ministro de Seguridad a declarar prescindible a los agentes sin importar la corrupción, sino que también sean “aptos” para el proceso reformista (como analizamos anteriormente) y “reasignar funciones y destinos a todo el personal de las Policías de la Provincia, propendiendo al fortalecimiento de la seguridad pública y a la integración de su personal en un marco de servicio eficiente” (Art 3 Ley 13.188). Estas facultades no solamente estaban enunciadas sino que cualquier ley en contra del espíritu de esta debería suspenderse²⁰². Por lo tanto el Ministro generaba mediante la ley 13.188/04 (y en la anterior Reforma la Ley 11.880) un estado de excepción que permitía reorganizar y reasignar a cualquier integrante y función del cuerpo policial, lo cual resultaba en un total control civil por parte del Ejecutivo. En otras palabras sólo permanecieron aquellos policías que la conducción civil permitió.

Ahora bien, este estado de excepción tuvo dos rasgos importantes, el primero fue la capacidad de echar a cualquier persona no “apta” para el proceso reformista, un recurso de gestión más que de separar lo “bueno” de lo “malo”. Es innegable las buenas “intenciones” del equipo que llevó a cabo la Reforma pero el punto es si el 20% echado tenía algún sumario y hay que preguntarse a cuántos de ellos se le armó un sumario o se le “inventó” una causa, vale aclarar que esta causa no necesariamente debería ser llevada a cabo por personal civil sino por los mismo integrantes de la institución que podían fabricar escándalos o plantar pruebas como lo pueden hacer en otras instancias, “purgando enemigos”. Un integrante del cuerpo me lo definió como “una cacería en la cual los corruptos muchas veces marcaban a los inocentes”. Se aclara que es intachable la intención democratizadora de la fuerza, pero la unilateralidad de la medida implicó ciertos claros-oscuros donde los medios de comunicación se encargaron de presentar y difundir como “*purga*”, la decisión gubernamental de pasar a disponibilidad a policías en forma habitual. (Sain y Frederic 2008, 229)

El segundo inconveniente fue la temporalidad, aunque la ley hablaba en primera instancia de seis meses para lograr el proyecto en un tiempo prudencial, luego de cumplido los seis meses, se promulgó seis meses más como la ley le permitía al

²⁰² Art 10 de la ley 13.188 “Suspéndase en lo pertinente, toda norma que se oponga a la presente Ley, la que será de aplicación a partir de la fecha de su publicación, sin perjuicio de su reglamentación por el Poder Ejecutivo”

Ejecutivo, mediante el Decreto 1647/05; luego del año fue sancionada otra ley con las mismas características la 13.409 y su Decreto 255/06, y luego una vez más fue renovada bajo la Ley 13.704/ (la ley era por el término de un año). Entonces la Reforma estuvo bajo “Emergencia” prácticamente durante toda la gestión con prerrogativas importantes para el Ministro que le permitió un férreo control civil sobre la fuerza, en que la idea de *purga* hace referencia a un proceso de limpieza, más que de selectividad de recursos humanos.

Esta idea de limpieza implica supuestamente una “selección” basada en el mal legajo del policía. Bayley (2006, 55) en su estudio y recomendaciones para las reformas policiales en democracias nacientes, explica que los procesos de *purga* son difíciles de llevar a cabo debido a que la selectividad es viciada por los recién llegados²⁰³, porque muchas veces jóvenes integrantes -por favoritismo político- asumen los roles de esos jefes echados. Este diagnóstico no parece tan errado, un policía me decía, “con la ley de emergencia no se respetaba el tiempo mínimo para ascender entonces tu empleado mañana podía ser tu jefe”. Otro problema es el señalado por Frühling (2009, 24–25), quien entiende que las *purgas* son claros ejemplos de que los sistemas de disciplinamiento son ineficientes ya que los propios policías ven esto como una violación a su derecho al debido proceso.

Aunque es discutible la necesidad de esta ley que dio pie a las *purgas*, explicaba un funcionario: “Se nos pudo haber escapado alguno por la prescindibilidad (...) pero yo no creo que los que fueron declarados prescindibles fueron declarados sin motivos”. Es innegable esta afirmación del funcionario, pero el problema operativo era que esta ley de emergencia dependía de la buena intención del cuerpo civil de la Reforma, lo que como causa la torna al menos insuficiente.

¿Un nuevo escalafón²⁰⁴, una nueva policía?

Una de las críticas de Saín (2004, 107) a los procesos reformistas anteriores al 2004 era la ausencia de cambios legislativos en materia de normas que regulen la carrera policial; Fuentes (2005, 102) señala que la policía “have a hierarchical structure with low levels of transparency regarding internal mechanisms of accountability” mientras que Saín (2002, 47) explica que los ascensos están signados por la

²⁰³ Ejemplo de ello fue el caso de Alberto Sobrado que se desarrolla en el capítulo 5

²⁰⁴ El escalafón es el registro del personal policial que reúne iguales características generales y en el que los mismos son ordenados según su grado, antigüedad y méritos, y en el que debe figurar la fecha de su último ascenso, especialidad y aptitud adquirida dentro de la misma.

autoconservación de la cúpula y la ausencia de parámetros profesionales. Arslanián (2008, 63) describía la estructura de mando de la siguiente manera “la concentración de poder y el ejercicio vertical (...) del mismo, habían promovido la construcción de cadenas de mando basadas exclusivamente en razones de camaradería, amistad, y/o favoritismo, cuando no en intereses de naturaleza puramente personal”

Ascender no dependía de cursos o evaluaciones profesionales, sino de poseer el tiempo mínimo y no tener sumarios internos. Esta estructura escalafonaria organizada por el Decreto Ley 9550/80 denotaba la necesidad de dotar a la policía de una estructura acorde al proceso de Reforma.

La primera Reforma no había modificado el Decreto Ley n° 9550/80, que sería derogado por Decreto 1766 en el año 2005. La nueva Ley para el personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en el año 2004, bajo el número 13.201, planteó una nueva concepción y desarrollo de la carrera policial, aunque no tuvo en primera instancia el apoyo de todo el arco político.

La votación de la Ley 13.201 se hizo en conjunto con la de la PBA 2 (Ley n°13.202), en el debate legislativo el ARI se mostró negativo a estos proyectos. Sebastián Cincuerrui, de ese partido, decía “Hay varios problemas: uno de ellos es la falta grave por parte del Estado provincial en no resolver un tema tan caro para la sociedad, como es el de la inseguridad. No es serio porque no se ha buscado ningún tipo de consenso, no se ha buscado un diálogo frontal, abierto y generoso con las diferentes fuerzas políticas, sociales, sindicales, organismos no gubernamentales que trabajan en materia de seguridad o con muchos intelectuales que saben en profundidad sobre este tema y que, posiblemente, no estén de acuerdo con la iniciativa final del gobierno de Solá. Entonces no podemos creer que haya un espíritu constructivo de parte del ministro y, en última instancia, del gobernador..” (HCD 2004, 2146-2147) como se puede observar el ARI que fue una fuerza progresista se quejaba del poco debate sobre la ley y encontraba en el PJ al culpable de la inseguridad ya que había gobernado durante toda la década del noventa. Otro Diputado del ARI Osvaldo Deza, y el Frente Patria para Todos, Diputados Luis D’Elía y Rodolfo Casals²⁰⁵, también se manifestaron en contra argumentando que eran medidas provisionales y que estaban lejos de los borradores que estaban dando “vueltas”(HCD 2004, 2141–2151). Un caso interesante fue el voto negativo de León Zimmerman del partido Izquierda Unida, fundador de la Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi) quien argumentaba “Es un ministro

²⁰⁵ Aunque manifestaron su descontento sus votos fueron positivos.

que improvisa. Improvisó en su anterior ministerio, el resultado fue fatal y está improvisando en este momento otra vez. Nos está prometiendo desde hace varias semanas que tiene un tremendo plan sobre seguridad, un plan coordinado, orgánico y fundamentado, pero el plan no aparece; es decir, aparecen palabras sueltas, gestos sueltos, pero este plan no está” (HCD 2004, 2151), claramente Zimmerman cuestionaba el accionar de Arslanián. Luego la Diputada Marta Susana Ferrara del Partido Unidad Federalista²⁰⁶ argumentaba “Con estas leyes consideramos que no vamos a mejorar la calidad de vida, sino lo contrario, porque va a aumentar el delito y desgraciadamente la inseguridad”, lo cual mostraba una clara idea de “derecha” fiel al partido de Luis Patti. También la UCR votó negativamente al igual que el bloque del FREPOBO²⁰⁷.

Este breve recorrido demuestra la disconformidad de varios espacios políticos con el Plan de Seguridad/Reforma presentado por el Ministro Arslanián. El descontento se sustentaba en el poco debate, la ineficiencia de las medidas y la falta de planificación. Por lo tanto el apoyo del PJ fue clave para la aprobación del proyecto.

Según los protagonistas del proceso reformista, el modelo de doble escalafón implicaba una característica anacrónica heredada de las estructuras militares basado en el nivel educativo de los aspirantes al ingreso en las Escuelas de Formación, quedando reservada la oficialidad para aquellos que hubieran culminado sus estudios de nivel medio. Esta concepción imponía así un techo más bajo en la carrera de aquéllos que, por distintas cuestiones, no habían podido obtener una mayor capacitación, condenándolos desde sus inicios a un menor ingreso, a un menor haber jubilatorio y a la realización de las tareas más arduas y penosas (Arias Duval y Arslanián 2008, 108).

La carrera policial carecía de especialización anterior, en otras palabras la especialización se lograba con el hacer diario, limitando el conocimiento a la práctica (Arias Duval y Arslanián 2008, 111).

El rasgo distintivo en esta materia, fue la unión de los escalafones, sustentado en la crítica de un modelo considerado anacrónico y que fomentaba la desigualdad crónica hacia el interior de la fuerza. Esta unión del escalafón implicó la supresión de jerarquías (17 a 9) para las Policías, mientras que la PBA 2 desde su origen poseía un escalafón unificado con 6 jerarquías:

²⁰⁶ Este partido fue fundado en 1999 con la finalidad de la candidatura a gobernador de la Provincia de Buenos Aires del entonces intendente de Escobar, Luis Abelardo Patti.

²⁰⁷ El Frente Popular Bonaerense (Frepobo), postuló a intendente de San Miguel a Aldo Rico en el 2003.

0-3Tipo de Escalafón según legislación

Decreto-Ley n°9550/80(derogada por Decreto 1766/05)	Ley n° 13201 del personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires	Decreto 3.291/04, reglamentario de la Ley n° 13202 Policía Buenos Aires 2
AGRUPAMIENTO COMANDO	ESCALAFÓN ÚNICO Policía de Seguridad	ESCALAFÓN ÚNICO Policía de Seguridad
Escalafón de Oficiales Oficiales Superiores 1. Comisario General. 2. Comisario Mayor. 3. Comisario Inspector.	Oficiales de Dirección 1. Superintendente. 2. Comisionado.	Personal con responsabilidades de Dirección Estratégicas: (Grado A) Superintendente.
Oficiales Jefes: 1. Comisario. 2. Subcomisario.	Oficiales de conducción: 1. Inspector. 2. Capitán. 3. Teniente 1°.	Personal con responsabilidades de Supervisión: (Grado B) Comisionado.
Oficiales Subalternos: 1. Oficial Principal 2. Oficial Inspector. 3. Oficial Subinspector. 4. Oficial Ayudante	Oficiales de supervisión: 1. Teniente. 2. Subteniente.	Personal con responsabilidades de conducción operativa: (Grado C) Capitán.
Escalafón Suboficiales y Tropa: Suboficiales Superiores: 1. Suboficial Mayor. 2. Suboficial Principal. 3. Sargento Ayudante. 4. Sargento Primero.	Oficial Policial Operativo 1. Sargento 2. Oficial de Policía	Personal con responsabilidad operativa: (Grado D, E, y F) 1. Teniente, 2. Sargento 3. Oficial de Policía
Suboficiales Subalternos: 1. Sargento. 2. Cabo Primero. 3. Cabo.		
Tropa: Agente.		

El mando no provendría por la simple pertenencia a un escalafón (oficiales), sino que estaría asociado a la posición de mando (el lugar que ocupa el cargo en la estructura jerárquica). Para Arslanián (2008, 116) esto permitía “que cada grado responda a una tarea específica que se relacione con el nivel de capacitación y experiencia del agente en un determinado estadio de su carrera”.

La existencia de un escalafón único implicaba la igualdad de derechos de carrera, funciones y que los grados que cada policía ocupara se correspondieran con niveles crecientes de responsabilidad (Ugolini 2012, 10). La ley eliminaba la antigüedad como requisito básico para formar parte de la conducción, a tal punto que se podía

ingresar a la Policía directamente al grado medio de dirección si se poseía los conocimientos y se rendía un examen a tal fin²⁰⁸

Esta ley modificó los requisitos para el ascenso. El Decreto Reglamentario 1675/80²⁰⁹ de la ley de personal derogada, centraba la evaluación para el caso de los oficiales en: a) Condiciones personales. b) Aptitudes policiales, profesionales y técnicas. c) Rendimiento. d) Condiciones éticas. (Art. 395°); mientras que para los suboficiales el ascenso dependía de: a) Aptitudes policiales, b) Dedicación al servicio, c) Conducta. (Art. 424°). También era importante el tiempo mínimo en la jerarquía para poder ascender²¹⁰, considerando las siguientes bases: a) Oficiales: A los grados de Comisario General, Comisario Mayor, Comisario Inspector, Comisario y Subcomisario, se promoverá por el sistema de selección²¹¹. A los restantes grados del escalafón se promoverá: por el sistema de selección, un tercio (1/3) y por el de antigüedad y calificación, dos tercios (2/3); b) Suboficiales y Tropa: A los grados de Suboficial Mayor, Suboficial Principal, Sargento Ayudante y Sargento Primero se promoverá: por el sistema de selección, dos tercios (2/3) y por antigüedad y calificación, un tercio (1/3). A los restantes grados del escalafón se promoverá: por el sistema de selección, un tercio (1/3) y por antigüedad y calificación, dos tercios (2/3). (art.76° Dto.-Ley 9550/80 derogado por Decreto 1766/05).

La Ley 13.201 requería, en cambio, a) Disponibilidad de vacantes en el grado al que se aspira. b) Acreditación de los conocimientos y aptitudes requeridos para el desempeño de los cargos correspondientes al grado a cubrir. c) Haber aprobado los cursos que determine la reglamentación o las disposiciones complementarias. d) Tener el mínimo de calificación requerido. e) Informe favorable de un comité de evaluación (Art.36°) y e) no requería permanencia de un tiempo mínimo en el grado para poder

²⁰⁸ Ley 13.201 art. 5-° (...) también se podrá ingresar en forma directa en los grados intermedios del escalafón de cada una de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, siempre que se acrediten antecedentes destacados para ello y se demuestre poseer un relevante nivel de excelencia en los conocimientos específicos que hacen a la carrera policial a la que se aspira a acceder.”En forma previa al ingreso se deberá aprobar un examen de aptitud en la forma y con los requisitos que establezca la reglamentación.

²⁰⁹ Derogado por Decreto 1766/05.

²¹⁰ En todos los casos el personal podrá permanecer en el grado que detente el doble del tiempo mínimo que, para cada grado se determine. Cumplido ese término, la eliminación del personal de los cuadros de la Institución deberá ser considerada por la Junta de Calificaciones.

²¹¹ Selección es el procedimiento por el cual se determina, de entre varios postulantes, de igual escala jerárquica y misma calificación alcanzada, el agente que por sus antecedentes, antigüedad, méritos, rendimiento, condiciones de mando, competencia y preparación cultural, es más idóneo para ser promovido al grado inmediato superior. En todos los casos el personal podrá permanecer en el grado que detente el doble del tiempo mínimo que, para cada grado se determine. Cumplido ese término, la eliminación del personal de los cuadros de la Institución deberá ser considerada por la Junta de Calificaciones. (art. 76° y 78° Dto-Ley 9550/80 derogado por Decreto 1766/05)

ascender a un grado superior, ni se exigirá poseer el grado inmediato inferior del cargo a cubrir (art 39°). Este último requisito es sin dudas el que generó- y aún genera- la resistencia del Cuerpo Policial porque permitía al policía ascender en cualquier momento e incluso saltar jerarquías, con la reserva aquí de que el ascenso podría estar más digitado por intervención política, que por competencia.

La reforma del Escalafón no solamente implicó la supresión de los dos rangos jerárquicos sino que también intentó generar un nivel de profesionalismo incluyendo requisitos académicos para detentar las funciones de control, tales como a) título secundario para la incorporación; b) tecnicatura superior para el nivel operativo policial; c) título universitario para la conducción y d) título de posgrado para el nivel de dirección (Arias Duval y Arslanián 2008, 108). **En el tema de lograr la profesionalización policial el ministro Arslanián mediante la Resolución 1350 del 4 de agosto de 2006 aprobó el *Programa Líderes para el cambio de la Cultura Institucional*, que se propuso en tono de oportunidad** para quienes estuvieran dispuestos a llevar adelante propuestas innovadoras de la organización, y como posibilidad de transformar las prácticas que afectan la identidad institucional.

Por el Reglamento de la Ley de Personal vigente hasta el año 2005 debían anualmente constituirse las Juntas de Calificaciones²¹², que sesionaban de forma reservada y debían emitir su dictamen el último día otorgado para su funcionamiento, considerándose legalmente constituida cuando deliberaran con las dos terceras partes de sus miembros. Actuaban con un secretario, un representante del Área de Personal (Recursos Humanos) y un asesor letrado. Al presidente le correspondía fijar el plan de

²¹² a) Junta Superior de Calificaciones, que calificaba al personal de Subcomisarios, Comisarios, Comisarios Inspectores y Comisarios Mayores del Agrupamiento de Comando y Servicios; integrada por los cinco Comisarios Generales que ejercían el cargo de Directores Generales, con la presidencia del Comisario General más antiguo; b) Junta de Calificaciones N° 1, calificaba de Oficiales Ayudantes a Oficiales principales del Agrupamiento comando. La integraban los Subdirectores de la Direcciones Generales Seguridad, de Inteligencia, de Investigaciones, de Institutos y de la Dirección General de Asuntos Judiciales, junto con los Directores de Seguridad, Inteligencia e Investigaciones de las Áreas Metropolitanas e Interior y el Director de Cuerpos. La presidía el Presidente de la Caja de Retiros, Jubilaciones y pensiones de la Policía; c) Junta de Calificaciones N° 2, calificaba a Oficiales Principales a Oficiales Ayudantes del Agrupamiento Servicios (Escalafones de Profesionales, Técnico y Administrativos). La integraban los Jefes de Logística, Finanzas, Asesoría Letrada, Intendencia, Arsenales e Infraestructura; junto con los Directores de Administración, de Sanidad, de Antecedentes Personales y el Jefe de División Administración Personal de Jefatura I Personal. La presidía el Director de Comunicaciones. (art. 401° Dto-Ley 1675/80 derogado por Decreto 1766/05)

labor a desarrollar por cada Junta²¹³ y los dictámenes emitidos debían ser notificados al personal calificado, a fin de habilitar la vía recursiva ante la Junta de Reclamos. (arts.401°al 405°)

Este modelo implicaba que la propia policía decidía quien ascendía basado en una metodología poco eficiente, como pueden ser las “condiciones éticas”, lo cual se apreciaba en que el puntaje obtenido que se encontraba en los polos, 4/5 o 9/10 (Arias Duval y Arslanián 2008, 113–114). Las juntas de Calificaciones en la época de la Reforma eran conformadas por civiles y funcionarios policiales fundando el puntaje en los nuevos requisitos.

La modificación de los parámetros de calificación por niveles²¹⁴ implicó claramente una innovación tratando de profesionalizar la carrera en base a parámetros totalmente distintos a los que la fuerza poseía, lo cual generó una fuerte resistencia, no por la simple medida de igualar sino por la anarquía que generó la anulación de la “antigüedad” como mecanismo para ascender, que era la base para aplicar la subordinación al mando. Un policía decía “tenías que tener cuidado hasta con el que te cebaba mate porque mañana podía ser tu jefe”, mientras que el dirigente gremial Massi (2012) decía “la idea de modernizar a la Policía no estaba mal. Estaba muy apresurada la implementación. Un cambio de una estructura policial no se hace de la noche a la mañana ni acá ni en ninguna parte del mundo. Arslanián lo quiso hacer de la noche a la mañana (...) quiso traer un sistema sajón, nosotros no somos sajones somos latinos”

Esta distinción entre oficiales y suboficiales sigue dentro de la fuerza, no solamente por la ley 13.982 (que se verá en el capítulo siguiente) sino a nivel intra fuerza, a tal punto que afecta la conformación de los incipientes movimientos sindicales policiales. Nicolás Massi (2012) dirigente del *Sindicato Policial Buenos Aires* (SIPOBA²¹⁵), decía: “no queremos a la corporación²¹⁶ adentro (...) porque cuando se

²¹³ Las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos, quedando prohibidas las abstenciones. El presidente tenía voz y votaba en caso de empate.

²¹⁴ Cada grado está comprendido por los niveles que determina la reglamentación (Decreto 3326/04). Los distintos niveles estarán conformados por las especialidades adquiridas, los conocimientos alcanzados, el desarrollo de las aptitudes y la eficiencia acreditada en el desempeño de la función que, en su conjunto y a los efectos de esta Ley, se denominarán competencias. El acceso a los distintos niveles se obtendrá mediante la acreditación de las competencias requeridas para cada uno de ellos. (art.30° Ley 13201/04)

²¹⁵ La PPBA, al igual que el resto de las Policías del país, no se encuentra sindicalizada. La cuestión por cierto es atribuible más a la cuestión política que a los integrantes de este cuerpo policial. Y decimos cuestión política, no sólo porque no es creíble que los policías no quieran o no necesiten de la libertad sindical, sino porque políticamente se piensa- todavía hoy- a la Policía como una organización vertical disciplinada. La misma OIT (Convenio 87) no ha querido avanzar sobre una cuestión delicada para los intereses de los Estados Miembros, dejando librada a la decisión de cada país, la solución a

vuelven jefes superiores se olvidan, primero se olvidan y forman parte de la patronal, al ser parte de la patronal no pueden representarnos sindicalmente. (...) Pueden estar afilados, pero no pueden tener cargos direnciales, hoy de acuerdo a nuestro estatuto no permite a la corporación, más adelante queremos modificar el estatuto, democratizar (...) incorporar a la patronal pero con sus limitaciones. De hecho estoy bajando al tesorero de la comisión porque ascendió a Comisario Inspector”.

Como se puede apreciar la distinción entre suboficiales y oficiales atraviesa toda la institución policial, incluso en aquellas áreas ajenas a la influencia de la institución como puede ser un incipiente sindicato. Una de las críticas a esta ley –que se puede apreciar en su lectura- es que la ley habla de democratizar la fuerza pero como señala Massi (2012) “le faltaba hablar de derechos”

Este apartado ha mostrado la redefinición de subordinación entre mando civil-político y mando policial. Como se puede apreciar la Reforma no sólo intentó generar mayores mecanismos de control sino también crear un cuerpo policial acorde a la gestión.

Esta sección ha intentado responder a la pregunta ¿por qué era necesario echar a los policías no funcionales y generar un nuevo sistema de escalafón? La respuesta procede de una de las recomendaciones para los procesos reformistas, que es la necesidad de un control civil²¹⁷ (Dammert 2008; Dammert y Bailey 2005a; Bayley 2010; Sain 2010b). Por lo tanto si los viejos mandos existentes al tiempo de los procesos reformistas, respondían a un modelo anacrónico (tanto funcional como organizativo) era necesario excluirlos de la institución.

Lo cierto es que la *purga* no implica generar un “dispositivo de mando”. Como señala Sain (2013) “Una cosa es una purga y otra cosa es que vos tengas una estructura de mando acorde al modelo de cambio organizacional”.

Un funcionario decía:“(...) cuando nos fuimos en la primera gestión (1999) un Comisario Mayor (...) Carmelo Impari que estaba muy cerca de nosotros, (...) y Carmelo era un tipo fenómeno con nosotros, cuando presentamos la renuncia (...) Impari lloraba y a la semana festejaba diciendo volvimos los azules”.

aplicar respecto de la posibilidad que tienen los integrantes de fuerzas de seguridad o policiales, de agremiarse para la defensa de sus intereses.(Hernández, 2009)

²¹⁶ Corporación son aquellos policías que detentan las últimas tres jerarquías del escalafón de oficiales: Comisario Inspector, Comisario Mayor y Comisario General.

²¹⁷ Dammert (2008, 7) identifica cuatro criterios para la existencia de liderazgo civil: (i) la presencia y operación de mecanismos de control interno y externo de la actividad policial; (ii) la presencia de asesoría técnica civil en la toma de decisiones; (iii) el nombramiento y funciones de la plana mayor policial; y (iv) el proceso de toma de decisiones al interior de la institución.

Esta necesidad de crear un dispositivo de mando obedece a necesidades políticas, un funcionario de la gestión lo describía de la siguiente manera “hay veces en que el momento político te impide esperar a que se termine un sumario o cinco años a que se termine un juicio, porque vos tenés una pelota que te está quemando en ese momento. Entonces tenés que tomar decisiones que tienen que ser de carácter político y la policía no está acostumbrada a tomar decisiones de naturaleza política”

Los mandos civiles en los procesos reformistas tuvieron problemas para crear sus cúpulas, eso es indudable, no se trata aquí de cuestionar la necesidad de las *purgas*; lo cierto es que las cúpulas que se crearon en ambos procesos reformistas (1999 y 2004) fueron modificadas en los procesos contrarreformistas correspondientes, pero lo paradójico del segundo proceso de Contrarreforma (2007) es que los conductores eran pilares de la gestión reformista²¹⁸. Por lo tanto en última instancia las Reformas crearon sus propias cúpulas y esas cúpulas ayudaron a desandar el camino.

3.6. Intendentes un amor imposible

Como se ha visto en el capítulo anterior el rol de los intendentes en un proceso de Reforma es importante debido al protagonismo político y la capacidad de ser un actor de veto relevante para la canalización del proceso reformista. El mismo Arslanián había dicho "hay que terminar con los intendentes que corrompen a los policías" lo cual fue acompañado por Martin Sabbatella quien dijo "existen vínculos mafiosos entre algunos delincuentes y sectores políticos" (Diario El Día 2004d)

Los municipios se encuentran amparados constitucionalmente por dos artículos el 5º,²¹⁹ que data de la Constitución de 1853, y el 123º,²²⁰ este último artículo viene a subsanar el debate en torno a la autonomía de los municipios. Esta fuente del derecho es completada por la Ley de las Municipalidades, sancionada por cada una de las legislaturas provinciales, que define el diseño institucional y el funcionamiento global de los gobiernos locales en todos sus aspectos, actuando como ley reglamentaria del régimen municipal (Cravacuore 2007, 26). Los municipios poseen dos poderes: un

²¹⁸ Superintendentes Paggi y Matzkin

²¹⁹ El artículo 5º dice: “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

²²⁰ El artículo 123º dice: “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5º asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Poder Ejecutivo local, integrado por un intendente electo y un poder deliberativo local, integrado por un número variable de concejales.

Las obligaciones municipales cambiaron en los noventa con la descentralización de responsabilidades y obligaciones en favor de las provincias que género que los municipios cumplieran funciones mayores a las que venían haciendo²²¹, estas son: la preservación del medio ambiente; la promoción económica²²²; la defensa del consumidor; acceso a la justicia y la resolución de conflictos familiares y vecinales²²³ y la seguridad (Cravacuore 2007, 34–38; Frühling 2009, 15).

Esta diversidad de tareas afecta la gobernabilidad, de allí “la promoción económica” que implica una dependencia de los fondos discrecionales otorgados por niveles superiores de gobierno mediante subsidios del Tesoro provincial como también por parte de la Nación mediante los Aportes del Tesoro Nacional (ATN). A su vez, se han multiplicado las transferencias desde las provincias y el gobierno nacional para la realización de obras públicas (Cravacuore 2007, 40). Por lo cual los intendentes tienden a perder autonomía mientras más tareas abarquen.

Si se toman en cuenta los argumentos de Sain (2004) y Hinton (2006) sobre las redes ilegales de financiamiento, es comprensible que estas tareas “extras” que abarcan los municipios generen incentivos para caminos de recaudación poco transparentes y a lo que se le agrega el poco monitoreo de estos gobiernos locales que dependen de los tribunales de cuentas provinciales que no realizan control de gestión sino que se abocan a analizar la correspondencia entre los gastos y la imputación de los mismos, sin indagar en qué y cómo se hizo y si los precios pagados fueron los adecuados (Cravacuore 2007, 40). En resumen el mayor protagonismo de los municipios, la falta de controles claros y los problemas de financiación generan incentivos para buscar financiamiento en zonas grises.

Ahora bien la pregunta que compete hacer en primera instancia es ¿por qué los intendentes se resistirían a las Reformas o mejor dicho a los cambios en la distribución de los cuerpos de la fuerza policial? La respuesta, a primera mirada, parece ser simple, para Saín (2007, 294–297) la retirada del Estado en la década del noventa obligó a los municipios a hacerse cargo de tareas como la pobreza, la educación, la administración

²²¹ Estas funciones eran: la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana; la regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio y la asistencia a la población en riesgo (Cravacuore 2007, 33)

²²² Normalmente vinculado a la promoción de fuentes de empleo al igual que convenios de negocios.

²²³ Ejemplo de ello es la mediación comunitaria para evitar la judicialización de los conflictos.

de los recursos naturales, sistema de salud, seguridad, entre otros que generó una “ingobernabilidad local” (Sain 2007, 294) la que no fue posible solucionar debido a la ausencia de fondos tanto nacionales como de las gobernaciones y la carencia de autonomía con respecto a la potestad de legislar (Sain 2007, 298). En materia de seguridad, esta “ingobernabilidad local” está caracterizada por un miedo al crimen particular “a las personas les preocupa ser víctimas de hurtos o robos menores más que la eventualidad de ser víctimas de un secuestro extorsivo” (Sain 2007, 296–297)²²⁴.

Como primera medida de solución varios municipios mediante acuerdos marcos reforzaron el trabajo policial²²⁵. Esto discurrió por dos vías: en primer lugar, la conformación de dispositivos institucionales abocados a los asuntos de la seguridad pública, con rango de Dirección, Subsecretaría o Secretaría. Y, en segundo término, aunque exiguamente, al desarrollo de iniciativas tendientes a llevar a cabo labores o estrategias de prevención social focalizada de situaciones de violencia y de problemáticas delictivas de rango vecinal o local, mediante labores de prevención situacional y ambiental (Sain 2007, 300)²²⁶. Ya en la primer Reforma de Arslanián, varios intendentes se habían opuesto a la creación de los Foros de Seguridad incluso un año después de la reforma solo 22 municipios de 134 habían creado los foros (Sain 2002, 116).

El problema de las Policías Comunales y los Foros, fueron las negativas más substanciales por parte de los intendentes. La idea era que los Foros elegirían a los agentes de policía y hacia el 2007 los jefes de cada municipio serían electos popularmente (La Nación 2004b). Muchos intendentes rechazaron esta propuesta, argumentando que la provincia estaba tratando de trasladar la responsabilidad de la seguridad a los municipios para su propio rendimiento, en detrimento de las cuentas municipales y que chantajeaban a los municipios ya que si aceptaban las Policías Comunales y los Foros se le asignaría partida doble de financiamiento (La Nación 2004i).

²²⁴ Sain (2007, 301–303) explica que este tipo de delito “menor”, es combatido por una Policía que usa los mismo métodos para combatir todos los tipos de delito agregando que estas acciones no son descentralizadas obedeciendo a la realidad -de cada barrio- sino propuestas por una autoridad central.

²²⁵ Mediante apoyo material, la adquisición de patrulleros, el desarrollo de infraestructura operativa el mejoramiento y la ampliación de dependencias, la cesión de espacios públicos o directamente de instalaciones edilicias para la construcción de unidades y el soporte logístico o las unidades de respuesta rápida, las unidades o patrullas rurales y las unidades policiales especializadas, etcétera (Sain, Marcelo 2007, 299).

²²⁶ Hay que destacar que en el año 2010 la Federación Argentina de Municipios y el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires suscribieron un Convenio Marco para la creación del Observatorio de Seguridad Ciudadana.

Las opiniones de los intendentes resultaron de lo más variadas. El intendente de San Martín, el *arista* Ricardo Ivoskus, proponía que se autorice a los municipios a crear cuerpos propios de Policía que tendrían a su cargo la vigilancia y custodia de las autoridades, bienes, servicios e instalaciones comunales; ordenamiento y señalización del tránsito en áreas urbanas; prestación de auxilio en casos de accidente y participación en la ejecución de planes de protección civil. Por su parte, el intendente de San Isidro, Gustavo Posse (UCR), respaldaba la delegación de responsabilidades en los municipios, al advertir que el "sistema central no sirve para muchas actividades y está visto que tampoco sirve para la seguridad". Y reclamó que cada intendente "se preocupe" por la seguridad de su distrito y que "los municipios cercanos se reúnan" para analizar políticas comunes. El intendente Enrique "Japonés" García (Vicente López), también se inclinó por la descentralización y consideró que "hay que dotar de presupuesto adecuado y transferir la responsabilidad política a las comunas que deben, incluso, encargarse de la formación de policías". Y ofreció su distrito para realizar "una prueba piloto". El intendente de Ezeiza, el peronista Alejandro Granados, había puesto en marcha un sistema de patrullaje local para el que se contrataron policías retirados "Tomé la determinación de que la seguridad iba a ser la prioridad de mi gobierno". El intendente de Malvinas Argentinas, el peronista Jesús Cariglino decía "El mejor control para la Policía somos los intendentes, que sabemos lo que pasa en nuestra comunidad". El intendente de Presidente Perón, Aníbal Regueiro (PJ) decía "Si quieren descentralizar que lo hagan en serio, con los recursos materiales y humanos para poder llevar adelante la tarea" El intendente de La Matanza, el peronista Alberto Ballestrini, afirmaba que "el Estado se pretende desligar de cosas que le corresponden, como lo hizo con los planes sociales, pero no se da cuenta de que los municipios también están en crisis y es muy difícil afrontar semejante responsabilidad". En Morón Martín Sabatella. Manifestó su disposición a discutir con el gobierno provincial medidas para combatir la ola delictiva, pero expresó su oposición a la creación de Policías municipales al señalar que "el monopolio de la seguridad lo tiene que tener el Estado y la Policía tiene que ser una" pero agregó que participarían "con todo, sin titubeos ni especulaciones". El intendente de Ensenada Mario Secco afirmaba que un municipio pobre no puede hacerse cargo de la seguridad porque de esa forma habrá diferencias en la calidad del servicio que se preste" y que a un intendente "no se le puede tirar por la cabeza el tema sólo porque la provincia no sabe cómo resolverlo". El intendente de Ituzaingó defendió la descentralización: "La seguridad es una cuestión de Estado y, por lo tanto, apoyaremos

las decisiones que adopte el nuevo ministro, comprometiéndonos a trabajar de manera conjunta". El intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra (PJ), indicó: "Estoy dispuesto a colaborar, pero nuestro rol y el camino a seguir lo tiene que definir la provincia. Sólo entonces podremos discutir si acordamos o no". Mientras que en Tigre Ricardo Ubieto decía "Celebramos que el gobierno se haya decidido a imponer una política de Estado en materia de seguridad porque los que desde hace años estamos comprometidos con esto esperábamos que se adoptara un camino serio y definido para combatir el delito" (El Día 2004c; La Nación 2004m).

Como se puede apreciar estas opiniones difieren, aunque muchos intendentes comparten la filiación partidaria, como es el caso del intendente de Ezeiza y el de La Matanza que son justicialistas. Lo importante es ver como las opiniones de los jefes municipales están basadas en recursos y expectativas locales. Cada intendente pretendía que la Policía cumpliera distintas funciones y sobre todo reclamaban la aportación estricta de fondos para llevar a cabo el proyecto.

Se puede considerar que estas obligaciones generan mayor demanda de dinero por lo tanto la necesidad de recaudar fondos para competir con éxito en las elecciones ha operado como un poderoso freno a la Reforma de la Policía, fomentando acciones defensivas por parte de políticos que buscan proteger una fuente de ingresos (Eaton 2008, 19)²²⁷. Lo dicho ha sido ratificado por actores políticos como Gustavo Béliz²²⁸ quien diría "los cuerpos policiales se han corrompido debido a que han tenido políticos ladrones que han pactado con ellos y no han sido capaces de una depuración a fondo" (Página 12 2003a) otro ejemplo es el del académico y político Marcelo Sain que mientras era viceministro en el 2002 diría "buena parte de la política en la provincia se financia con la corrupción policial" (Ragendorfer 2002, 113) y finalmente el propio Arslanián quien informaba que los punteros políticos podrían estar conectados con las ventas de drogas bajo la complacencia del poder político (La Nación 2005b).

Este recorrido ha mostrado un nexo entre política municipal y Policía²²⁹ pero como señala Eaton (2008, 21): "Evidence of politicians using the police in the service of

²²⁷ Dewey (2012) estudia la relación de la existencia de los desarmadores y la protección policial esta última en relación al poder político. Lo cual se traduce en un tipo de protección ilegal dada por el Estado

²²⁸ Quien fuera Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos en la presidencia de Néstor Kirchner

²²⁹ Repito la cita del funcionario utilizada en el apartado La descentralización y una nueva policía: rompiendo el territorio bonaerense. "No le podía dar una policía [a los intendentes], mientras no se terminase el proceso de depuración política y de terminar con los intendentes corruptos que tenía el Conurbano. No les iba a dar a ciertos personajes del Conurbano una Policía para que la manejen, no ¿para que recauden?, ¿para qué hagan cualquier desastre? Entonces yo apostaba a un proceso progresivo de depuramiento político y un crecimiento de la Policía Comunal"

both inter- and intraparty struggles is difficult to reconcile with the common view of corrupt police officers as rogue actors beyond the control of politicians (...) The more pressing problem is not so much a lack of control over an abundance of rogue officers but rather that politicians use this illicit control in the service of partisan political objectives and as a resource in struggles with members of their own parties”, es más simple argumentar que la policía es corrupta por siempre, que indagar en las cuestiones de porqué la corrupción aumenta y se diversifica a la luz de los poderes políticos. El propio Arslanián reconoció en los intendentes un problema “Tuvimos que enfrentar el oscuro poder de los intendentes que se negaban a procesos de esas características [Reforma]” (Arslanián 2008). Incluso la propia oposición ayudó poco a subsanar este fenómeno. Los radicales bonaerenses dirían que "estas manifestaciones se enmarcan en una actitud de enfrentamiento con enclaves de corrupción institucional que apoyamos firmemente pero hace falta determinar claramente si las mismas se plasman en acciones serias y efectivas: es decir, si se designan con nombre y apellido a los involucrados y se formulan las denuncias pertinentes. La connivencia entre sectores de la fuerza de seguridad provincial y políticos corruptos, o no es más que un nuevo capítulo de la interna justicialista" (Diario El Día 2004d). En otras palabras como señalaran dos de los periodistas más críticos de la actuación policial, Dutil y Ragendorfer: “Detrás de todo gran policía corrupto hay siempre un gran político” (1997, 10).

3.7. La lucha contra el “buen hombre”: ideas antagónicas y Julio López

Uno de los argumentos para explicar la iniciación de un proceso de Reforma o su fracaso, es la presión de la opinión pública donde los hechos de violencia policial activan mecanismos de *accountability societal*²³⁰(Fuentes 2005; Smulovitz y Peruzzotti 2003). Eaton (2008, 22) afirma que con la vuelta a la democracia las reglas de exclusión fueron claras, no había antagonismo en la opinión pública sobre el juzgamiento de los militares. En cambio en las cuestiones policiales esto es distinto, ejemplo de ello es que en el 2011 el 70.9% de los bonaerenses dijo estar a favor de la mano dura²³¹.

²³⁰La *accountability societal* se refiere a la capacidad de actores no estatales (movimientos sociales y ONGs,) para monitorear el accionar estatal, también entran en este concepto el papel de los medios en la exposición de escándalos (Peruzzotti y Smulovitz 2002: 32).

²³¹ Datos extraídos de Giacobbe y Asociados.

Otra respuesta es la explicación de Fuentes (2005, 5)²³² quien se pregunta ¿por qué si existen sectores políticos en pro de los derechos humanos las Reformas son tan resistidas? Dejando de lado las explicaciones historicistas sobre legados autoritarios cristalizados en las instituciones policiales o que las sociedades poseen valores autoritarios, teoriza diciendo que existen dos grupos: “Civil Rights Coalition” (demandan reformas) y “Pro-order Coalition” (anti-reforma) con intereses incompatibles entre sí. El primer grupo ha podido establecer la problemática en la agenda, pero ha sido ineficiente a la hora de vigilar las políticas y de afectar el debate en el congreso²³³. La “Pro-order Coalition” tiene una ventaja competitiva sobre los integrantes de “Civil Rights Coalition” ya que la seguridad pública es muy valorada por los responsables políticos y al no haber controles de los miembros de la “Civil Rights Coalition”, los miembros pro- status quo (policía y poder político) tienen más espacio para maniobrar y revertir las políticas reformistas ya que estos ya se encuentran en el poder²³⁴.

Para que haya una Reforma tiene que existir una “political opportunity structure” donde la “Civil Rights Coalition” tiene más probabilidades de influir en el proceso político, si existe más acceso al sistema político y cuando los medios son receptivos a casos de violencia policial, sin embargo la existencia de una ventana de oportunidades es condición necesaria pero no suficiente (Fuentes 2005, 5–7).

Ahora bien un ejemplo para testear este modelo teórico es la relación entre Blumberg y Arslanián. Como se mencionara al principio del capítulo la opinión del padre de Axel fue considerada desde la esfera política y sus marchas mostraron un sentimiento compartido en la sociedad, incluso Arslanián lo elogiaba en un principio: “el señor Blumberg, que representa a vastos sectores de opinión que se han movilizado para decir basta, para exigir una respuesta” (La Nación 2004g), en otra entrevista decía “Me parece un hombre extraordinario que representa lo que siente la mayoría de la sociedad. Su dolor le da una autenticidad irreprochable. Hay que escucharlo y tomar en cuenta sus pedidos, que son totalmente bienintencionados” (Gente 2004). Aquí entra en

²³² Cabe aclarar que el trabajo de Fuentes (2005) se centra en perspectiva comparada entre Argentina y Chile. Para el caso argentino analiza la primera contrarreforma (1999-2002).

²³³ Arslanián (2008) habló muy despectivamente sobre el congreso bonaerense al afirmar ¿Cómo era el grado del apoyo del PJ Bonaerense?, podía llegar a apoyar lo que yo proponía como las políticas de la mano dura de Ruckauf (...) podían levantar la mano ante cualquier cosa”.

²³⁴ Si los grupos pro-orden ya disfrutaban de las ventajas estructurales, el sentido de la crisis producida por la ola de crímenes refuerza aún más la posición de los que han defendido a la Policía de los intentos de democratizarla y genera que se aumente el poder policial para combatir el crimen. De esta manera, el deterioro de la crisis de seguridad fortalece las mismas manos de aquellos que son parcialmente responsables del deterioro de la crisis de seguridad (Eaton 2008, 22)

relevancia la variable ideología que habíamos enunciado. Ya que es de esperar que la coalición pro-orden gane porque tiene más recursos.

Sin embargo Arslanián diría, más tarde, a la prensa “El caso de Blumberg es un caso de agitación continua muy bien organizada. Forma parte de la campaña de un grupo de medios de comunicación y periodistas, que utilizan como mascarón de proa a Blumberg”(La Nación 2004). Un importante funcionario de la gestión decía “El problema de Blumberg es que el gobierno negocia con Blumberg a partir de reconocerle a Blumberg legitimidad social en la medida en que él fue capaz de movilizar una gran cantidad de gente a la plaza pública. En realidad la lectura política que se hizo del fenómeno fue evitemos que las marchas sean contra nosotros copemos las marchas y tratemos de incidir en ellas y en todo caso en quien las lidera poniéndolo de nuestro lado”. Como bien señala este funcionario, el Gobierno Nacional había tenido en cuenta a Blumberg por “cuestiones políticas” que se tradujeron en la votación de las leyes. El mismo funcionario decía “[Arslanián] tuvo una lectura distinta del fenómeno Blumberg, que podía llevar el punitivismo penal a un extremo y al mismo tiempo conseguir adhesión popular y social a sus banderas”. Lo que se depende es que la idea de Arslanián sobre la temática de la seguridad era opuesta a la de Blumberg quien tenía todas las de ganar.

Para el caso de Solá un importante funcionario decía “Duhalde planteó la Reforma policial para zafar él, pero no había una decisión política de verdad de hacer una Reforma. Solá fue distinto, estaba convencido de que había que hacer esto y su apoyo fue absoluto”²³⁵ luego explicó que fue Solá quien rompió con Duhalde. Al respecto, dijo: “fue el único que se le animó a Duhalde en la Provincia. Solá y Florencio Randazzo rompieron el PJ clásico” este testimonio va en línea con lo argumentado por Sain (2008, 171-172) quien explica que Solá decidió autónomamente (sin consultar al PJ) postularse como Gobernador en el 2003. Por lo tanto Solá se diferenció sustancialmente de la gestión anterior de la que él había sido vicegobernador y luego gobernador interino²³⁶. El mismo entrevistado decía “Yo creo que había un compromiso ideológico de Solá²³⁷”. Lo visible aquí es que ambos protagonistas de la Reforma (Solá

²³⁵ Solá expreso su apoyo al modelo de Arslanián incluso cuando fue atacado por Blumberg, "Entiendo que un hacedor como es Arslanián, que trabaja permanentemente y que tiene un proyecto, lo lleva adelante y tiene todo nuestro apoyo, se enoje frente a inexactitudes en el discurso de Blumberg" (Diario Infobae 2004)

²³⁶ Debido a la renuncia de Ruckauf.

²³⁷ Este compromiso ideológico se puede apreciar en las acusaciones de Blumberg a Solá , decía Blumberg: "Felipe Solá es un gobernador desvariado"(Diario El Día 2007b).

y Arslanián) desde su ideología²³⁸ fueron un freno ante un actor (Blumberg) que en un principio poseía una gran legitimización social²³⁹, no se afirma aquí que la ideología sea una condición suficiente, pero si necesaria para explicar como un proceso reformista puede diferir de la presión social.

Esta coalición pro-orden como fue la Fundación Blumberg no implicó un impedimento para realizar la Reforma como argumenta Eaton (2008), ya que como señala Fuentes (2005, 7), el aumento de los niveles de delincuencia y las protestas sociales no implican necesariamente que los políticos den más poderes a la policía. Hay que tener en cuenta que las marchas de Blumberg fueron tres y en cada una convocó menos gente²⁴⁰, mientras que en una de ellas fue directamente contra el Ejecutivo provincial imputando a la provincia y enajenando de responsabilidades al gobierno nacional que había votado sus leyes (Eaton 2008, 17).

Para el año 2006, se hizo cada vez más claro que la Fundación Axel Blumberg estaba siendo un proyecto político propio de Blumberg²⁴¹. En agosto del 2006, Blumberg pidió la renuncia no sólo del Ministro de Seguridad Arslanián sino del Gobernador Solá. Mientras que la cuarta marcha de Blumberg el 31 de agosto de 2006, funcionó como un acto político de la oposición de derecha más que como una manifestación de base amplia para una mayor seguridad. Además de polarizar aún más la sociedad civil, la marcha provocó críticas del premio Nobel Adolfo Pérez-Esquivel, quien sostuvo que Blumberg estaba buscando nada menos que la "criminalización de la pobreza" (Clarín 2006c).

Otro caso interesante para entender esta dicotomía de coaliciones propuestas por Fuentes (2005) es que en la gestión Arslanián sucedió la desaparición de Jorge Julio

²³⁸ Es importante recordar que la definición de ideología que hemos utilizado es bastante minimalista, un conjunto de ideas que estructuran la concepción del mundo (Knight 2006, 625).

²³⁹ En una entrevista se le preguntaba a Blumberg "¿Sigue enfrentado con León Arslanián, el Ministro de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires? -Con él y con el gobernador, Felipe Solá, que en lugar de ocuparse de su reelección debería velar por la seguridad de la gente (Gente 2006).

²⁴⁰ La primer marcha fue en el Congreso el 1 de abril de 2004 (150.000 personas), en contra del poder judicial el 22 de abril de 2004 (40.000 personas), en contra del Congreso el 26 de agosto de 2004 (70.000 personas), y en contra del Ejecutivo Nacional el 31 de agosto de 2006 (35.000 personas) (Centro de Estudios Legales y Sociales 2004)

²⁴¹ La carrera política era tal que Blumberg fue seducido por Mauricio Macri para ser candidato a gobernador de la Provincia de Buenos Aires por el PRO, Macri había destacado cierta afinidad entre ellos "Estamos conversando, lo veo a Blumberg muy interesado en hacer política y tenemos muchos puntos de acuerdo" (Clarín 2006b). Finalmente Blumberg se presentó a las elecciones a gobernador pero con el partido Alianza Vamos del gobernador neuquino Jorge Sobich que se postulaba a Presidente. El resultado electoral de Blumberg fue penoso, Blumberg obtuvo 0,89 por ciento de los votos en la lista de candidatos a diputado, mientras que en la de gobernador sacó poco más del uno por ciento, que le significó unos 83.000 votos (La Nación 2007)

López²⁴² y la de Luis Gerez²⁴³, hechos que lógicamente generaron las protestas de la “Civil Rights Coalition”; pero que no lograron desestabilizar la gestión Arslanián. El ministro, ya fuera de la gestión, explicó que los secuestradores no eran policía nacidos en democracia “Puede ser un grupo policial o mixto, civil militar de gente involucrada con los crímenes de la dictadura que se investigan” mientras que durante la investigación se hizo todo lo posible y que no se cometió ningún error: “No es nada fácil saber qué es lo que falló. Se hizo de todo: rastillajes, exploración de cada una de las pistas que aparecían, relevamiento de lugares donde se suponía que podía estar López, intervenciones telefónicas. No hay nada de lo que pudiese haber sido hecho que se dejase de lado. Es muy difícil saber dónde estuvo la falla. (...) No creo que se hayan cometido errores. Podría hablarse de errores si se tratase de acciones que, de no hacerse, no se podrían haber hecho en el tiempo. Un hecho de estas características admite procedimientos de ensayo y error y rectificaciones. Distinto sería si tuviera que rescatar a un naufrago. La cosa es distinta cuando no sé dónde debo buscar y busco en todos lados (La Nación 2011c).

Este apartado ha permitido ver que al gestión de Arslanián tuvo una fuerte presión social para llevar políticas de “mano dura” y sin embargo no cedió y al mismo tiempo tuvo un desaparecido en democracia (y sigue desaparecido), que tampoco le impidió continuar con la propuesta que hiciera en su discurso de asunción: “(...) [combatir] la ola de violencia que se registra en la provincia de Buenos Aires con los recursos propios del Estado de derecho (...) a más clamor habrá más ley y mayor sujeción a los principios constitucionales”.

3.8. Caída de la reforma: Acá no lloran por ningún ministro

La concurrencia de varios hechos incidió en la salida de Arslanián del Ministerio de Seguridad. Dos de ellos se cree necesario destacar: 1.- lo ocurrido en un acto de egreso en la Escuela de Policía “Juan Vucetich”, cuando al afirmar que “Esto es el fruto de una idea central que ha presidido la Reforma y que ha sido el proceso de descentralización, porque para poder llevar adelante un proceso formativo de estas

²⁴² Luego de la condena de Etchecolatz, Jorge Julio López desapareció sin dejar rastros, el día 18 de septiembre de 2006, en la ciudad de La Plata. A la fecha sigue desaparecido

²⁴³ Fue secuestrado el 2 de septiembre del 2006. Era un testigo clave en el juicio contra el ex comisario Luis Patti, apareció 48 horas después de ser secuestrado. El entonces presidente Néstor Kirchner, por cadena nacional, adjudicó el secuestro a grupos paramilitares o parapoliciales”. Cuarenta minutos después de la cadena nacional Luis Gerez fue liberado.

características se necesitaba contar con la cantidad de establecimientos y de recursos docentes necesarios para ello" fue abucheado e insultado por los cadetes y sus familiares lo cual motivo el abandono del acto por parte de Arslanián ("andate gordo ladrón, dejá de afanar", fue el insulto preferido) (Diario Perfil 2007a); y 2.- el triple crimen de tres policías bonaerenses, asesinados a balazos en el interior de una planta transmisora que pertenecía al Ministerio de Seguridad bonaerense, en las afueras de la ciudad de La Plata.

Otro factor importante fue el aumento delictual. Pero lo cierto es que para el período 2007 las cifras delictuales subieron pero no pavorosamente²⁴⁴. En la época electoral²⁴⁵ Arslanián responsabilizó al Poder Judicial de los problemas de seguridad, afirmaba que "El 85% de los presos en las cárceles bonaerenses no tienen condena y salen en libertad sin condena, delinquen y vuelven a ingresar. Así siguen ingresando". El ministro también se refirió al "gravísimo problema de la minoridad", señalando que "entre el 70 y 80% de los hechos que se cometen en la capital federal y en la Provincia intervienen menores", y subrayando que "no es un problema policial porque la Policía permanentemente detiene a menores". "El problema es qué se hace con ellos antes de que lleguen a delinquir, considero, para aludir a los problemas de pobreza y falta de contención e inclusión como factores que llevan a los menores a ingresar al mundo del delito. (Diario El Día 2007c).

Finalmente otro factor fue la contienda electoral en la que Daniel Scioli obtuvo la gobernación²⁴⁶. La provincia de Buenos Aires era clave para las elecciones presidenciales de 2007, y eso se vio en la posición que tomó Scioli con respecto al candente tema de la seguridad²⁴⁷. De hecho aseguraba, en su campaña, que de resultar elegido no desatendería lo hecho por el actual ministro, pero que intentaría introducir

²⁴⁴ El total de Hechos delictuosos para el 2006 había sido de 238.379 mientras que para el 2007 fue de 240.827 (SNIC)

²⁴⁵ Las críticas provenían no solamente desde "adentro" sino también del arco opositor. Francisco De Narváez afirmó que "El gobierno que encabeza Felipe Solá, primer candidato a diputado nacional en la lista de Scioli, hizo siete reformas policiales pero igual lo que reina en la Provincia es el delito. Arslanián confunde la pobreza con la delincuencia" Mientras que Blumberg: En la gestión del gobernador Solá y el ministro Arslanián "no hay nada bueno, nos han llevado a esta decadencia. Hubo un aumento de robos de autos, de asesinatos de abuelos, de robos en countries, de asesinatos dentro de countries, de secuestros con asesinato en el campo, donde antes no ocurrían" (Diario El Día 2007c)

²⁴⁶ Felipe Solá decidió no presentarse a la reelección debido a que judicialmente no podía presentarse a otra elección, Arslanián explicaba que "El planteo jurídico de Solá es inobjetable pero acá el tema no es jurídico, el tema es político"(La Nación 2006)

²⁴⁷ Arslanián había apoyado al candidato, "Scioli habla de la necesidad de la inclusión, de terminar con la pobreza, con la inequidad social, la necesidad de recuperar los espacios públicos, de educar, de incluir. Esto es serio", (Diario El Día 2007c).

ciertos cambios en lo que sería una segunda etapa de la Reforma (Clarín 2007b). Sin embargo criticó la *descentralización*, porque no la entendía como suficiente para controlar la seguridad: "la mayoría de los intendentes ha expresado los buenos resultados que les han dado los Foros de Seguridad, pero estamos hablando de ciudades chicas, en donde la problemática es distinta a la del Conurbano, que me preocupa por los problemas que todos conocemos" (Diario El Día, 2007a).

3.9. Conclusiones.

Como hemos visto la iniciación de la Reforma obedeció a varios argumentos de la literatura, los cuales han sido en el caso bonaerense condición necesaria más no suficiente. Ejemplo la necesidad de democratizar la policía (Frühling 2003; Bayley 2006; Dammert y Bailey 2005a); la necesidad de modernizarla para combatir el delito y "limpiar" la imagen de la policía (Barreneche y Galeano 2008; Dammert y Bailey 2005a; Dammert y Malone 2002; Pereira 2008; Ungar 2009); un sistema político dispuesto a escuchar las demandas (que fue el discurso del gobierno nacional) (Fuentes 2005; Smulovitz y Peruzzotti 2003), un hecho mediático (Blumberg) que mostró al necesidad de redefinir a la policía (Bonner 2009; Krause 2009) y una cuestión electoral (Föhrig y Pomares 2006; Sain 2002).

Ahora bien, una de las preguntas más renuentes a ser respondida es ¿por qué caen las reformas?, un intento a destacarse aquí es el aporte de Eaton (2008, 9) que atribuye el retroceso y avance en las reformas principalmente a dos motivos: tensiones producto del sistema federal y redes de financiamiento ilegal.

Así entiende que el federalismo es un límite para las reformas policiales y no una ventaja, ya que muchas veces los planes han sido saboteados por funcionarios en distintas escalas de gobierno (municipal-provincial-nacional). Ejemplo de ello fue el fracaso del Plan Nacional para crear una "Agencia Federal" como así también la resistencia de los gobiernos locales.

También pretende desmitificar la idea de que las reformas se dan necesariamente por presiones electorales. Al respecto señalan Eaton (2008) y Hinton (2006) que gran parte de la financiación de las carreras políticas se debe a los recursos ilegales de

financiamiento que son administrados por los policías. Por lo tanto los incentivos para reformar a la policía que financia ciertas campañas son bajos²⁴⁸.

Asimismo se ha podido observar que la Reforma del 2004 no logró calar en la institución policial; ciertamente la Reforma no logró terminar, ni cristalizarse²⁴⁹. Ejemplo de ello es la PBA 2, un importante funcionario decía “La PBA 2 tenía dos años nada más, vos podés decir que ahora existe la metropolitana pero ¿Existe hoy una policía que se puede hacer cargo de la Capital federal? No, porque armar una policía te lleva mucho tiempo”. Hernández (2009), entiende que las reformas directamente no fueron tales sino que fueron procesos de “reajuste” los cuales solamente pudieron dar un “lavado de cara” al problema. Cuando se le preguntó a Sain sobre las huellas que había dejado la Reforma dijo “no muchas sino no se podría explicar cómo cambió tan rápido en seis meses [durante el proceso de contrarreforma del 2007 en adelante]” (Sain 2013).

Lo cierto es que, una vez más, se procuró “cambiar” a la Policía a través de la profesionalización característica ésta, por otra parte, de la mayoría de los procesos reformistas llevados a cabo en la provincia de Buenos Aires sin importar si el gobierno era de derecha o centro izquierda (Barreneche y Galeano 2008). Esto trajo un fuerte inconveniente y la idea de que la profesionalización es la herramienta de la modernización policial. Las formulaciones normativas para reestructurar y modernizar la policía implicaron, intencionalmente o no, la omisión del ámbito en que opera la institución policial. A éste la literatura lo denomina “cultura” (Sain y Frederic 2008, 241), como ya se argumenta en el primer capítulo explicar los problemas usando “la cultura policial” no logra modificar que si bien las reglas alteran comportamiento, el problema es que las “nuevas” reglas no lograron afianzarse y muchas veces no se cumplieron.

La idea de que un cambio normativo se traduciría en un cambio de comportamiento resultó ineficiente debido a los tiempos políticos, pero también a una representación normativa general, sobre lo que debe ser la Policía, la que procura imponer sobre el mundo práctico la lógica de esa representación por lo tanto se tiende a separar la imagen de Policía y sociedad argumentando que la primera es una institución

²⁴⁸ Como se vio en el capítulo anterior con el caso de la contrarreforma de 1999 y como se puede apreciar en la carrera de ciertos jefes policiales, tal ejemplo de ello es el caso de Alberto Sobrado quien tuvo juicios por enriquecimiento ilícito, no por su cargo como máximo jefe policial sino por su desempeño en el Área de Narcotráfico durante la gestión del entonces ministro Álvarez, quien antes de ocupar ese cargo se había desempeñado como intendente en la misma jurisdicción territorial donde prestara servicio Sobrado.

²⁴⁹ A pesar de esta falta de cristalización dejó un sistema organizacional, educativo y escalafonario, por ende no fue una gestión que dejó solamente vacío.

cerrada sin solución (Sain y Frederic 2008, 241), como si los policías no estuvieran insertos en instituciones y relaciones sociales, como cualquier otra persona.

Sin embargo estamos habituados a identificar el debate sobre la seguridad pública con la esfera normativa, el problema de ello es que centrarse sólo en los cambios normativos no implica necesariamente cambios. Muchas veces los cambios se dan de forma “silenciosa” (Barreneche y Galeano 2008, 107) ejemplo de ellos es que la contrarreforma operó y opera con las leyes impulsadas por la Reforma, tanto respecto de la organización de la seguridad pública (ley 12.154/98), como la de organización de las Policías (Ley 13.482/06)

En resumen la Reforma no logró terminar, quedó en un proceso reformista que se vio truncado por un nuevo escenario político, resultado de la contienda electoral. El fracaso de la Reforma no puede atribuirse a la resistencia “corporativa” de la Policía, porque la gestión eliminó los resabios de las viejas cúpulas y las creó a su medida. Como bien explicaría Arslanián (2008) “(...) la Policía es dúctil para el mando, tienen una gran ductilidad por así decirlo y están acostumbrados al mando”.

La Reforma apostó a crear una “nueva” institución, romper lazos con políticos corruptos, romper con viejos esquemas organizacionales. Apostó a romper viejos esquemas, pero como apreciamos estos nuevos esquemas tuvieron complicaciones, los nuevos planes de estudio no poseían inercia, la PBA2 no alcanzó el nivel de reclutamiento deseado y los Foros de Seguridad dependían mucho del apoyo y control del Ministerio, por lo que una vez sesgada la “buena voluntad” ministerial, las buenas acciones quedaron ocultas.

Como señala Sain (2013) “No hay final en la Reforma, es un proceso reformista sin Reforma, porque para que la haya tiene que haber una reestructuración del sistema policial. Entonces la vuelta a la pauta tradicional es más fácil de lo que uno cree. Sino Scioli y Stornelli no pudieron hacer lo que hicieron en seis meses, después de cuatro años de Reforma. Hay una ilusión normativista”.

Un funcionario de la gestión, entrevistado a los fines de este trabajo, respondió respecto de la importancia del apoyo político: “En ambas gestiones llegué con un enorme apoyo político que me permitió llevar adelante una Reforma y eso fue muy valioso, pero con el carácter que pueden tener los consensos en este país y en la provincia de Buenos Aires que son vagarosos, así como votaron una Reforma, después levantaron la mano para votar una Contrarreforma”.

Capítulo 4

La contrarreforma 2007-2011, ¿más de lo mismo?

“Hablemos de frente: Ni la mejor policía del mundo, ni la maldita policía. Policía de la Provincia de Buenos Aires, sin otros adjetivos calificativos”
Daniel Scioli²⁵⁰

“Se había instalado un sistema que había fracasado y se lo quiso imponer en otras provincias argentinas y también fracasó. Lo menos que nos puede despertar que quien estuvo al frente de esas políticas y hoy nos critica es indignación”
Alberto Pérez²⁵¹

El proceso contrarreformista comenzó con la elección de Scioli como gobernador y su cambio de gabinete en el 2007. Quien en campaña había sido poco crítico de la gestión de Arslanián (Clarín 2007, Diario El Día 2007a), inclusive su jefe de campaña Alberto Pérez diría "por supuesto que estamos del lado de Arslanián" (Diario Infobae 2007).

Sin embargo esta postura cambió. Scioli en el acto celebrado por el día de la policía (13 de diciembre del 2007) ante la cúpula policial, diría “Llego con la plena convicción que restablecer la seguridad es posible, es un deber, nuestra responsabilidad, nuestra obligación. Y para eso, el primer paso que tenemos que dar es trabajar de esta manera con nuestra Policía. La seguridad no se logra sólo con la Policía, menos sin la Policía y mucho menos aún contra la Policía, porque nuestros enemigos son el narcotráfico, los desarmaderos, los que secuestran y matan” (Scioli 2007).

Mientras que el Ministro Stornelli en ese mismo acto decía “yo no he venido aquí a administrar gélidas estadísticas delictuales” y explicitó que su plan giraría en torno a: 1.-incluir una mayor presencia policial preventiva, 2.-la creación de nuevas comisarías en función del mapa del delito, 3.-la eliminación de funciones administrativas de policías y 4.-la incorporación de los ciudadanos en el diseño de las nuevas políticas de seguridad; destacando además: “Mejoraremos la potencia de fuego de los cuadros policiales” (Stornelli 2007).

²⁵⁰ Discurso por el "Día de la Policía de la provincia de Buenos Aires, Lunes 15 de diciembre del 2008.

²⁵¹ Jefe de Gabinete de Daniel Scioli (Diario Infobae 2011a)

Esto mostraba un importante viraje en la idea de Arslanián sobre seguridad quien había evitado darles algún tipo de libertades (poder de fuego) a los integrantes de la fuerza.

Arslanián, en un principio, apoyó la candidatura de Scioli pero una vez fuera del gobierno se mostró completamente crítico: “El gobierno de Scioli busca mantener la adhesión de sectores importantes de la comunidad asustados por el delito y pierde de vista el nudo del conflicto. Está bien que haya más comisarías porque son la presencia de la autoridad en el territorio. Pero lo que falta es descentralizar y generar Policías Comunales, que significa lo contrario a la verticalidad que tiene en este momento la Policía Bonaerense.” (La Nación 2011b).

Estas críticas también provinieron por parte de la ministra de seguridad Nilda Garré, quien había dicho “Si uno cree que la forma de solucionar el problema es algún tipo de negociación con las fuerzas, pero sin asumir las riendas del problema, lamentablemente esa autonomía lleva a deformaciones muy grandes y contribuye a la prostitución y a la corrupción de algunos sectores (...) No hubo continuidad, pero se había avanzado. La continuidad es fundamental y una vocación irrenunciable de ejercer el control político de la fuerza” (Clarín 2011b).

A Scioli lo acompañan en su gestión, desde la cartera de Seguridad, los Ministros Carlos Stornelli (10 de diciembre de 2007-12 de mayo del 2010) y desde el año 2009 a la fecha Ricardo Casal. En este capítulo se hará un recorrido por ambas gestiones para observar los cambios y sus significancias.

4.1 Cambios de estructura policial: lo justo y necesario

Como vimos en el capítulo de la Reforma se esperaba que un cambio de dirección en la política de Seguridad se traduzca en una importante reorganización. Lo cierto es que al comparar organigramas, que pueden verse en los anexos 1, 2 y 3 de este trabajo, los cambios no son tan impactantes como lo fueron en el proceso reformista. Esta Contrarreforma -al igual que la de la primera etapa (1999)- actuó prácticamente bajo las mismas leyes sancionadas por la Reforma.

El fiscal Stornelli

Luego de conseguir una licencia extraordinaria otorgada por Esteban Righi, quien era Procurador de la Nación, fue designado Ministro de Seguridad el 10 de diciembre del 2007 mediante el Decreto provincial 4/07 B.

Una de las primeras medidas de Stornelli fue el acercamiento hacia los intendentes, con la finalidad de hacerlos participar en las políticas de seguridad, "Voy a estar en la calle y cada intendente debe entender que el ministerio es una dependencia del municipio" (...) Stornelli habló de "seguridad entre todos", en referencia al trabajo que realizará con cada uno de los intendentes. "Necesito que me ayuden a terminar con los desarmadores y a luchar contra el paco" (Diario El Día 2007d)

El diagnóstico fue: "tendremos que corregir años de desaciertos" y cuestionó la calidad de la formación de los efectivos: "seis meses es muy poco tiempo para que un policía salga a la calle". (Diario El Día 2007d). Con respecto a la corrupción policial indicó que no sería sostenida, "tolerancia cero con la corrupción policial", pero al mismo tiempo señaló "un total respaldo a aquellos efectivos que hagan las cosas "bien", "Vamos a respaldar al buen policía y perseguir al malo". Por último reconoció la importancia de los Foros de Seguridad, "Han cumplido una enorme tarea" (Diario El Día 2007d)

Afirmo a la prensa que el personal policial estaba desmotivado, "hay que trabajar mucho para motivar [a los policías de la Provincia]" y afirmó que su idea era poner a los efectivos en la calle, "que es donde deben estar porque ahora hay una gran parte del personal que está ociosa, otra que está desmotivada(Diario Hoy 2007c)(...) Hay una tarea enorme cumplida pero creo que ese ciclo se terminó y empieza una nueva etapa" (Diario Hoy 2007c)

Paralelamente, y a la hora de fijar objetivos para el corto plazo, Stornelli aseguró que su meta sería "recuperar la calle y optimizar la capacidad operativa de la fuerza policial" porque hay lugares en Buenos Aires donde está ausente por completo". Una de las primeras medidas fue el refuerzo de la presencia policial, ejemplo de ello fue lo sucedido en la ciudad de La Plata donde se destinaron 30 patrulleros y más de cien efectivos que pertenecían a la Policía Buenos Aires 2 (PBA2) (Diario El Día 2008a).

También aseguraba que no habría nuevas *purgas* en la fuerza pero [que] sería inflexible para combatir la corrupción (Diario Hoy 2007c). "No esperen cambios significativos, sí muchísimo trabajo y muchísimo compromiso. Vamos a mejorar lo que

se ha hecho bien e introducir modificaciones donde hay que hacerlo (Diario Hoy 2007a). Sin embargo sí hubo cambios, entre otros, de la cúpula policial.

El desempeño de Stornelli en un principio no sufrió muchas críticas. Éstas se sucedieron al final de su gestión, a las que respondería diciendo: “La policía de la provincia de Buenos Aires fue denostada, fue humillada, fue desmantelada, el gobernador [Daniel] Scioli y yo nos encontramos con una policía prácticamente desmantelada (...) Esto es trabajo, es prevención, es inversión, son horas con el culo en la silla estudiando los problemas y no sanateando por ahí y haciendo que la variable de ajuste sea la gente común” a lo que Arslanián respondió “Los dichos de este hombre [por Stornelli] son tan desdichados como su gestión. Yo me mantuve en silencio todo este tiempo, pero no puedo dejar pasar semejante agresión injustificada, que creo que responde a que a esta gente la cosa se le fue de las manos y tiene el agua al cuello, están desesperados y, lejos de hacerse cargo, salen a buscar culpables” (La Nación 2009c).

Hubo tres circunstancias que hicieron que la gestión Stornelli terminara y ninguna de ellas estuvo relacionada con la criminalidad²⁵².

La primera causa fue el “caso Pomar”, en el que una familia estuvo desaparecida 24 días luego de un accidente automovilístico. Se tejieron varias hipótesis: secuestro, violencia doméstica y hasta una venganza de narcotraficantes. Lo cierto es que a pesar de los rastillajes, la Policía no logró encontrar en tiempo a la familia de la que fallecieron todos sus integrantes. Este error en la investigación desencadenó el desplazamiento de los entonces titulares de la Jefatura de Seguridad Departamental de Pergamino, de la Delegación Departamental de Investigaciones (DDI) de Pergamino y del Destacamento Vial San Andrés de Giles (La Nación 2009d). El caso Pomar también significó la renuncia del “segundo” de Stornelli, el Subsecretario de Investigaciones e Inteligencia Criminal Paul Starc, quien llevaba la investigación. Una fuente policial diría a la prensa “[Starc] Es un fiscal que quiere jugar a ser policía, se mete en las internas policiales y en todos los operativos, hace preguntas tontas y eso molesta” (Página 12 2010). Lo cierto es que el mal desempeño fue causante de su renuncia.

La segunda causa del desplazamiento de Stornelli fue la denuncia, que presentara en el año 2009, donde refería un complot para desestabilizar al gobierno provincial, integrado por miembros de la Policía Bonaerense y altos funcionarios políticos signados por la recaudación ilegal (La Nación 2009e). Parte del arco político

²⁵² Para ver un análisis de las estadísticas, véase el capítulo 6.

opositor le exigió la renuncia argumentando cómo pudo tardar dos años en ver eso y que era una canallada (Diario El Día 2009e). Volvería a realizar una denuncia similar seis días antes de renunciar (Diario El Día 2010).

La tercera causa fue un escándalo de corrupción policial. La revista Noticias en su número del 30 de abril del 2010, publicaba una nota en la que tres ex policías “confesaban” que cobraban coimas para sus jefes en un sistema de recaudación ilegal basado en el juego, la prostitución y el control en los locales bailables. Esto permitió que la justicia iniciara una investigación por asociación ilícita, administración fraudulenta, cohecho e incumplimiento de los deberes de funcionario público contra el gobernador Daniel Scioli y Stornelli (Diario Perfil 2010a).

Con respecto al total de los hechos delictuosos según las IPPs, se mantenían en baja desde el 2008. Para ese año el total fue de 646.061, para el 2009 fue de 637.199 y para el 2010 fue 617.502. Mientras que los homicidios, según IPPs, también mostraron una baja desde el 2008; para ese año hubo 1509 homicidios, para el 2009: 1348 y para el 2010: 1.239. Incluso Casal, luego de su asunción, explicaba a los medios que el delito había bajado un 2% y que “hay una verdad: es que la gente está muy preocupada. Los vecinos de la provincia saben que la preocupación más grande es la seguridad” (Clarín 2010b).

Como se vio no parece posible imputar a una crisis de seguridad la salida de Stornelli, sino que se debió al fracaso de la investigación del caso Pomar y la denuncia que formuló sobre un presunto complot para desestabilizar a la administración bonaerense que no tuvo veracidad (La Nación 2010a).

Finalmente el 12 de mayo del 2010 mediante el Decreto 490/10 se le reconoció la renuncia a Stornelli quien retomó su función como fiscal de la Nación.

El proceso contrarreformista se aplicó en áreas claves y a su vez estandartes del proceso en cabeza de Arslanián, a saber: la Participación Comunitaria y el control civil sobre la Fuerza. Porque si bien no se modificó sustancialmente la ley 13.482 de Unificación de las Normas de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, se dictaron en la gestión Stornelli Decretos del Ejecutivo Provincial y Resoluciones ministeriales que actuaron de modo similar, es decir modificaciones sin la actuación de los otros poderes del Estado. Estos cambios fueron tres: la reestructuración geográfica que modificaron ámbitos de actuación de la Policía, la creación de la figura

del Jefe de Policía y otra que sí fue legislativa, la ley 13982 referida a la Ley de Personal y Subescalafones²⁵³

Reestructuración Geográfica: más competencias para el viejo modelo

Scioli había expresado su descontento respecto a cómo se estaba desarrollando la política de seguridad “Reconozco que hoy la Policía, a partir de la conducción de Stornelli y del Superintendente Salcedo está haciendo un gran esfuerzo que yo sé que todavía no cumple con la expectativas que tiene la ciudadanía” (Página 12 2008).

Sería necesario entonces reestructurar geográficamente las competencias de las Policías de Seguridad para ,como explicara Scioli, “buscar la mayor optimización de nuestros recursos humanos, logísticos y estar más cerca de los vecinos, de trabajar desde la prevención y, en especial, en todo lo que hace a la defensa de la vida” (Diario Hoy 2008a), O como lo explicara el Ministro Stornelli: "Queremos que las cúpulas salgan a la calle" (Diario El Día 2008d), ya que estos prestarían servicio en la dependencia y no en el Ministerio, además permitirían tener “un conocimiento profundo, acabado e inmediato de cada una de las zonas a su cargo" (Diario El Día 2008d); o simple y llanamente agregar una capa más de intermediación, entre la cúpula y las Jefaturas Departamentales²⁵⁴.

En la gestión del Ministro Stornelli, en noviembre de 2008, se establecieron en el ámbito del entonces Ministerio de Seguridad Subsecretaría de Seguridad, Superintendencia de Coordinación Operativa, con dependencia orgánica y funcional de esta última, las Superintendencias de Seguridad Norte, Sur, Oeste e Interior.

Estas unidades policiales tenían como ámbito territorial de responsabilidad, el que se detalla a continuación:

Superintendencia de Seguridad Norte: Conurbano Norte, San Martín, Pilar y Zárate-Campana.

Superintendencia de Seguridad Sur: Almirante Brown, Lanús, Quilmes y La Plata.

Superintendencia de Seguridad Oeste: Morón, La Matanza, Moreno y Merlo.

Superintendencia de Seguridad Interior: San Nicolás, Pergamino, Junín, Trenque Lauquen, Mercedes, Pehuajó, Cañuelas, 25 de Mayo, Chascomús, Azul, Guaminí;

²⁵³ La figura del Jefe y la reforma de la Ley de Personal se tratarán en el apartado Todo lo que atares en la Reforma será desatado en la Contrarreforma: Redefiniendo al relación entre poder civil y poder policial.

²⁵⁴ Para visualizar la división geográfica véase: http://www.eldia.com.ar/edis/20081104/fotos_g/graf10.gif

Pinamar, Tandil, Mar del Plata, Necochea, Tres Arroyos, Coronel Suárez, Bahía Blanca, Exaltación de la Cruz y Dolores.

También se modificó el nivel orgánico de las Superintendencias de Comunicaciones, de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos, de Operaciones Aéreas y la Jefatura de la PBA2 asignándoseles el nivel orgánico de Dirección²⁵⁵.

Esta reorganización territorial implicó también la reasignación de recursos, al reordenar administrativamente las distintas áreas en especial con la modificación de estructura de mando de las Superintendencias antes citadas²⁵⁶.

Estas Direcciones (ex Superintendencias) dependían de Subsecretarías de conducción civil y con esta modificación pasaron a la órbita de mando o dependencia orgánica de la Superintendencia General de Policía (virtual Jefe de Policía). De esta forma se le dio más centralidad a la cúpula policial al sumarle la capacidad de controlar a las 32 Jefaturas de Seguridad Departamentales. Stornelli redistribuye así la conducción civil, restándole áreas operativas que vuelven al control policial, tal como en la estructura de la “vieja Policía” en la que todas las dependencias operativas dependían del Director General de Seguridad y a su vez, éste del Jefe de Policía, lo que implicaba volver al viejo modelo de territorialización policial o tipo de medida adoptada por las políticas de derecha en Latinoamérica como manera óptima de resolución de la conflictividad social (Sain 2010a). Al respecto, señalaría Stornelli, “La idea es aumentar los controles, que la cúpula policial esté más en la calle y con la gente estudiando el quehacer policial, reorganizar el trabajo y mejorarlo día a día” (...) [la elección de los nuevos jefes policiales se realizó porque] Tienen mucha calle y comisaría y han demostrado eficiencia en los lugares en los que se desempeñaron en la lucha contra el delito” (Diario El Día 2008e) (...) y después de evaluar su trabajo y el mejor aprovechamiento de estos hombres, [se decidió] organizar el trabajo de manera tal que estos nuevos superintendentes tengan asignado el control directo de cuatro zonas en las que vamos a dividir el trabajo en Interior y Conurbano²⁵⁷”(Diario El Día 2008b).

²⁵⁵ Resolución N°3379/08 (art 6°) Ministerio de Seguridad.

²⁵⁶ Una Superintendencia tiene rango de Dirección General. En la policía de la Provincia siempre se las denominó Direcciones Generales a excepción de la época de la última dictadura militar en que se llamaban Jefatura I, Jefatura II, etc. La Dirección es el rango inferior, el orden de importancia: Dirección General (hoy Superintendencia). Dirección, Departamento, División y Sección.

²⁵⁷ Salvador Baratta, que estaba a cargo de la Departamental Lanús fue nombrado en la Superintendencia Norte. Ernesto Aragüez, quien era el responsable de la Policía Buenos Aires 2 fue designado en la Superintendencia Sur. Claudio Fernández quien estaba en la subcoordinación operativa policial pasó a dirigir la Superintendencia Oeste, mientras que Héctor Martínez ex titular de la Departamental La Plata

Lo que muestran estos nombramientos es una combinación entre la decisión ministerial y los integrantes del cuerpo de ampliar los rasgos territoriales operativos de la fuerza ya que como señala Sain (2013) “vos sos lo que sos como institución si tenés control sobre el espacio [territorio]”.

El fundamento para la reorganización territorial tuvo sustento en la Ley 13.482 (art.7º) que hace hincapié en que la descentralización y desconcentración operativa de las Policías debe hacerse conforme a la división de los Municipios existentes en la Provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la creación de estas cuatro Áreas implicó una concentración de poder policial en detrimento de las Policías Comunes y de la desconcentración del mando unificado meta propugnada por la Reforma. Al respecto, “la seguridad tiene costos altos y las intendencias con menos recursos económicos tendrían menos capacidad para cubrirlos. El segundo motivo es que, para afrontar las cuestiones de seguridad, hay intendentes con más capacidad, disposición o transparencia que otros” (Página 12 2008).

El apoyo político a la medida fue dispar: por la Coalición Cívica Sebastián Cincquerrui afirmó que “las únicas respuestas frente al crecimiento de la inseguridad que ofrece el gobernador Scioli son declaraciones vacías y respuestas espasmódicas que están muy lejos de poder resolver la problemática y que sólo tienen como objeto hacer marketing de sí mismo”. Por su parte, el diputado provincial de la UCR, Juan Gobbi, hizo hincapié en la falta de consenso o planificación que correspondería a una seria política de Estado en la implementación de la reforma policial. Según el legislador, las reformas en materia de seguridad implementadas por los gobiernos peronistas “carecen de consensos en amplios sectores políticos y sociales de nuestra Provincia” (Diario Hoy 2008b). Mientras que el oficialismo expresó su acuerdo mediante la palabra de Aníbal Fernández -en ese entonces Ministro de Justicia y Seguridad de la Nación -quien dijo: "Tengo que acompañarla y espero que salga todo bien (...) Hay que esperar que las conclusiones que los profesionales bonaerenses hayan sacado sean las que sirven" (Diario El Día 2008c).

En el año 2012 durante la gestión Casal en el ámbito del Ministerio de Justicia y Seguridad, Superintendencia de Policías de Seguridad se amplió el control operativo

y ex Subcoordinador Operativo a cargo de la Superintendencia Interior (Diario Hoy 2008). De esta forma cuatro policías alcanzaban la máxima graduación, pues ascendían de Comisario Mayor a Comisario General para ocupar las nuevas Áreas.

policial al mantener las Superintendencias Norte, Sur y Oeste y dividir la Superintendencia *Zona Interior* en tres nuevas áreas:

Superintendencia de Seguridad Interior *Norte-Oeste*, que integra los distritos de Trenque Lauquen, Junín, Pehuajó, Pergamino, San Nicolás, Exaltación de la Cruz y Mercedes.

Superintendencia de Seguridad Interior *Centro-Este*, que incluye los municipios de Guaminí, 25 de Mayo, Azul, Tandil, Dolores, Chascomús y San Vicente.

Superintendencia de Seguridad Interior *Sur*, que abarca a Bahía Blanca, Coronel Suárez, Tres Arroyos, Necochea, Mar del Plata y Pinamar²⁵⁸.

El penitenciario Ricardo Casal

Scioli en mayo del 2010 decidió unificar los Ministerios de Justicia y Seguridad²⁵⁹ esto implicó el desplazamiento de Stornelli, Scioli agradeció su tarea frente al Ministerio pero explicaba que era necesario articular funciones: “agradezco por la dedicación puesta al servicio de la provincia (...) Cumplida una etapa, ahora se inicia otra que tiene por objetivo articular el accionar de la gestión de seguridad ciudadana” (Clarín 2010a).

El nuevo Ministro sería Ricardo Casal, quien al frente de la cartera de Justicia, fue crítico de la gestión Stornelli; “(...) fue el único funcionario que supuestamente reconocía el aumento del delito (La Nación 2010a). También poseía una buena relación con el Poder Judicial y Legislativo, diría el Jefe de Gabinete bonaerense Alberto Pérez, “(...) es un ministro que ha logrado promover y sancionar más de 20 leyes ligadas a la justicia y a la seguridad junto con la Legislatura, lo que habla de que es un articulador de consensos y además tiene excelente relación con el Poder Judicial” (Diario Perfil 2010c)

Las causas principales para la unión de los ministerios, según la prensa fueron dos: la primera, la necesidad de optimizar la tarea policial²⁶⁰(Clarín 2010a); y la segunda, la situación criminal (La Nación 2010b). En cuanto a la inseguridad los datos de victimización recolectados por LICIP para el Gran Buenos Aires, muestran un

²⁵⁸ Resolución N°3379 del 28 de noviembre del 2008 Boletín informativo N°85 del Ministerio de Seguridad y Resolución N° 035 del 11 de enero de 2012. Boletín Informativo N° 3 del Ministerio de Justicia y Seguridad, respectivamente.

²⁵⁹ Ley 13.757 Ley de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires. 15 de Noviembre de 2007. (Boletín Oficial, 06 de Diciembre de 2007). Modificada por ley 14.131, 19 de Mayo de 2010. (Boletín Oficial, 31 de Mayo de 2010). Incorporó al Ministerio de Justicia y Seguridad y detalló sus competencias.

²⁶⁰ Diría Alberto Pérez Jefe de Gabinete provincial "Nosotros creemos que éste es un momento de trabajar en bloque entre Justicia y Seguridad para conseguir 'mayor eficacia' (La Nación 2010a)

acumulado del 36.20% para el 2009 mientras que para el 2010 baja 33.9%. Es destacable que entre 2008 y 2009 aumentó 7%.

Los fundamentos oficiales para la fusión fueron la necesidad de “Una cartera ministerial en la que convergen las competencias atribuidas originalmente a cada uno de ellos (...). Su conjunción nos posibilitará encontrar soluciones integradas y efectivas conforme a las demandas y necesidades de la sociedad, procurando mayor prevención policial, más celeridad y eficiencia en la justicia y profundización del tratamiento penitenciario²⁶¹”.

Lo cierto es que esta fusión implicó un total de diecisiete funciones para el Ministerio de Justicia y Seguridad, entre las que se destacan aquí : “Organizar y dirigir las Policías de la Provincia de Buenos Aires, el sistema de Defensa Civil y la actividad de las agencias de seguridad privada”, “Evaluar la implementación de la política de seguridad y controlar el funcionamiento de las Policías de la Provincia”, “intervenir en la planificación de la infraestructura judicial y penitenciaria, en coordinación con los Ministerios de Infraestructura y Economía.”, “Ejecutar y coordinar las políticas relacionadas con las personas jurídicas, ejerciendo el control sobre las actividades de sociedades y asociaciones²⁶²”. En otras palabras la Policía de la Provincia pasó a estar bajo la órbita de Justicia. El Ministerio entonces conjuga los operativos policiales con trámites de personería jurídica y escribanía.

La fusión de estos ministerios fue resistida por el arco opositor del Senado bonaerense, Alfredo Meckievi, titular del bloque de Unión Pro, recordaba que ya en otras oportunidades habían funcionado en conjunto²⁶³. Sin embargo, apoyó la iniciativa señalando que “es una atribución del Gobernador cómo configurar su equipo de trabajo”. El GEN también se mostró en contra argumentando que, el peronismo no podía solucionar la seguridad. Mientras que desde la UCR, Juan Carlos Simón explicaba la fusión “como un simple acto administrativo” (La Tecla 2010b). Al tiempo de este trabajo Ricardo Casal sigue frente a la cartera de Justicia y Seguridad.

²⁶¹ Fundamentos de la Ley 14131.<http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/f-14131.html>

²⁶² Para ver el total de las funciones atribuidas, véase art. 18° Ley 13757/07

²⁶³ Ley 12355 preveía a los dos Ministerios por separado (art. 1.) derogado por Ley 12856-Ley de Ministerios-que une a los Ministerios de Justicia y Seguridad 30 de enero de 2002 Publicación: 7/2/2002 BO N°: 24426. La Ley de Ministerios n° 13175 los vuelve a separar en dos carteras Justicia por un lado y Seguridad por el otro. Promulgación: Decreto 475/2004 del 11/3/2004.Publicación: 30/3/2004 BO N° 24904

Al *nuevo* Ministerio²⁶⁴, sin modificaciones desde la gestión Arslanián, se trasladó la Auditoría General de Asuntos Internos, un área clave de la Reforma. Sin embargo sí se modificó la instrucción de sumarios administrativos en tanto todas aquellas ISAs (sumarios administrativos) iniciadas a partir de julio de 2009 se rigen por las normas del Decreto 1050/09²⁶⁵.

Lo mismo ocurrió con otras áreas: el Comité Provincial de Seguridad Deportiva aprobado mediante Decreto N° 3028/06 modificado por Decreto N° 19/08; la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la PPBA; la Dirección General de Servicios y Operaciones Aéreas aprobada por Decreto N° 1886/04 y, la Dirección General de Coordinación de Políticas de Género aprobada mediante Decreto N° 3435/04.

Pero en el año 2011 hubo otra modificación importante nacida a la luz del Ejecutivo provincial: el Decreto n° 38/11 B, que no fuera publicado²⁶⁶. Por lo dicho, las modificaciones que se enuncian a continuación proceden del organigrama de la página web del Ministerio de Justicia y Seguridad²⁶⁷ y del Decreto 638/12.

La reestructuración implicó la eliminación de un área clave de la Reforma que fue la Subsecretaría de Participación Ciudadana que pasó a ser una Dirección General²⁶⁸. Otra modificación importante fue la disolución del Comité Provincial de Seguridad Deportiva (Co.Pro.Se.De), creando en la Secretaría de Deportes, la Agencia de Prevención de Violencia en el Deporte (A.Pre.Vi.De.). Esta última tiene la particularidad de que está conformada por representantes de la cartera de seguridad, de la cartera de la Secretaría de Deportes y de otras asociaciones relacionadas con el deporte²⁶⁹.

Otro cambio importante fue la creación de la Subsecretaría Operativa, la cual fue asumida por Dr. Emiliano Pedro Manuel Balaira²⁷⁰. Esta nueva subsecretaría tiene como finalidad, según Casal, “descargar la actividad que no sea específicamente de

²⁶⁴ El organigrama del Ministerio de Justicia y Seguridad fue aprobado en el año 2010 mediante el Decreto provincial 602/10

²⁶⁵ El 04 de abril de 2009 se promulgó mediante Dto. 478/09 la Ley N° 13.982 de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Derogando las Leyes 13.201 y 13.202. El 03 de julio de 2009 entra en vigencia el Decreto 1050/09 que reglamenta la Ley 13.982.

²⁶⁶ el cual existe pero no se encuentra publicado según fuente del Boletín Oficial, consultada por el autor.

²⁶⁷ <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/subsecretarias.html>

²⁶⁸ Este tema será tratado más adelante.

²⁶⁹ Por Decreto n° 638/12 se crea en el ámbito de la Secretaría de Deportes, la Agencia de Prevención de Violencia en el Deporte (A.Pre.Vi.De.) y se disuelve el Comité Provincial de Seguridad Deportiva (CO.PRO.SE.DE) creado por el Decreto n° 420/02.

²⁷⁰ Este funcionario procede de la Dirección de Política y Seguridad Vial, dependiente de la Subsecretaría de Gabinete dependiente de Jefatura de Gabinete de Ministros. Disponible en: <http://www.gob.gba.gov.ar/portal/subsecretarias/gabinete/subsecretariadegabinete.php>

seguridad policial y que haya una planificación estratégica por parte de una seguridad operativa” (La Tecla 2011a). Al no poder acceder al Decreto de organización 38/11 B, no es posible inferir aquí qué Policías están bajo la órbita de esta Subsecretaría, pero mediante los Boletines Informativos N° 91/11²⁷¹, N°42/12²⁷² y N°4/13²⁷³, se observa que las Policías Distritales, Custodia de Objetivos, Policías Comunes y Departamentales de Seguridad, están bajo la órbita de la citada Subsecretaría. Lo cual nos plantea el interrogante sobre qué área ejerce hoy el mando el máximo referente policial, si las áreas claves de seguridad están bajo la órbita civil.

Con respecto a la educación el área continúa bajo la denominación de Subsecretaría de Planificación en vez de Subsecretaria de Formación y Capacitación; por lo tanto la conducción del área de capacitación sigue regida por civiles.

En resumen las modificaciones organizacionales existieron, pero no hubo una refundación organizacional, la forma de desandar el camino de la Reforma ha sido mediante Decretos y Resoluciones donde se han alterado los objetivos con la finalidad de alejarse de la gestión de Arslanián que hizo del control civil y la participación ciudadana sus pilares.

4.2 Todo lo que atares en la Reforma será desatado en la Contrarreforma: Redefiniendo la relación entre poder civil y poder policial

Este apartado propone observar las principales diferencias entre gestión pro y contra Reforma. Como se apreciará los cambios no implicaron una importante refundación organizacional ni grandes debates legislativos, sino en su mayoría el uso de herramientas del Ejecutivo provincial y, refieren a: conformación de los escalafones, promociones o ascenso, el rol del jefe de policía y el de los Foros de Seguridad.

Nueva gestión, nuevo jefe

²⁷¹

http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativoM,JyS2011/BI-91-11.ACTUAL.pdf

²⁷²

http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativoM,JyS2012/BI-42-12.ACTUAL.pdf

²⁷³

http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativoMJyS2013/BI-04-13.ACTUAL.pdf

Como se mencionara la Reforma (2004-2007) había decidido eliminar la figura del Jefe de Policía, mediante la designación de distintos uniformados a cargo de Superintendencias que a su vez dependían de Subsecretarías bajo control civil.

Pero esto cambió con el dictado del Decreto 74/07 B sancionado el 12 de diciembre del 2007, a dos días de la designación de Carlos Stornelli como Ministro de Seguridad, que creó el cargo de Superintendente General de Policía²⁷⁴. Este nuevo cargo volvería a centralizar el mando operativo de las Policías en la figura de un uniformado. Tal lo normado por el art. 3 inc. b) de la citada normativa, dentro de las funciones del virtual Jefe está el de “Supervisar, controlar y coordinar el desenvolvimiento de la totalidad de los sectores policiales”. Ahora si bien este cargo no implica retornar al viejo mando asociado a la “maldita policía” en que el “jefe” tenía el control no sólo del personal sino también del presupuesto, tal lo explica el mismo acto de creación del cargo de Superintendente General: “Entender en las cuestiones de carácter disciplinario, sanitario, de reclutamiento y de formación y capacitación del personal policial que sean sometidas a su consideración²⁷⁵”, aunque esta última prerrogativa lo es sólo en cuanto a su dependencia orgánica y funcional del Ministro de Seguridad.

Este nuevo cargo ofrece algunos aspectos a considerar: a) vuelve a centralizar, aunque lejos de la era Klodzyck, el control de las Policías bajo una única órbita (incluyendo la PBA 2)²⁷⁶, b) la designación recayó sobre un funcionario otrora funcional a la Reforma, el titular de la Policía Científica Daniel Alejandro Salcedo²⁷⁷. Así lo explicaba Stornelli “El jefe de la Policía soy yo, Salcedo coordinará al personal” (Diario Hoy 2007c). Lo significativo aquí es que la misma frase la había expresado el entonces gobernador Felipe Solá en la segunda gestión del Ministro Álvarez (La Nación 2003c); c) este cargo ya había existido en la estructura ministerial en el año 2001, bajo la segunda gestión del Ministro de Seguridad Álvarez, en la que se designó al Comisario General Amadeo Antonio D’angelo (Decreto 2806/01). Incluso las jerarquías también eran similares con cuatro estrellas, una más de la que corresponde al Comisario General, último grado de la carrera policial.

²⁷⁴ Decreto 74/07 B Art. 1º Crear un órgano permanente de trabajo denominado Superintendencia General de Policía, con rango de Subsecretaría, el que dependerá orgánica y funcionalmente del Ministro de Seguridad.

Ejemplo de la “novedad” del cargo fue la necesidad de crear una nueva insignia jerárquica, que fue publicada en la orden del día N° 92 del lunes 31 de diciembre del 2007. Ver anexo 7

²⁷⁵ Decreto 74/07 B Art. 3 Inc. D.

²⁷⁶ En la gestión Arslanián dependía directamente de la Subsecretaría de Seguridad).

²⁷⁷ En el capítulo 5 se tratará con mayor atención las carreras de los distintos jefes policiales de la Contrarreforma incluyendo a Salcedo, Paggi y Matzkin.

Si bien no puede afirmarse que este cargo implique necesariamente un retroceso lineal al viejo modelo policial militarista, porque no reúne las potestades que tuvo el Jefe de Policía antes del primer proceso reformista, tampoco puede ignorar el regreso de la conducción de los uniformados.

Este modelo se mantuvo durante un tiempo prolongado -tres años y once meses- Debido a que con la renuncia de Salcedo (2009) asumiría el Director de Coordinación Operativa (virtual Director General de Seguridad)²⁷⁸ Juan Carlos Paggi, otro policía de la gestión Arslanián.

Con su renuncia en el 2011 la estructura de mando volvería a sufrir modificaciones, porque al asumir Hugo Matzkin²⁷⁹ se incorpora a la estructura ministerial la ya referida Subsecretaría Operativa. Resulta difícil el análisis de las atribuciones de este cargo debido a la no publicación de la organización estructural de la gestión Casal; sin embargo se observa en la página web del Ministerio²⁸⁰, que Matzkin no detenta el cargo de Superintendente General de Policía que sí ostentaron Salcedo y Paggi; sino que es titular de la Superintendencia de Coordinación Operativa, cargo reservado en la gestión Arslanián para los máximos referentes uniformados, y que aunque esta Superintendencia dependa directamente del Ministro, en la estructura de cargos actual, es de rango inferior a la Subsecretaría Operativa que es la que tiene el control de la fuerza. Otra manera de afirmar lo dicho, es que Matzkin utiliza jerarquías con tres soles²⁸¹ y no con cuatro como le corresponde al Superintendente General de Policía y máximo referente de los Comisarios Generales (cúpula)²⁸²

Juntas de calificaciones, ascendiendo policías por policías

En el proceso de transformación iniciado en las Policías de la Provincia de Buenos Aires en la segunda etapa reformista se resolvió la modificación organizacional de la Policía, a través de la Ley n° 13.201 de personal de las Policías (julio/2004) la que incluyó, entre otras instrumentaciones, el sistema de ascenso y promoción por

²⁷⁸ Y tercero en la línea de sucesión del mando, sólo lo precedían el Jefe y Subjefe de Policía, en la gestión Klodzyck.

²⁷⁹ La resolución ministerial 5025/11, es la designación de Matzkin, esta resolución no se publicó, me contacte con el Boletín Informativo y me mencionaron que no fue publicada.

²⁸⁰ <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/Superintendencia/SuperCoordOper.html>

²⁸¹ En este video reciente se puede observar las jerarquías que utiliza Matzkin, donde aclara “yo soy el jefe de la policía” <http://www.diariopopular.com.ar/video/68638-hugo-matzkin-jefe-la-policia-bonaerense-presente-canuelasbr>. Tampoco fue posible hacerse del acto administrativo de designación, si es que existe.

²⁸² Para ver las jerarquías que utilizaron Salcedo y Paggi véase anexo 8

cumplimiento de competencias. Precizando en sus fundamentos que para los ascensos/promociones se soslayaría el mero transcurso del tiempo y la calificación formal, favoreciendo la capacitación permanente por especialidad y la evaluación de desempeño por sobre la experiencia.

Por otra parte, en el proceso de Contrarreforma -segunda etapa- traído aquí a estudio, se sanciona la Ley n° 13.982 (abril de 2009) de Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en todos sus Subescalafones, como nuevo estatuto de recursos humanos.

Un primer tema a considerar, debido a la sensibilidad que acarrea al interior de la institución policial, es el sistema de promociones o ascensos. Para lo que a continuación se detallan las principales características que hacen al cambio propuesto:

Escalafón único

Con la implementación de la Guía de Desarrollo de la carrera policial y de un Manual de Formación y Capacitación, que por otra parte, no se implementó, se contribuiría a la planificación y desarrollo de los niveles de dirección, supervisión y operativos del sistema de seguridad.

Los cargos de cada una de las Policías se correspondían con una función concreta y determinada (actividad propia de cada policía), y nueve grados escalafonarios mínimos para acceder a los cargos. A su vez cada grado estaba comprendido por niveles, conformados por competencias o dicho de otro modo, las especialidades adquiridas, los conocimientos alcanzados, el desarrollo de las aptitudes y la eficiencia acreditada en el desempeño de la función. (arts.25°, 28° y 30°)

En los casos de promoción a los grados 7 o superiores sería requisito poseer título universitario o terciario oficialmente reconocido por autoridad competente acorde con las funciones a desempeñar. El requisito del título universitario o terciario, sólo sería exigible una vez transcurridos siete (7) años desde la sanción de la Ley (arts. 38° y 71°)

Si bien existían los ascensos ordinarios y extraordinarios, con sus respectivos requisitos para acceder (arts. 36° y 37°), dos temas planteados por esta Ley traerían inquietud a la fuerza: 1.- la posibilidad de ingreso en forma directa en los grados intermedios del escalafón 4 y 5. (Teniente y Teniente 1°), sin el paso previo por un Instituto de Formación Policial, con el requisito de título universitario acorde con las funciones a desempeñar (art.5°y 38°) con posibilidad de desarrollar la carrera hasta el

grado máximo (9) (Superintendente²⁸³); 2.- que en ningún caso se consideraría para tiempo mínimo (permanencia en el grado) para poder ascender a un grado superior, o poseer el grado inmediato inferior del cargo a cubrir (art.39°)²⁸⁴.

La Reglamentación de la Ley de personal aprobada por Decreto n°3.326/04 establecía que los ascensos se harían efectivos a partir del 1° de enero de cada año. La realidad mostró que existieron ascensos fuera de este término, y con características discrecionales, en tanto no eran ordinarios ni extraordinarios -con el sentido y requisitos expresados por la Ley- quizás incorporados más al sentido expresado en los niveles de cada grado del escalafón y competencias específicas, que se habrían evaluado de acuerdo a la experiencia, formación adquirida y al ejercicio de las competencias correspondientes, demostradas por el agente²⁸⁵. (arts.39°y 42°)

La evaluación para el ascenso estaba prevista por parte de un Comité integrado por Jefe inmediato superior del agente, el superior del Jefe evaluador, un representante del área ministerial de la que dependa el evaluado y un representante del Área de Certificación Profesional²⁸⁶, que debía recabar la opinión del Foro de Seguridad. (arts.55° al 61°Decreto n°3.326/04)

Los resultados de la evaluación se transmitirían a cada uno de los evaluados, en forma personal, debiendo preverse que para las evaluaciones negativas en alguna/s competencia o ítem de evaluación, las acciones correctivas que tendría que desarrollar el evaluado (arts.60 y 61°Decreto n°3.326/04)

Volvieron los Suboficiales

En el año 2009, en pleno proceso contrarreformista, se deroga la Ley 13201 y su Reglamento sancionándose la Ley 13982 de Personal de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, en todos sus Subescalafones -actualmente en vigencia-, que establece el ingreso a la Policía: 1.- desde los Institutos oficiales de formación policial de la Provincia de Buenos Aires, el destinado a desempeñar funciones en los Escalafones Comando y General y 2.- mediante la aprobación de los cursos o concursos personal

²⁸³ Art.44° Dto3326/04

²⁸⁴ Un integrante de la institución me diría al respecto “viste pibe como López Rega que de Cabo pasó a Comisario General, eso sí bendecido por Arslanián)

²⁸⁵²⁸⁵ Un integrante de la institución me diría al respecto “ si encontrás uno, uno solito, que haya sido notificado de niveles y otras cosas más que el ascenso a dedo, te hago ganar el Loto”

²⁸⁶ Los resultados de la Evaluación de Desempeño serán incorporados al L.A.U. (legajo académico único) para ser considerados como un insumo en oportunidad de discernir un ascenso o una promoción del agente evaluado. (Art.57° Dto3326/04). Se desconoce, al término de este trabajo, si su aplicación correrá anexada el legajo del personal de cada efectivo.

con funciones profesionales, técnicas y administrativas(art.1°) y 3.-la incorporación debe hacerse por el grado inferior del subescalafón respectivo (art.2°Decreto 1.050/09) De esta forma se imposibilita acceder en forma directa en los grados intermedios del escalafón con la posibilidad de desarrollar la carrera hasta la jerarquía máxima, como lo preveía la Ley Reformista (arts.5°,38° y 39°)

En la Ley 13982/09 el desarrollo de la carrera se corresponde con las funciones específicas que deba desempeñar el personal, un Escalafón Único, dividido en Subescalafones: Oficiales del Subescalafón General; Oficiales del Subescalafón Comando; Oficiales Profesionales; Oficiales Administrativos; Oficiales Técnicos; Servicios Generales; Personal de Emergencias Telefónicas 911 y Personal Civil (art.27°) .Para los Subescalafones Comando, Profesional, Técnico y Administrativo se establecen 10 (diez) grados, y para los Subescalafones General y de Servicios Generales 7 (siete) grados, con el siguiente orden de prelación: a) Subescalafón comando, b) Subescalafón general (arts.34°, 35° y 38°).

El régimen de promociones incluye Juntas de Calificaciones anuales cuyo presidente es el Ministro o quien éste designe, notificándose en cada caso al evaluado la calificación de que haya sido objeto, confeccionando el orden de mérito. En cuanto a los ascensos reglamentarios -sobre la base de haber cumplido el tiempo mínimo en cada grado- se establecen como: a) grados de Comisario General, Comisario Mayor, Comisario Inspector, Comisario y Subcomisario, se promoverá por el sistema de selección²⁸⁷. A los restantes grados del Subescalafón se promoverá: un tercio (1/3) por el sistema de selección y dos tercios (2/3) por antigüedad. b) Para los grados de Mayor, Capitán y Teniente 1° se promoverá un tercio (1/3) por antigüedad y dos tercios (2/3) por el sistema de selección. A los restantes grados se promoverá dos tercios (2/3) por antigüedad y un tercio (1/3) por selección. (arts.39°,41°y 97°)

Un punto a considerar es el -ya citado- ascenso que se produce “(...) cuando razones de servicio impusieran un término menor al establecido en los Anexos I y II de la Ley 13982/09 [tiempo mínimo]”. Si la Reforma había dejado de lado los tiempos mínimos para ascenso del personal, en uso de las atribuciones de la Ley de Emergencia,

²⁸⁷ Selección es el procedimiento por el que se determina de entre varios postulantes de igual escala jerárquica y misma calificación alcanzada, el agente que por sus antecedentes, antigüedad, méritos, rendimiento, condiciones de mando, competencia y preparación cultural, cargos ejercidos y tiempo de duración en los mismos, es más idóneo para ser promovido al grado inmediato superior. (art.43.Ley 13982/09)

la Contrarreforma reserva al Ministro la misma facultad, esta vez sustentada en la misma Ley de personal.

Para -se cree aquí- una mejor visualización, se detallan los cambios producidos en ambas gestiones en una tabla de elaboración propia:

	Ley de Personal 13201/04 (Reforma)	Ley de Personal 13982/09(Contrarreforma)
	Guía de Desarrollo de Carrera	Selección y antigüedad
	ESCALAFÓN ÚNICO Cargos, grados y niveles	SUBESCALAFONES
	Oficiales de Dirección: Grados 9 y 8; Oficiales de Conducción: Grados 7 y 6; Oficiales de Supervisión y Policiales: Grados 5; 4; 3; 2 y 1. Oficiales de Dirección: Grados 9 y 8 Oficiales de Conducción: Grados 7 y 6 Oficiales de Supervisión y Policiales:	Comando, Profesional, Técnico y Administrativo (10 grados) General y de Servicios Generales (7 grados)
Requisitos para el ascenso:	Ordinario: a) disponibilidad de vacantes en el grado al que se aspira. b) Acreditación de los conocimientos y aptitudes requeridos para el desempeño de los cargos correspondientes al grado a cubrir. c) Aprobación de curso. Tener el mínimo de calificación requerido. d) Informe favorable de un comité de evaluación e) Mayor puntaje por acreditación de los conocimientos exigidos para el desempeño de las funciones que correspondan al grado a cubrir e) Mayor puntaje en la prueba de evaluación. Mayor antigüedad en el grado. Extraordinario: por acto extraordinario de servicio y post-mortem	Reglamentario: a) Tener en el grado el tiempo mínimo requerido; b) Haber desempeñado funciones específicas de su grado y escalafón, excepto a quienes la Institución asignare funciones especiales; c) Aprobación de curso d) Haber sido calificado apto para el ascenso, por las juntas de calificaciones respectivas. Extraordinario: • Por actos extraordinarios de servicio • Cuando razones de servicio impusieran un término menor al tiempo mínimo. • post-mortem
	Sin exigencia de tiempo mínimo o de poseer el grado inmediato inferior del cargo a cubrir.	Con exigencia de tiempo mínimo o de poseer el grado inmediato inferior del cargo a cubrir.
	Cursos de capacitación obligatorios	Cursos de capacitación obligatorios
Evaluación	Comité: integrado por Jefe inmediato superior del agente, el superior del Jefe evaluador, un representante del área ministerial de la que dependa el evaluado y un representante del Área de Certificación Profesional, con expresa opinión del Foro de Seguridad.	Junta de Calificaciones: cuyos integrantes varían de acuerdo a la jerarquía del calificado, teniendo en cuenta que el personal policial calificador debe tener superioridad por jerarquía o antigüedad respecto de los calificados.
Notificación	Entrevista personal a cada efectivo evaluado	Notificación por cédula escrita. ORDEN DE MÉRITO

Nueva (vieja) ley de Escalafón

La ley 13.982 implicó varios cambios desde la permanencia en los cargos para ascender, hasta la estructura de los escalafones.

El principal cambio sin dudas fue la reunificación del escalafón mediante la ley 13.982, eliminando una de las políticas más visibles de la Reforma. La idea fue enunciada por Scioli en la prensa donde explicaba que era necesario refortalecer la confianza policial, y ante la pregunta de que si era el fin de las *purgas* Scioli respondía “No quiero que trabajen con temor a que los vamos a rajar” y luego aclararía la

importancia de volver a tener dos escalafones, “Ahora vamos a cambiarle las jerarquías, vamos a devolverle a la Bonaerense las jerarquías que le habían sacado. Los policías tendrán sus antiguos escalafones. Le pedí al ministro [de Seguridad, Carlos] Stornelli que estudiara si esto puede hacerse (...). Así, los policías van a volver a llamarse como antes: comisario, sargento, y así. Porque los cargos que tienen ahora ni siquiera yo los entiendo, qué es un teniente, qué es un capitán... Vamos a dejar atrás la etapa de la Bonaerense y volver a tener una Policía de la Provincia. Quiero recuperar el orgullo y la autoestima de la institución de la Policía. Sin policías no hay seguridad, y contra los policías, mucho menos. Antes la Policía iba por un lado y el poder político por el otro. Ya no” (Clarín 2008b)

La medida fue anunciada el 15 de diciembre del 2008 en la Escuela de Policía Juan Vucetich con motivo del aniversario de la institución policial. El trabajo de campo realizado por Ugolini (2012, 16) el día del acto muestra la “esperanza” de algunos uniformados, “Los aplausos y otros gestos de entusiasmo no tardaron en llegar, especialmente entre los oficiales quienes festejaban la “devolución” de sus jerarquías, enredados entre abrazos afirmados con palmadas en la espalda, mientras que algunos efectivos -ahora nuevamente “suboficiales”- resoplaban por lo bajo, vaticinando que volvería la “jefocracia”, mientras algún compañero lo codeaba diciéndole que ello “nunca se había perdido”, pero que al menos Scioli quería “hacer” la seguridad con los policías”.

El nuevo (no tan nuevo) escalafón (Subescalafón Comando y Subescalafón general) quedó conformado de la siguiente manera²⁸⁸:

²⁸⁸ Ambos cuadros fueron extraídos de los anexos I y II de la ley 13.982

Escalafón de Oficiales

ESCALAFON ANTERIOR			NUEVO ESCLAFON		
ESCALAFON de OFICIALES (Ley 13.201)			OFICIALES de COMANDO		
(Ex personal del Decreto-Ley 9550/80 reescalafonado)			Ex -oficiales del Dec.Ley 9550/80 y Egresados de la Escuela "Juan Vucettich" y otros centros con posterioridad a la Ley 13.201.		
JERARQUIA	OFICIALES	SUBOFICIALES (Pasan a Anexo II)	JERARQUIA	ANTIGUEDAD PARA REESCALAFONAMIENTO	T.M.
OFICIAL DE POLICIA			OFICIAL SUBAYUDANTE	Oficiales de Policía hasta 3 años	5
SARGENTO			OFICIAL AYUDANTE	Oficial de Policía con más de 3 años Sargentos hasta 6 años	5
SUBTENIENTE			OFICIAL SUBINSPECTOR	Sargentos con mas de 6 años Subtenientes hasta 9 años	4
TENIENTE	Oficial Ayudante Oficial Subinspector		OFICIAL INSPECTOR	Subtenientes con mas de 9 años Tenientes hasta 13 años	4
TENIENTE 1RO.	Oficial Inspector Oficial Principal		OFICIAL PRINCIPAL	Tenientes con mas de 13 años Tenientes 1ros. hasta 17 años	4
CAPITAN	Subcomisario		SUBCOMISARIO	Tenientes 1ros. con mas de 17 años Capitanes hasta 22 años	4
	Comisario		COMISARIO	Capitanes con mas de 22 años	4
INSPECTOR	Comisario Inspector		COMISARIO INSPECTOR	Los actuales Inspectores	1
COMISIONADO	Comisario Mayor		COMISARIO MAYOR	Los actuales Comisionados	1
SUPERINTENDENTE	Comisario General		COMISARIO GENERAL	Los actuales Superintendentes	

Subescalafón General

ESCALAFON ANTERIOR			NUEVO ESCLAFON		
ESCALAFON de OFICIALES (Ley 13.201)			OFICIALES del ESCALAFON GENERAL		
(Ex personal del Decreto-Ley 9550/80 reescalafonado)			Ex-Suboficiales y Tropa del Dec.Ley 9550/80		
JERARQUIA	OFICIALES (Pasan a Anexo II)	SUBOFICIALES	JERARQUIA	ANTIGUEDAD PARA REESCALAFONAMIENTO	T.M.
OFICIAL DE POLICIA		Agente Cabo	OFICIAL DE POLICIA	Oficial de Policía hasta 4 años	6
SARGENTO		Cabo Primero Sargento Sargento Primero	SARGENTO	Oficial de Policía con más de 4 años Sargento hasta 8 años	6
SUBTENIENTE		Sargento Ayudante Suboficial Principal	SUBTENIENTE	Sargento con mas de 8 años Subteniente hasta 12 años	6
TENIENTE		Suboficial Mayor	TENIENTE	Subteniente con mas de 12 años Teniente hasta 16 años	5
TENIENTE 1RO.			TENIENTE 1RO.	Teniente con mas de 16 años Teniente 1ro. hasta 20 años	5
CAPITAN			CAPITAN	Teniente 1ro. con mas de 20 años Capitan hasta 24 años	5
INSPECTOR			MAYOR	Capitan con mas de 24 años	
COMISIONADO					
SUPERINTENDENTE					

Ley de Personal, más que la unión de dos escalafones

El escalafón propuesto por la Contrarreforma implicó un *reencasillamiento* que dejó a muchos policías con jerarquías menores a las que poseían. También hubo problemas con la nueva instauración del tiempo mínimo, ya que muchos policías próximos al Retiro vieron disminuir sus haberes, lo que impactaría negativamente en su nueva situación. Otro caso se presentó con los policías egresados bajo la ley 13.201, que estudiaron para ser Oficiales -en un Escalafón Único- y que por estar desempeñándose en las jerarquías más bajas quedaron incluidos en el Subescalafón General o lo que es lo mismo *reencasillados* como suboficiales (Sargento). Lo mismo ocurrió con los integrantes de la PBA2 que habían sido el piloto de una nueva Policía con capacitación universitaria, sepultando definitivamente sus aspiraciones de poder alcanzar la más alta jerarquía del Subescalafón Comando, es decir la de Comisario General²⁸⁹.

Sin embargo la ley 13.982 tiene una salvedad para este contingente en su art. 75° “El personal que haya egresado de la Escuela Juan Vucetich u otros centros de formación policial con el grado de Oficial de Policía conforme a los planes de estudio implementados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 13.201 mantendrá su situación actual hasta que aprueben el curso de complementación que dispondrá el Ministro de Seguridad. Aquéllos que aprobaren dicho curso serán *reescalafonados* como Oficiales del Subescalafón Comando, en caso contrario se *reescalafonarán* como Oficiales del Subescalafón General”. Al curso complementario sería llamado el veinticinco por ciento (25%) de los mejores promedios de egreso²⁹⁰.

Lo cierto es que este curso complementario a la fecha no se ha realizado como prescribe el art. 352 del Decreto 1050/09 para la PBA2 y el art 75 de la ley 13.982 para los graduados bajo la ley 13.201, por ende todos los integrantes mantienen las jerarquías del “reescalonamiento” automático, sin tener en cuenta la preparación que se les fue exigida para el ingreso que en el caso de la PBA 2, implica un claro olvido de la profesionalización que tuvieron. Actualmente los egresados bajo la ley 13.201 están generando reclamos para que se les reconozca su derechos en el anexo 9 se puede observar las notas enviadas al Ministerio de Seguridad y Justicia de Buenos Aires y a la Defensoría del Pueblo.

²⁸⁹ El título de Técnico Superior en Seguridad Pública, obtenido después de la graduación iba a servir para alcanzar la máxima graduación del único escalafón.

²⁹⁰ Art. 350° Decreto Reglamentario n° 1050/09

Lo cierto es que la Ley n°13.982 afectó el derecho adquirido por estos policías que ingresaron a un institución para el desarrollo de determinada carrera, que fue sólo respetada para las jerarquías mayores a Comisario y/o Capitán de la Ley 13201/04. Al respecto, el Decreto Reglamentario n°1050/09, genera cierto subterfugio en su art. 349° cuando permite a la entrada en vigencia de la Ley 13982/09 el *reescalafonamiento* del personal que tenía el cargo de Capitán, que a la vez había sido *reescalafonado* (en la unión de las jerarquías), sin necesidad de curso alguno.

La nueva restructuración en el Subescalafón General, implicó perjuicios no solamente jerárquicos (en los peldaños más altos de la escala, fueron ubicados en la mitad del escalafón) sino salariales y a quienes se encontraban cerca del Retiro. Cómo describiría Nicolás Massi (2012) fundador de SIPOBA (Sindicato Policial de Buenos Aires), “vos alcanzas la máxima jerarquía y de un plumazo te pasan al último orejón del tarro”

El primer reclamo fue presentado por Omar Cocilova, policía retirado (Escalafón de Suboficiales) con treinta y dos años de servicio, quien se encadenó en una plaza en Mar del Plata. El suboficial explicaba: “yo me había ganado el cargo de Suboficial Mayor, pero después vinieron los cambios y, de buenas a primeras, me quedé sin eso. Nadie me lo había regalado, pero por mi trabajo lo merecía (...) Ya he hablado con el Jefe de la Bonaerense, Juan Carlos Paggi, quien me dijo que momentáneamente no me podía dar la solución y que el viernes, si encontraba un lugar en su agenda, iba a tratar de atenderme” (APROPOBA 2011). En cuanto a este reclamo Nicolás Massi (2012), explica que: “Casal les prometió la ley, la ley nunca entró, nunca la mandó, se hizo una manifestación en marzo de ese año que tampoco rindió lo que tenía que haber rendido”. La salida propuesta por Scioli fue el Decreto 3000/10²⁹¹ que tenía la peculiaridad de que no subsanaba el problema de jerarquías y por consiguiente el salario que le corresponda a cada una; sino que sólo garantizaba la "movilidad" de los haberes del personal retirado, jubilado o pensionado, con lo que cobra el personal en actividad en iguales jerarquías determinadas por la Ley 13.982/09. Esto no contentó a los uniformados y continuó la “disputa”. Diría Massi (2012), “Entonces empezamos a trabajar aquellos

²⁹¹ Este decreto prescribía agregar el artículo 21 bis al Decreto N° 2382/05 a saber: artículo 21 bis. La garantía de movilidad del haber previsional de los beneficiarios de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires, que hayan accedido al beneficio previsional revistando en el escalafón de Oficiales o Suboficiales de la Ley N° 8269, Decreto Ley N° 9550/80 y en los grados establecidos por la Ley N° 13.201 y su Decreto Reglamentario N° 3326/04 modificado por Decreto N° 3436/04 y los regidos por el Decreto N° 1766/05 modificado por su similar N° 2197/05, resultará del criterio de reescalafonamiento del personal policial expuesto por la Ley N° 13.982 y su Decreto Reglamentario N° 1050/09.

que habíamos entendido de que esto fracasó, nos empezamos a reunir en distintos lugares de la provincia, ¿cómo tratar de llegar a la solución? zapateando, zapateando en las manifestaciones que todavía están vigentes. Empezó una en la plaza de Lujan y después con mucho trabajo empezó en la plaza de La Plata, la plaza de la Plata si le preocupó al gobernador, la plaza de Lujan no le preocupaba porque nadie la ve (...) llegamos a juntar 150 personas eso le preocupó”.

Luego de este acto de “notoriedad” los policías retirados se entrevistaron con el vicegobernador Gabriel Mariotto. Massi (2012) relata esta experiencia: “Mariotto hizo el estudio de la ley, el asesor de Mariotto nos dice llegamos hasta acá. Y preguntamos por qué, y nos dicen que el gobernador prometió mandar un mail, pero que todavía no cumplió. La ley tiene que entrar por Senado y no entraba la ley, entonces esperamos un tiempo prudencial entonces no mandó la ley, y presentamos nosotros un proceso de ley alternativo, a eso le tuvo miedo Scioli porque cualquier diputado o senador del mismo Mariotto, podía apropiarse del proyecto de ley a través de alguno de sus senadores, que en su momento iba ser Berni²⁹² y presentarlo como proyecto propio. El proyecto nuestro contemplaba el arreglo de todos los perjuicios que se habían hecho, eso implicó que el gobernador tomara la iniciativa, 48 horas después de haber presentado el nuestro, hay una respuesta inmediata. Lo manda a Diputados, porque no tenía la plata, no estaba el dinero, no está el dinero; entonces en definitiva quería pasarlo para el año que viene, nosotros queríamos que sí o sí se repara el daño, porque encima es gente mayor, que se le perjudica un derecho anterior”

Para solucionar el conflicto fueron necesarias dos leyes la 14.382²⁹³ y 14.383²⁹⁴ impulsadas por el Ejecutivo (Scioli) y que tuvieron un largo trayecto. Los proyectos de ambas leyes (P.E. 2 y P.E.3) ingresaron por la Cámara de Diputados provincial el 28 de marzo del 2012, y explicaban bien la situación: “Corresponde mencionar que tal correlación salarial motivó que quienes se habían retirado en los dos últimos grados de su carrera, al tiempo de la vigencia de la ley 8.269 y posteriormente el decreto ley 9.550/ 80 y modificatorios, hoy se encuentren relegados salarialmente precisamente en dos grados respecto al nuevo escalafón instituido por la ley 13.982.” (Scioli 2012). El 16 de agosto del 2012 (142 días de haber sido tratado en Diputados) los proyectos

²⁹² Hace referencia a Sergio Berni, actual Secretario de Seguridad en el Ministerio de Seguridad de la Nación quien fue Senador provincial por un breve período (10 de diciembre de 2011 – 8 de marzo de 2012)

²⁹³ Para el personal pasivo (retirados y pensionados).

²⁹⁴ Para el personal en actividad.

fueron votados en la Sesión Ordinaria n°8 de forma afirmativa por los 43 senadores de los 46 (3 se encontraban de licencia). La Ley se promulgó treinta y tres días después de su aprobación, y publicada por el Boletín Oficial, el 18 de Septiembre de 2012.

La norma involucró a los ex Suboficiales Principales y Suboficiales Mayores que se desempeñaban como Tenientes y Tenientes 1° del Subescalafón General o Servicios Generales. Una vez que se aprobó el proyecto, fueron ascendidos a la jerarquía de Capitán y Mayor, respectivamente. Ejemplo del impacto salarial fue que un Teniente 1° que fuera ascendido a Mayor percibiría una diferencia salarial de unos 3.200 pesos. Estas mejoras salariales regirían a los 30 días de ser publicadas las leyes en el Boletín Oficial. Es decir, no hubo reconocimiento de pagos retroactivos (Diario El Día 2012).

Al momento de indagar sobre porque hubo estas artimañas con respecto a los salarios y jerarquías de los policías Massi (2012) fue categórico al afirmar: “El ajuste que hicieron Scioli y Stornelli llegó a significar un ahorro para la provincia de 550 millones de pesos eso le permitió a Scioli hacer la Copa América, el techo del Estadio Único y propaganda” En conclusión Scioli inició este proyecto para evitar que la oposición o sectores no leales al oficialismo provincial se lo apropiaran y, la reticencia al cambio no fue policial respecto a las denominaciones de las jerarquías sino por una cuestión salarial.

Que como consecuencia del reencasillamiento operado a tenor de lo dispuesto por el la Ley N° 13.982 y su reglamentación aprobada por Decreto N°1050/09, con fecha 5 de julio de 2012, el Ministro de Justicia y Seguridad Casal, mediante Resolución 1093, y sobre la base de los principios de oportunidad, mérito y conveniencia institucional, determinó que las promociones de grado correspondientes al año 2012 sean dispuestas con carácter extraordinario en función de las razones de servicio, que imponen un tiempo menor de permanencia en el grado, en los términos del artículo 40 de las citadas Ley y Reglamentación. De esta forma se redujo cuatro (4) años el tiempo mínimo de permanencia en el grado, respecto del Subescalafón General (Suboficiales)²⁹⁵.

²⁹⁵ Boletín Informativo nro. 31 del martes 24 de julio de 2012

Volver para atrás y los problemas de borrar con el codo lo que se hace con la mano.

Además de la unión de escalafón hubo otros cambios basados en el sistema de estabilidad y reclutamiento que detallamos a continuación:

El *estado policial* es un tema recurrente en las leyes de personal desde 1980. Mientras que el Decreto 9.550/80, en su art. 3º, lo reconocía para todo el personal que cumpliera funciones de policía (Agrupamientos Comando y Servicios-Administrativos, Técnicos y Profesionales). El proceso Reformista lo incluyó en la Ley 13.201/04, art.3º, como el desempeño efectivo y excluyente de las tareas de prevención, investigación, disuasión y/o uso efectivo de la fuerza²⁹⁶ que descarta expresamente al personal que no cumpla dichas tareas, quien lo conserva después de cesar en el servicio activo, excepto que el cese se produzca por baja. Mientras que el Decreto 1.766/05 para el Personal de Apoyo (Administrativos, Técnicos y Profesionales), art. 3º, les reconoció estado policial limitado, entendiéndose por tal la situación jurídica que resulta del conjunto de deberes, derechos y prohibiciones que establecía dicho Estatuto y, que particularmente impide el desempeño de funciones esencialmente policiales y el uso de los atributos inherentes a ellas. Por su parte, la Contrarreforma estableció en la Ley 13.982, art.2º, al estado policial como la situación jurídica que resulta del conjunto de derechos y deberes establecidos por las leyes y reglamentos, para el personal que ocupa un lugar en las escalas jerárquicas de las Policías de la Provincia y comprende exclusivamente a éste, quien lo conserva después de cesar en el servicio activo, excepto que el cese se produzca por baja²⁹⁷.

Una de las principales ausencias de la ley contrarreformista es la palabra “prevención” que figuraba en art. 3 de la ley 13.201 con referencia al *estado policial*. En el art. 2º de la 13.982 -como se viera- esta palabra fue omitida dejando de lado uno de los principales roles de la policía en la era Arslanián que era la prevención antes que la represión. Obviamente no se afirma que la Ley 13.982 incite a la represión, pero omite la idea de prevención como herramienta para la intervención del delito.

Otro cambio estuvo relacionado con la permanencia en la institución: La ley 13.201 (art.10º), explicitaba que la condena penal que importara la privación de la

²⁹⁶ Su ejercicio implica el conjunto de derechos, deberes y prohibiciones que de acuerdo con esta Ley.

²⁹⁷ Dto. 1050/09 art.31º.- Las características del estado policial son permanentes. No se limitan al tiempo de servicio diario ni a la sección u oficina a la que se hallan destinados; comprenden igualmente las horas francas en las que podrá tomar la intervención a la que alude el artículo 11 inciso e) de la “Ley de Personal” y deberá acudir con prontitud al llamado del superior cuando ello obedezca exclusivamente a razones de fuerza mayor y seguridad que así lo requieran, tales como casos de conmoción interna, catástrofes, emergencias u otras que hagan indispensable la prestación de servicios por parte del agente.

libertad era suficiente para perder la estabilidad en el empleo; la Ley 13.982 (art 8°) agregaba la condición de condena penal -por delito doloso- con sentencia firme para que se produjera la pérdida de estabilidad²⁹⁸. Esto implica que se permite seguir en la institución a policías, que pese a ser condenados en primera instancia judicialmente, sigan trabajando debido a que alcanzar una sentencia “firme” puede extenderse, debido a los tiempos procesales. Cabe destacar que esta característica de la ley está copiada textualmente de art. 4° de la derogada Ley de Personal n° 9550/80.

Un cambio interesante es el de la figura del *convocado*. La Ley 13201 y el Decreto 1766/05- Leyes reformistas- reconocen esta figura de forma muy difusa (art.57° y 77°, respectivamente²⁹⁹) mientras la ley 13.201 reconocía esta figura de forma muy difusa en la ley. En la ley 13.982 de la Contrarreforma (art13°), la figura del convocado es explicitada como situación de revista³⁰⁰, entendiendo que el Retiro es definitivo y cierra el ascenso, reserva al Ministro (art.160° Dto.1050/09) las funciones transitorias y especiales del personal convocado y que la convocatoria podrá serlo respecto de persona determinada y/o por concurso. Esto implica la posibilidad de que policías excedidos en antigüedad y edad, sigan ocupando funciones de patrullaje. Esta característica de la figura del *convocado* es compartida con la Ley 9550/80 (art. 91°) con la excepción de que los Oficiales serían por expreso interés del Ejecutivo, mientras que los suboficiales serían convocados por el Jefe de Policía.

A continuación y para una mejor visualización de las diferencias y similitudes entre estas leyes, se agrega la siguiente tabla:

²⁹⁸ El inc. A) del art 8 dice Por haber sido condenado judicialmente con pena privativa de la libertad, con sentencia firme, por delito doloso.

²⁹⁹ Art.57° Ley 13201.- El retiro será activo hasta que el agente cumpla la edad de setenta (70) años, y pasará a ser absoluto a partir de ese momento. El personal en retiro activo podrá ser convocado a prestar servicios en las condiciones y oportunidades que establezca la reglamentación. Art. 77°. Dto. 1.766/05 El retiro será activo hasta que el agente cumpla la edad de setenta (70) años, y pasará a ser absoluto a partir de ese momento. El personal en retiro activo podrá ser convocado a prestar servicios en las condiciones y oportunidades que establezca la reglamentación.

Como se puede apreciar los artículos son idénticos, lo cual plantea una paradoja sobre el objetivo de la Reglamentación.

³⁰⁰ Es la forma en que un efectivo está integrado a la Policía: activo, disponible, inactivo, limitado, convocado y retirado.

0-1 Diferencias y similitudes de las leyes de personal

	Decreto Ley 9550/80	Ley 13201/04	Ley 13982/09
La ley se aplica a todos los policías por igual	NO Art. 2	SI Art. 1	SI Art. 1
Ingreso por fuera de las escuelas de policía	NO Art. 34	SI Art. 4	NO Art. 4
Estabilidad policial permisiva	SI Art. 4	NO Art. 10	SI Art. 8
Importancia de la figurada del "Convocado" (policía retirado)	SI Art. 91	NO Art. 217	SI Art. 13
Sistemas de ascensos exclusivos, rígidos y sin requisitos académicos para formar parte de la cúpula policial	Si Art. 76	NO Arts. 36, 39, 71	SI Art. 41
Escalafón Único	NO	SI	NO

Como se puede apreciar luego de este análisis, la Ley 13.982 implicó un retroceso a una ley castrense; con la de la cúpula y la reestructuración de las relaciones jerárquicas, en detrimento de la profesionalización tan deseada en la gestión Arslanián.

Parte de la oposición se manifestó en contra de la Ley. En Senadores Jesús Porrúa (Senador por la Unión Cívica Radical) aclaraba que no podía dar media sanción a la ley debido a la rapidez y la falta de debate de la misma; mientras que Luis Porfirio Malagamba (Coalición Cívica), argumentaba que se trataba del abandono de todo lo anterior. Mientras que el Senador oficialista Enrique Salzmán, decía “Con esta ley estamos fortaleciendo, mejorando y modernizando la carrera y la institución policial” (HCDS 2008, 2175–2176)

La diputada Liliana Piani (Coalición Cívica) decía “El proyecto en tratamiento echa por tierra la especialización policial necesaria en toda carrera profesional (...) Promueve un sistema de evaluación y ascenso en base a la antigüedad y no a la capacitación” (HCD 2009a, 280). Un argumento similar tenía Sebastián Cinquerrui (Coalición Cívica) “En realidad, es una modificación que vuelve treinta años atrás las políticas públicas en materia de seguridad” (HCD 2009a, 280).

Como se puede apreciar el poder político era consciente de la ley que votaba y de las consecuencias que implicaba el cambio de normativa. No es menester librar de toda culpa a la Policía. Pero en el caso de que su cúpula haya ejercido presión para

volver a “viejas épocas” no implica necesariamente que el poder político ceda, la decisión final de retornar al viejo modelo fue exclusiva decisión del Poder Ejecutivo bonaerense. Con respecto al poder Legislativo, Arslanián (2008) lo ejemplificaba en su primer gestión “¿Cómo era el grado del apoyo del PJ Bonaerense?, podían llegar apoyar lo que yo proponía como las políticas de la mano dura de Ruckauf (...) podían levantar la mano ante cualquier cosa”.

Los foros de seguridad una nueva manera de (no) escuchar.

Como se viera los Foros de Seguridad existen desde 1998 con la sanción de la ley 12.154 de seguridad pública. Nacidos al amparo de la Reforma -primera etapa- han sobrevivido a la Contrarreforma -primera etapa- y *sobreviven* en la actualidad.

El único cambio normativo que se hizo a la ley 12.154, en la época de la contrarreforma actual, fue mediante la ley 14.024 sancionada el 12 de agosto del 2009. Esta ley no fue presentada por el oficialismo sino por el presidente del bloque radical Ricardo Jano quien argumentó que “la ley prevé la representación del Poder Legislativo mediante la designación de dos miembros por cada uno de los cuerpos que lo integran. Precisamente allí apunta la presente iniciativa, que propone ampliar a cuatro los legisladores por Cámara que habrán de integrar el Consejo, con el objeto de lograr una representación más acorde a la realidad del espectro político provincial. (HCD 2009b, 2774). Esta ley sustituyó el inciso g) del artículo 8º³⁰¹ que decía “Dos (2) Diputados y dos (2) Senadores en representación igualitaria del oficialismo y oposición”. Por Cuatro (4) diputados y cuatro (4) senadores en representación de oficialismo y oposición.

Por lo tanto esta ley prácticamente sigue intacta en espíritu. Sin embargo algunos protagonistas han mostrado su descontento en el manejo de los Foros, ejemplo de ello fue el Foro Vecinal de Vicente López de la Comisaría 1ª que comprende la zona de Olivos y La Lucila, dos zonas de alto poder económico, decían “Desde que asumió el Ministro de Seguridad, Dr. (fiscal en uso de licencia) Carlos Stornelli, su política ha sido claramente la de ignorar a los Foros de Seguridad y por ende a la población en su

³⁰¹ Este artículo crea el Consejo Provincial de Seguridad Pública; que tiene la misión de colaborar con el Ministerio de Justicia y Seguridad en la elaboración de planes, proyectos y propuestas e implementación de las políticas de seguridad pública. El Consejo Provincial de Seguridad Pública estará integrado por los siguientes componentes: El Ministro Secretario de Seguridad, quien ejercerá la Presidencia; El Ministro Secretario de Gobierno, El Ministro Secretario de Justicia, El Secretario General de la Gobernación, Cuatro (4) Diputados y cuatro (4) Senadores en representación igualitaria del oficialismo y oposición. El cargo de Secretario del Consejo lo desempeñará un funcionario del Ministerio de Justicia y Seguridad. Su Presidente podrá indicar los temas y cuestiones que considere convenientes o aconseje su tratamiento, análisis y estudio, los que serán objeto prioritario de su misión.

conjunto. El primer subsecretario de Participación Comunitaria, el Dr. Carlos Stagnaro, jamás se acercó a los Foros de la Zona Norte para elaborar alguna estrategia de trabajo en conjunto. Hasta donde los Foros de la zona sabemos, no tomó ninguna medida concreta para incentivar la participación de la comunidad. De todos modos en Febrero lo “ascendieron” a la Subsecretaría de Seguridad y a su puesto llegó otra abogada, en este caso la Dra. Ana Inés Pochat, quien, según entendemos, se desempeñaba como funcionaria de la secretaría de la fiscalía del Dr. Stornelli. De esto se podría inferir que se la nombró por una cuestión de confianza y no por sus competencias profesionales en lo que hace a la “Participación Comunitaria. Quizá por esto, también, durante el mes y medio aproximadamente, que lleva en funciones los Foros no le conocemos la cara, salvo en las fotos en actos oficiales. ¿Cuál es la política en materia de Participación Comunitaria? No tenemos ni idea”. (...) Las soluciones no son tan complejas, basta con tener la voluntad política de implementarlas” (Beamount 2008). Como se puede apreciar no se desactiva la Participación Ciudadana sino que directamente se ignora el reclamo de los foros dejándolos sin el importante apoyo del Ministerio³⁰².

Este testimonio del 2008 continuó en el 2011 donde distintos foristas de Vicente López, La Matanza, Mar del Plata, Pilar, Quilmes concordaban en que: “En la época de Arslanián había reuniones, el ministro nos recibía, se debatía; ahora, si envías una presentación al ministerio, no contestan jamás”. Alejandra Rubiones integrante del Foro de Seguridad de Mar del Plata decía “durante los primeros meses de gestión de Ricardo Casal había reuniones, pero “nunca voluntad de trabajar en conjunto. Foro que reclama no se lo atiende, te obligan a tener una buena relación con el intendente y a ser un aplaudidor oficial. Hoy los foros están cooptados por el poder político” (La Tecla 2011b).

Susana Ledezma Presidenta del Foro de la 10ª de Lomas de Zamora (Ingeniero Budge) en una entrevista radial explicaba que la relación con la municipalidad era un problema “Si te quejas sos una porquería sino te quejas sos el mejor (...) Ellos quieren que los Foros estén integrado por gente afín y que trabajen para el municipio. Con respecto a la corrupción policial decía “Nosotros hacía tres meses que veníamos hablando de irregularidades en la comisaría (...) he hablado hasta en Asuntos Internos, tengo mails al Ministerio de Justicia y Seguridad, tengo reclamos al Jefe Departamental que no habla con civiles (...) se junta con el municipio para sacarnos el cuero (AM 1380

³⁰² Como se apreció en el capítulo anterior la Reforma, generó varios programas para capacitar y fortalecer los Foros de Seguridad.

Fredes 2013). Este testimonio muestra que las dos instancias políticas Municipio y Ministerio de Justicia y Seguridad no atienden reclamos -o al menos los de este foro-.

A nivel organizacional hubo un cambio importante y es el señalado por Stephen Beaumont, forista de Vicente López “Con la decisión de haber cambiado de Subsecretaría a Dirección ya están dando el mensaje de que no les interesa la participación de los ciudadanos” (La Tecla 2011b), Efectivamente el rango de dirección implica perder centralidad. Cabe destacar que este cambio no fue en un principio sino que fue posterior al 2008, fue en el 2010 con la unificación de los Ministerios de Justicia y Seguridad. Actualmente se denomina Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad y depende de la Subsecretaría de Planificación que incluye otras direcciones con temáticas diferentes, tales como la Dirección Provincial de Formación y Capacitación y la Superintendencia de Institutos de Formación Policial.

Con respecto a las actividades según la página web de la Dirección Provincial de Relaciones con la Comunidad³⁰³, el programa CERCA sigue vigente, el archivo de instructivo para los foristas es el mismo de la gestión Arslanián, lo cual se hace notorio al observar los viejos colores del Ministerio de Seguridad (verde y azul) en vez del color naranja (representativo de la gestión Scioli) y en que, además, figura el nombre Ministerio de Seguridad y no Ministerio de Justicia y Seguridad.

Luego de varios reclamos en febrero del 2012 el Ministerio de Justicia y Seguridad en un comunicado informó que se harían reuniones en diversos municipios para fortalecer la participación ciudadana en prevención del delito y la violencia” (La Tecla 2012). Cabe destacar que el gobernador Mariotto había dicho “los foros de seguridad tienen una restricción en la participación. Sólo se escuchan las voces de quienes reclaman un Estado gendarme. Bueno, que se expresen también los que pretenden un Estado de bienestar. Que se activen políticas de prevención” (La Tecla 2012). Por ende la presión interna para modificar la política de participación fue importante.

Este breve recorrido ha mostrado que no fue necesario reformar una ley sino que alcanzó con modificar la estructura organizativa para restarle protagonismo a la participación ciudadana: En tanto no es posible afirmar aquí que los actores del Ministerio de Justicia y Seguridad no desean escuchar los foros, es interesante observar que sólo funciona activamente el 50% de estos y que se mantienen aquellos que están

³⁰³ <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecPlanificacion/RelacComunidad/actividades.html>

solventados por entidades fuertes que puedan brindarles el respaldo necesario para continuar, ya sean empresas, entidades rurales, etcétera (La Tecla 2011b). Un funcionario protagonista de la gestión reformista decía sobre los foros “donde pudieron matarlos los mataron”.

Adiós a la niña bonita: la PBA 2

Tras la asunción de Stornelli como Ministro de Seguridad, se dispuso la remoción del titular de la PBA2 el Comandante Mayor (R) Luis César Almeida, quien fue segundo de la Superintendencia y luego titular desde la gestión Arslanián, el cual fue reemplazado por un policía del viejo cuerpo del que tanto se había querido diferenciar la PBA 2³⁰⁴.

La segunda modificación se dio con la reestructuración de las Policías de la Provincia de Buenos Aires y su división de las cuatro zonas, que propició su descenso en la estructura organizativa al convertirse en una Dirección; logrando de esta manera una fusión con el área de seguridad de la vieja bonaerense al depender de la Superintendencia de Coordinación Operativa.

Un importante funcionario de la gestión de Arslanián decía: “La PBA 2 tenía dos años nada más, vos puedes decir ¿que ahora existe la metropolitana? ¿Existe hoy una policía que se puede hacer cargo de la Capital federal? No, porque armar una policía te lleva mucho tiempo. La Policía 2, tenía dos años nada más cuando Scioli se hace cargo de la provincia, y Scioli compró el discurso de la Policía. La Policía no quiere compartir el territorio, cuando yo soy el dueño hago lo que quiero con el territorio, ahora si yo tengo otra Policía caminando en el territorio yo puedo arreglar con vos que sos un ladrón te puedo garantizar que la mía no te detenga pero la otra no y viceversa. Entonces hay un control cruzado del territorio y eso la Bonaerense no se lo bancaba, tampoco se bancaba que la PBA2 fue concebida para estar en la calle y no tener comisaria donde se escribían sumarios, detenida una persona lo llevaban a la comisaria y se iban. Los tenían 2 o 3 horas en la guardia esperando para recibirles el detenido. Cuándo asume Scioli a ¿quién pone a cargo?: a un Policía”

³⁰⁴ Expresamente la Ley 13202

4.3 Bajo el mismo partido pero con un viejo rumbo

En el 2007, Scioli decide renovar el Ministerio de Seguridad y con ello cambia el rumbo de la política de seguridad *reformista*. Es difícil enunciar qué es un proceso contrarreformista claro, ya que muchos de sus protagonistas -en un principio- no se expresaron en contra del plan de Arslanián, Cuando Stornelli fue consultado por lo que había dejado la gestión anterior, decía: “una enorme tarea realizada por el doctor Arslanián, fundamentalmente en lo que hace al trabajo comunitario, a la participación comunitaria en la seguridad, y fundamentalmente en lo que fue la depuración de la policía”³⁰⁵.

Lo interesante de este proceso contrarreformista son las diferencias sustanciales de los procesos llevados adelante por Ruckauf y Scioli. La primera diferencia es que el gobierno nacional no era del mismo partido político que el de la provincia y, el segundo es la clara diferenciación en la forma de pensar la seguridad, mientras Ruckauf hablaba de “meter bala”, Scioli mencionaba una “nueva etapa” pero no habló de mano dura.

El interrogante sería ¿por qué un gobernador que forma parte de un partido de centro izquierda, no prosiguió con un plan de seguridad que se jactaba de ser progresista? que como vimos el gobierno nacional había avalado e incluso ideado en algunos aspectos.

El interrogante es de difícil explicación teniendo en cuenta que normalmente los procesos de cambio se dan con altas tasas de criminalidad (Frühling 2003). Como se puede apreciar en el capítulo 6, los niveles criminales aumentan pero no tienen ninguna comparación con los niveles que precedieron a las Reformas de 1998 y 2004.

Eaton (2008) atribuye al federalismo una causa del fracaso de una reforma policial o que al menos, dificulta el proceso de continuidad, pero en este caso no sería factible ya que el gobierno provincial es el mismo partido político que el de la Nación (igual que lo que sucedió durante la Reforma del 2004), y el gobierno nacional tiene una política de seguridad progresista que se plasmó en la creación del Ministerio de Seguridad de la Nación que actualmente dirige Nilda Garre.

Otra hipótesis es la “electoral”, en que el gobernador por cuestiones electorales genera cambios en un tema sensible como es la inseguridad (Föhrig y Pomares 2006), pero en este caso esa hipótesis se ve limitada ya que los cambios de Scioli comienzan

³⁰⁵ No soy partidario del vecino armado”, entrevista en Radio Mitre a Carlos Stornelli, Prensa y Difusión, Ministerio de Seguridad, 02/2008. Citado en Calandrón(2008, 50)

apenas asume como Gobernador en el 2007. Además hay que agregar que ganó las elecciones con un 48,24 % y con una diferencia sobre el segundo de 16.55%.

Otra explicación puede hallarse en un hecho de inseguridad o escándalo (Barreneche y Galeano 2008; Bonner 2009; Krause 2009; McCubbins y Schwartz 1984) en este caso no hubo ninguno que implicase un cambio de rumbo.

Entonces el período traído a estudio aquí no obedece a ninguna de las variables enunciadas para explicar el fracaso de las Reformas, la única variable que se mantiene constante es la decisión política de cambiar el modelo de seguridad (Sain 2008).

La motivación del cambio en Scioli es algo difícil de analizar debido a que es un fenómeno reciente y la existencia de trabajos sobre este período es prácticamente nula, aunque la principal razón reside en que este proceso todavía no ha concluido. Por eso se torna relevante pensar las motivaciones de los sujetos para llevar a cabo un proceso distinto.

En una entrevista radial le preguntan a Arslanián si Scioli había cedido a la “patota policial” y responde: “Es evidente yo creo que él respondió a un cierto tipo de presión, cuando él llega se instala, lamentablemente se confunde de aliados, se rodea de gente de la que no debió haberse rodeado y no me refiero solamente a policías” (Szeta 2012). Esta idea de que la presión no fue sólo policial, concuerda con el testimonio de un importante funcionario de la gestión que relataba el cambio de rumbo de Scioli de la siguiente manera: “Scioli era muy amigo del Comisario Daniel Salcedo y le debe haber llenado la cabeza a Scioli, y Scioli seguramente escuchó a Stornelli, que Stornelli estaba con Martín López Perrando y no fueron personas que Scioli conociera, le fueron presentadas por un tercero que yo entiendo fue Alejandra Rafuls³⁰⁶ y Rafuls era la que manejaba la consultora de Daniel Hadad. También hay una cuestión ideológica de los funcionarios políticos que se hicieron cargo del Ministerio de Seguridad y otra posición ideológica y de algún otro interés”. Otro funcionario también perteneciente a la “mesa chica” me decía, “Es muy importante de ver con que gente uno se rodea, hay algo en

³⁰⁶ Alejandra Rasfuls es nombrada como la “ideóloga” del proceso. Es sabida la mala relación entre Hadad y Arslanián, Verbitsky decía “la cobertura que el canal C5N hace de los hechos de inseguridad - con especial atención en el vínculo de Daniel Hadad con Scioli - y aseguró que trabajan sobre la construcción de imágenes y sobre la venta de humo” (Diario Perfil 2011a) esta diferencia se remonta a la creación de Radio10 en 1999, donde Hadad estaba en contra del “garantismo” de Arslanián (Bazán 2000). Alejandra Rasfuls fue la vocera de Juan José Zanola y la desaparecida obra social La Bancaria. Allí trabajó relación con el interventor Víctor Alderete, a quien luego acompañaría en su denunciada gestión en el Pami. También trabajó con el gobierno de Daniel Scioli, salpicado por la mafia de los medicamentos (Página 12 2013; La Política Online 2009); actualmente es asesora del Ministro de Seguridad de CABA.

Scioli, Scioli es muy de derecha, sus asesores fueron Hadad, Radio10, Montoto, gente muy distinta. Lo de él es un fenómeno de idiotización popular para el manejo dispendioso para usar en publicidad. Scioli es festivales, festivales, publicidad, publicidad. Ha tenido inteligencia para conseguir apoyo popular.”

Estos funcionarios nombran varios actores civiles y un sólo policía, lo cual llama fuertemente la atención, suponiendo que siempre el actor de veto interesado en retrotraer el modelo es la policía corporativa. La conclusión a la que se arriba es que Scioli no decidió una política de seguridad en la “soledad” sino que estuvo signado por consejos y no solamente policiales que añoraban las viejas épocas.

Otro aspecto interesante es la falta de injerencia del gobierno nacional y de su modelo de política de seguridad, porque a pesar de las críticas de Nilda Garre (ministra de Seguridad) y de la famosa frase de Néstor Kirchner "No tenga miedo gobernador Scioli, diga quién le ata las manos." (Diario Perfil 2010b), no hubo ningún cambio de rumbo en la política de seguridad *sciolista*. Un funcionario de la Reforma decía “Me parece que al gobernador es Scioli, el gobierno nacional le ha mandado mensajes ejemplo fue lo de las manos atadas”. Por lo tanto el gobierno nacional ha enviado mensajes pero ha desistido en mandar mensajes “más potentes”, lo cual concuerda con la idea de que el gobierno nacional tuvo como estrategia de seguridad el *amague* de reformas estructurales en temas de seguridad (Sain 2011).

Que esta etapa en la institución policial no haya finalizado implica que estas inferencias pueden ser erróneas ya que el proceso puede derivar en otra vía. La mejor idea para entender este cambio impulsado por Scioli es la proporcionada por Fuentes (2005) y su idea de coalición pro-orden. Esta coalición formada por sectores de derecha, empresarios periodistas, fiscales, ciertos policías y políticos implicó un giro en la política pública; en que el gobierno nacional no ha hecho mucho para impedirlo.

4.4 Conclusión: Un híbrido democrático-castrense

El proceso contrarreformista no significó un retroceso lineal, se mantuvo la educación regida por personal civil, Asuntos internos, los Foros de Seguridad (con limitaciones), entre otras. La Contrarreforma se basó en redefinir la relación con la cúpula policial volviendo a un viejo modelo con la idea de aumentar el “poder de fuego”.

Esta Contrarreforma no implicó volver de forma total al pacto delegativo, esgrimido por Saín (2008,2002), sino que la injerencia política formal³⁰⁷ se mantuvo y se mantiene. La participación política en seguridad fue una constante heredada de la Reforma; en que las medidas tomadas no dirigieron por completo a la institución al viejo sistema militarizado de los años '90. Lo que se ha tendido a desactivar es la accountability horizontal, como son los Foros. Por lo tanto la gestión Scioli volvió a blindar a la policía, pero no dándole autonomía sino control del Ejecutivo sobre la misma. En otras palabras el proceso de Contrarreforma no le dio a la policía el viejo poder, sino que le dio (luego de una negociación seguramente) lo que deseaba darle y no más que eso, la autonomía policial fuera de la supervisión del ejecutivo, en este período es poco visible.

Una manera de visualizar esto es -tal se mencionara en el capítulo 2- que la Policía nunca ha definido a su “enemigo”, siempre el enemigo fue impuesto desde afuera (Barreneche 2007; García Ferrari 2010; Hinton 2006; Kalmanowiecki 2000; Bonner 2009)por lo tanto la policía ha combatido contra un enemigo impuesto³⁰⁸.

En esta línea Bonner (2009, 227-228) argumenta que la violencia policial no se explica solamente con que el gobierno defina el enemigo sino que también debe acompañarlo con un discurso. El que está signado por tres argumentos que avalan la violencia policial: 1- ignorar los hechos de violencia, 2- explicar que la Policía está combatiendo el “enemigo” 3- la policía es violenta por que sí y le falta entrenamiento.

La gestión Scioli parece cumplir estos requisitos, ha evitado *purgas* masivas y modificó los requisitos de estabilidad laboral en la ley de personal, lo cual permite inferir más permisividad hacia la violencia, también ha ignorado y argumentado que la policía actúa bajo su propia dirección, basta recordar la represión contra los miembros de la *Cámpora* en la asunción de Scioli³⁰⁹, diría el gobernador "No voy a tolerar ninguna acción de la fuerza pública contra militantes políticos" (Clarín 2011c). También es importante recordar el discurso de Stornelli donde esgrimía que era necesario tener “más poder de fuego”.

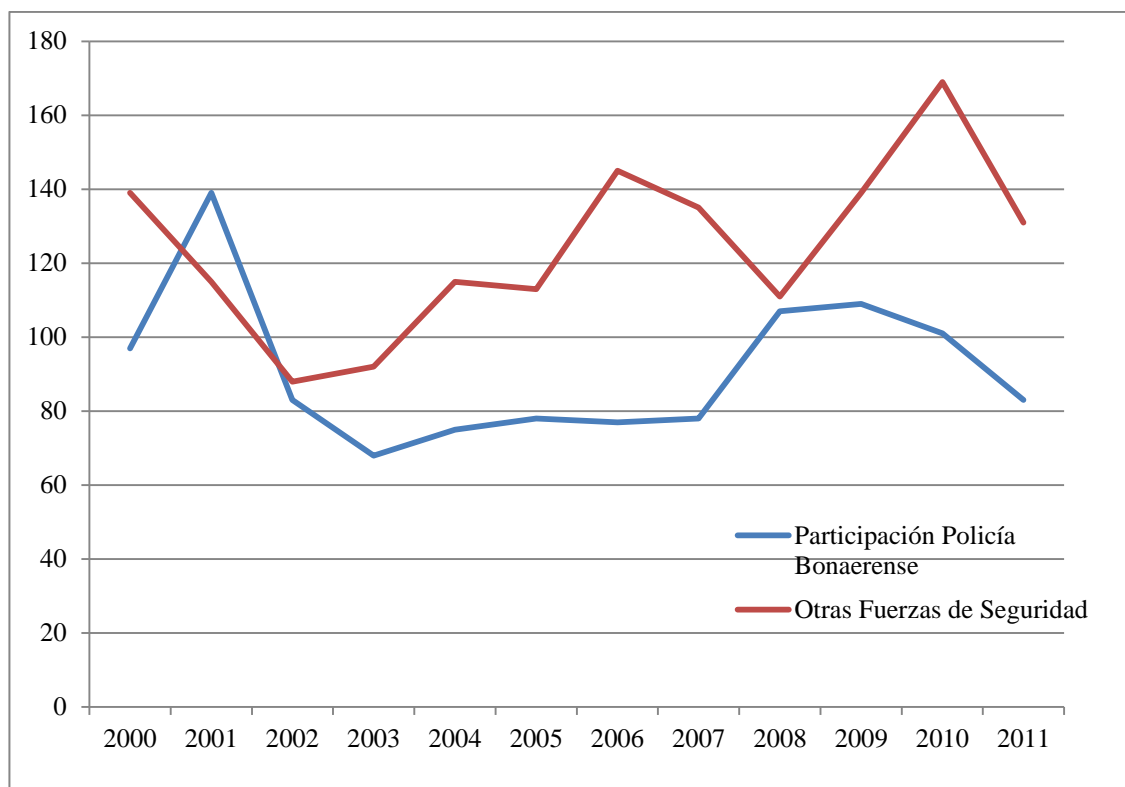
³⁰⁷ Como hemos apreciado la injerencia informal, intendentes, dirigentes gremiales, jueces y demás son una constante en la historia policial.

³⁰⁸ Como bien señala Bonner (2009, 228) no es suficiente con una reforma para disminuir los niveles de violencia policial

³⁰⁹ El hecho ocurrió cuando jóvenes de la *Cámpora* intentaron acceder a palcos que ya estaban ocupados por la juventud *sciolistas* y la policía reprimió. Esto implicó la desafección del personal policial argumentando que nadie le había dado la orden. (Clarín 2011c)

Esto indica que la Policía habría aumentado sus niveles de violencia y los datos de la CORREPI muestran que esto es cierto. El siguiente gráfico muestra la participación de policías bonaerenses en muertes de civiles, lo cual no implica gatillo fácil, pero sí que la policía ha aumentado su poder de fuego.

0-1 Muertes de civiles con participación policial



En resumen la gestión Scioli y sus ministros (Stornelli y Casal) han reformado y reforman a la Policía en función de sus preferencias (al igual que la gestión Arslanián), las que han sido exógenas a la institución policial. Este control civil no implicó una Policía más democrática. Por lo tanto definir el proceso de Scioli como una simple contrarreforma orientada a tener una Policía de la dictadura (autónoma) es un error ya que se mantienen estructuras heredadas de la Reforma.

Lo innovador del período *sciolista* es que generó una Policía pseudo-democrática, que suma a la herencia reformista la Justicia, y que al mismo tiempo mantiene el control civil sobre la fuerza³¹⁰ sin dejar que la Policía vuelva a tener autonomía, porque como se pudo apreciar es el Ministro quien decide la formación de las cúpulas y el gobierno ha generado decretos y leyes para modificar la organización

³¹⁰ Ejemplo de ello es que actualmente no existe un Superintendente General de policía y sus cuatro estrellas.

policial, se generan planes educativos y se decide el presupuesto sin que en todo esto participe como actor de veto la Policía.

Por lo tanto esta contrarreforma no ha vuelto al viejo modelo autonómico, sino que ha generado un híbrido con alto control civil, y como bien expresaría Scioli "No significa volver a darle más poder" (Clarín 2008a) , por lo que hemos apreciado esto es cierto, el poder que se le ha otorgado ha sido siempre bajo órbita civil, y ésta ha definido al enemigo.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 5

Las cúpulas policiales: Sobreviviendo a los procesos de cambio.

*“Los cuerpos policiales se han corrompido debido a que han tenido políticos ladrones que han pactado con ellos y no han sido capaces de una depuración a fondo”
Gustavo Beliz³¹¹*

Y al Gobernador simplemente quisiera decirle más que gracias, Juan Carlos Paggi (Ex jefe de policía)³¹²

Para el caso argentino los estudios sobre cúpulas policiales carecen de conocimiento acumulado y por lo tanto se vuelve dificultoso comprender su funcionamiento interno (Föhrig y Pomares 2006, 252). Esta carencia sirve así al propósito de justificar su autonomía y resistencia al cambio organizacional de la Policía.

Así planteado, este capítulo pretende: 1.-aportar un breve recorrido por el desarrollo de la carrera policial de quienes han resultado en el período 2004 y hasta la actualidad los máximos referentes del mando uniformado y, b) entrever cuánto de intervención política y de factores de “suerte han influido en una *carrera* que -como se mencionara en el capítulo 1- no es lineal ni parece responder a un orden preestablecido. Esto último dicho en relación con la Ley de Personal sancionada en pleno de gobierno de facto, y por otra parte vigente hasta el año 2005³¹³, que destinaba ese cargo al Comisario General más antiguo³¹⁴. El puesto de mando está signado por una exigencia de rendimiento cada vez mayor en un contexto de prioridades conflictivas (Casey y Mitchell 2009, 29)

El problema de la conformación de las cúpulas³¹⁵ es uno de los ejes de cualquier proceso de reforma policial³¹⁶(Bayley 2006; Dammert 2008; Frühling 2003), tanto

³¹¹ (Página 12 2003a)

³¹² Discurso por motivo de su retiro (Diario Infobae 2011c)

³¹³ Decreto 1766/05 deroga Dec-Ley 9550/80

³¹⁴ Un integrante de la Policía comentaba a este respecto “(...) cuenta la leyenda que en tiempos de Juanjo no había Comisarios Generales, entonces cuando hubo que ascender a los Comisarios Mayores, D’Angelo mandó a hacer dos actos administrativos fechados con un día de diferencia, así el ascendió primero (por unas horas) y terminó siendo el Comisario General más antiguo)”

³¹⁵ La estructura policía tiene una característica horizontal, que agrupa a la actividad por su función básica (ejemplo la prevención del delito), y otra vertical, donde distintas ocupaciones son jerarquizadas (Hernández 2009, 31)

³¹⁶ Frühling(2009, 237), enuncia como condición necesaria para el éxito de una reforma la existencia de un núcleo de oficiales de la policía bien dispuestos hacia el cambio y motivados a producirlo.

porque es la que dirige la institución, como también porque es la que tiene el *expertise* policial. En el caso bonaerense la cúpula es la que lleva el mote de “maldita” por ser la “coordinadora” del crimen³¹⁷ (Sain 2002).

Las cúpulas policiales son una de las principales instancias que resisten los procesos reformistas debido a que son reacios al cambio, porque el cambio implica perder su posición de poder. (Dammert 2008; Dammert y Bailey 2005a; Bayley 2010; Frühling 2003; Sain 2010b). La conformación de la cúpula en concordancia con los mandos civiles es de vital importancia para la democratización de la fuerza (Bayley 2006; Dammert 2008; Sain 2008).

Un funcionario de la Reforma decía, “yo creo que las jerarquías más altas son las más resistentes a los cambios, son más permeables a los cambios los policías jóvenes digamos, no jóvenes de edad, sino jóvenes en cuanto al tiempo de permanencia dentro de la institución, esto no quiere decir que las jerarquías más altas se resistan siempre”. Sin embargo todos los procesos reformistas optaron por policías con varios años de trabajo en la fuerza, como se aprecia en el cuadro comparativo que se encuentra dentro de este capítulo.

Como se ha observado en el capítulo 2, estas cúpulas se caracterizaron históricamente por tener lealtades políticas descentralizadas (relaciones con intendentes, jueces de paz, legisladores, entre otros) alejando su lealtad del centro hacia la periferia. En otras palabras la cúpula policial no es monolítica, dicho esto en el sentido de que tenga una sola dirección de acción, a modo de ejemplo lo dicho; un funcionario de la Reforma (2004-2007) decía “dentro de la policía hay líneas, hay internas, vos sos de una línea recaudas para mí, yo a vos te protejo, tenés un sumario y no pasa nada”; esta imagen que daba el funcionario muestra que la cúpula no es monolítica, Osvaldo Barreneche (2012) lo ejemplificaba, para este trabajo, de la siguiente manera “en la reforma peronista a los que conformaban el mando se les exigió una especie de *conversión*, sin darle importancia a lo que hicieron anteriormente, siempre y cuando se *conviertan*”.

Otro rasgo característico es la alineación política con la gestión de turno, la Policía sirvió tanto a fines dictatoriales como democráticos, uno de los ejemplos más claros fue la Policía reformada bajo la doctrina peronista y su protección hacia los

³¹⁷ Coordinación en el sentido de que permite/acompaña la existencia de actividades ilegales que algunos policías desarrollan: venta de protección de seguridad para actividades ilegales; participación en negocios ilícitos; fabricación u ocultamiento de evidencias; abuso indiscriminado del poder y en el uso arbitrario y excesivo de la fuerza (Smulovitz 2005, 155)

descamisados, que luego reprimió en 1955; esto también denota, que la Policía no define autónomamente su propio “enemigo” sino que “lo toma” de la política imperante.

Aunque en primera instancia podemos reconocer esta tesis en base a que ubica a la Policía como reguladora del crimen (Sain 2002); no es posible desconocer que no actúa sola en el sistema, la justicia no se encarga de los verdaderos criminales sino de los de poca monta (Sain 2010c; Dewey 2012). Ahora bien, lo interesante es interrogar cómo la policía adopta libremente una línea de acción, la respuesta puede encontrarse en Hinton (2006, 87-89) y Kalmanowiecki (2000, 18) quienes afirman que la relación entre la Policía y el establishment político es vital para entender a la institución policial, ya que aquella ha sido la encargada de oprimir a los sectores marginados y muchas veces ha financiado campañas, y hecho “favores” políticos. Un funcionario civil de la Reforma decía: “El intendente pretende lograr de la Policía favores, servicios, una serie de acciones que por lo general envilecen al cuerpo policial (...) Yo no permití jamás que un intendente manejara mis Policías y que un intendente me impusiera el jefe de policía que quería, yo le mandaba el que me diera la gana³¹⁸, fue una gran lucha”

Otro punto importante es que muchas veces los policías son promocionados por sus contactos políticos fuera de la institución (Fuentes 2005, 112; Sain 2008, 245), situación ésta que como se viera en el capítulo 2, se remonta a hechos anteriores al peronismo, en el que la lealtad hacia los intendentes (y anteriormente los jueces de paz) implicaba un problema de mando.

Esta relación es de difícil indagación debido a la informalidad. Pero es sabido que reformar la policía implica alterar cierto orden, el que muchas veces implica negocios de carácter político y policial (Hinton 2006, 88 ; Sain 2002, 115). Un funcionario lo relataba de esta manera al momento de constituir las cúpulas y generar *purgas*, “los cambios a los policías se los imponen de afuera (...) es duro hacerlo, uno sabe y entiende que detrás de un policía, hay una persona, hay una familia... pero te encontrás con situaciones que no podes esperar y tenés que tomar acciones inmediatas”

La “alteración” implica divisiones entre aquellos que tratan de proteger a la institución de las “manzanas podridas” y los que prefieren mantener el statu quo. Si

³¹⁸ “(...) yo le mandaba el que me diera la gana” es parte del discurso que favorece nuestra hipótesis de la discrecionalidad política, muchas veces oculta detrás del “control civil” de la Policía.

estas diferencias se hacen públicas, los grupos pro statu-quo pueden tomar ventaja de ellos y presionar al gobierno para promulgar reformas (Fuentes 2005, 92)³¹⁹.

El estudio de las cúpulas policiales es de dificultosa inspección epistemológica, debido a dos causas: 1-ocultamiento del conjunto de prácticas institucionales-signadas por los abusos y/o las ilegalidades en el uso de la fuerza; 2- simulación de las deficiencias en el desempeño a causa de anacronismos doctrinarios y anomalías organizacionales (Sain 2010d, 31–32).

En este orden de ideas si los procesos de Reforma han generado *purgas* y/o pases a retiro compulsivos de la mayoría de los cuadros policiales, con la finalidad de crear un dispositivo de gestión que permita conducir los cambios ideados; un dato relevante a consignar para el segundo período de Contrarreforma (Gestión Scioli) es que los cuadros de mando son heredados de la Reforma, y al menos es discutible argumentar que la Reforma no hizo *purgas* suficientes como para lograr la creación de una cúpula funcional al proceso reformista.

Lo cierto es que la reforma llevada a cabo por Arslanián, pretendía la elección popular de los jefes policiales para el 2007 pero como bien explicitó Scioli durante la campaña electoral: "Lo estudiaremos".(Diario El Día 2007a), lo que implicó un freno al proceso que permitiera que las cúpulas policiales se abrieran al escrutinio público.

El siguiente apartado tiene como finalidad hacer un recorrido sobre el perfil de los distintos funcionarios policiales -desde 2001 a la fecha- que dirigieron a la institución, haciendo hincapié en su perfil, y el lapso de desempeño en cada gestión política, esto último dicho en sentido de *pertenencia a determinada gestión*. Para favorecer la lectura se recuerda aquí que si bien el período en estudio abarca los años 2004-2011; la primera Contrarreforma se iniciaría a mediados del año 1999 hasta abril de 2004. En este último año y hasta la 2007 imperó lo que da en llamar la segunda etapa reformista, y de este último año a la fecha, la segunda etapa contrarreformista (Gestión Scioli).

5.1. Quiénes y por qué son jefes

³¹⁹ En noviembre de 2003, el Ministro de Justicia de la Nación Gustavo Béliz afirmó y denunció la existencia de "políticos ladrones que financian sus campañas con dinero de la corrupción policial." (Página 12 2003a)

Comisario General *Amadeo Antonio D'Angelo* (8 de mayo de 2001 -16 de abril de 2002³²⁰) Superintendente General de Policía³²¹, de trayectoria netamente operativa, que se detalla a continuación:

- ❖ Titular de las Direcciones de Investigaciones de Mercedes y San Nicolás.
- ❖ Jefe de Seguridad Departamental Dolores, Morón y San Isidro.
- ❖ Director General de Investigaciones Judiciales (último cargo) (Diario Hoy 2001c).

Según consta en prensa (Página 12 2001; Diario Hoy 2001c) el nuevo jefe fue nombrado con acuerdo del entonces gobernador Ruckauf y el Ministro de Seguridad el Comisario General (RA) Ramón Oreste Verón, este último aludía así, respecto de D'Angelo,“ (...) siempre se ha caracterizado por su espíritu de sacrificio, su capacidad operativa y su firmeza en la toma decisiones en el ejercicio de la conducción policial” (Diario Hoy 2001c).

Al mismo tiempo hubo cambios en los cuadros civiles y en la cúpula policial. Entre ellos, en tres Subsecretarías del Ministerio de Seguridad. En Planificación, el Licenciado Roberto Juan Meade reemplazó al Coronel (R) retirado Raúl Harsich, mientras que en Relaciones Institucionales el Dr. Juan Manuel García Blanco suplantó a Ermindo María, y en Formación y Capacitación, el ex jefe de la Policía, Gallina³²², sucedió al Subsecretario Santiago Fazzini (Diario Hoy 2001b).

En la cúpula, los cambios fueron: En la entonces Dirección General de Seguridad el Comisario Mayor Antonio Rodríguez fue reemplazado por su igual jerárquico Carmelo Impari³²³ quien hasta ese momento se desempeñaba en la Jefatura Departamental de Seguridad Mar del Plata, mientras que la Dirección General de Investigaciones ya no estaría a cargo del flamante Superintendente General D'Angelo, sino del Comisario General Ricardo Luis Degastaldi. Este último lo reemplazaría en la máxima conducción cuando D'Angelo se viera obligado a renunciar por un escándalo que lo involucró con redes de financiamiento ilegal³²⁴. En la Dirección General de Sumarios Administrativos, el Comisario Mayor Carlos Alberto Couso suplantó al

³²⁰Se mantuvo en el cargo en las gestiones Verón, Álvarez (primera) y Genoud en la que fue relevado.

³²¹ Un integrante de la institución policial refería” sí, el que se hizo inventar para él la insignia de cuatro estrellas”

³²² Nótese un “refrito” del poder policial, el anterior Jefe (Gallina) continuó en la fuerza, aún habiendo abandonado el cargo.

³²³ Carmelo Impari era uno de los candidatos a ser jefe de policía, pero no lo logró y consigue una dirección general que conlleva el ascenso a Comisario General.

³²⁴ D'Angelo pide el retiro (luego de un allanamiento) ya que era investigado por redes de prostitución en San Miguel cuando se desempeñara como Jefe Departamental (Diario Hoy 2002a).

Comisario Mayor Carlos Fernández, mientras que el cargo de Secretario General fue para el Comisario Inspector Raúl Marcelo Cheves.

Comisario General, *Ricardo Luis Degastaldi* (16 de abril de 2002 -02 de julio de 2002) Superintendente General de Policía, de trayectoria netamente operativa, que se detalla a continuación:

El comisario general Ricardo Degastaldi, cubrió distintos puestos en los Escalafones de seguridad e investigaciones de la Policía bonaerense, y en los últimos años de la carrera ocupó los más altos cargos de la fuerza. Comenzó su carrera de jefe al asumir la titularidad de la Jefatura de Seguridad Departamental Mar del Plata; luego ocupó el mismo cargo en Mercedes. Tras desplazamientos en la plana mayor de la policía provincial (2001), Degastaldi fue director general de Evaluación de Información para la Prevención del Delito³²⁵. Posteriormente, asumiría como Director General de Investigaciones en Función Judicial y, titular de la Dirección General de Coordinación Operativa de Seguridad.(Diario Hoy 2002a).

En una entrevista (La Nación 2002d) Degastaldi confirmó que “(...) es un momento crítico para la fuerza”, también reconoció la necesidad de diez mil efectivos más para combatir el delito.

Finalmente la carrera de Degastaldi se vio trunca por la masacre de Avellaneda³²⁶ de la que el gobernador Felipe Sola reconoció la “responsabilidad operativa” de los altos mandos policiales (Diario El Día, 2002a), “Si un comisario a cargo de un operativo me miente, me dice la mitad de los hechos, precisamente la que le conviene, y me calla la parte más tremenda, que es concretamente un asesinato o dos, habrá que ver que esa responsabilidad no sólo es del comisario sino también de sus superiores. No desde el punto de vista penal sino del operativo”, dijo Solá explicando el cambio del jefe policial.(Página 12 2002a).

Junto a Degastaldi se dispondría también el Retiro obligatorio del Subcoordinador General Operativo desde el 06 de mayo del 2002 Comisario Mayor del

³²⁵ Ex Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

³²⁶ El 26 de junio de 2002 en las inmediaciones de la estación ferroviaria de la ciudad de Avellaneda, en el Gran Buenos Aires de Argentina. El gobierno nacional ordenó la represión de una manifestación de grupos piqueteros y en la persecución y posterior movilización fueron asesinados por efectivos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires los jóvenes activistas Maximiliano Kosteki y Darío Santillán pertenecientes al Movimiento de Trabajadores Desocupados (MTD).

Agrupamiento Comando Edgardo Rubén Beltracchi, quien se había desempeñado anteriormente y desde el 06-12-2001 como Director General de Investigaciones³²⁷

Comisario General *Alberto Sobrado* Superintendente General de Policía (05 de julio de 2002 -03 de julio de 2003), cuya carrera se resume a continuación:

En un principio Solá no precisó quién sería el nuevo jefe de la Policía provincial, post masacre de Avellaneda, pero el candidato más firme para ocupar el cargo era -por rango- el ex jefe de la Departamental La Plata y el entonces Director General de Investigaciones, Comisario Mayor Roberto Savasta. Los otros habilitados para reemplazar a Degastaldi serían el Director de Personal Comisario Mayor Domingo Bernardo, y el Director General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad, Comisario Mayor Alberto Sobrado.

Como vemos Sobrado era el último en la “línea” sucesoria³²⁸, ejemplo de ello es lo que se tardó en designar al nuevo jefe: ocho días, incluso el día anterior la prensa argumentaba que la elección podía retrasarse una semana más (Diario El Día 2002b).

Destinos relevantes:

- ❖ División Control y Gestión de Jefatura de Seguridad Departamental San Martín (Subcomisario)
- ❖ Secretario Jefatura de Seguridad Departamental San Martín.
- ❖ Comisaría 1º de Hurlingham (Titular),
- ❖ Secretario de la Jefatura de Seguridad Departamental Morón
- ❖ Jefatura de Seguridad Departamental Morón (Titular)
- ❖ Dirección General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad
- ❖ Interventor Jefatura Departamental de la Departamental de Lomas de Zamora, luego de la Masacre de Avellaneda.
- ❖ Superintendente General de Policía(Diario El Día 2002c)

La carrera de Sobrado fue operativa enfocada en el Conurbano y en lo relacionado al narcotráfico, “Dentro de la Policía Sobrado es considerado un jefe "operativo" -con experiencia en la calle-, que ocupó casi todas las funciones que puede realizar un oficial de la fuerza de seguridad bonaerense” (Diario El Día 2002c).

³²⁷ Decreto 1.573 del 2 de julio de 2002.Resolución n° Resolución 11117 N° 129 del Ministro Genoud, publicada en el Boletín Informativo n° 48 del 20 de mayo de 2002

³²⁸ Incluso se habló de un jefe interino para que el futuro ministro (Juan Pablo Cafiero) pudiese tener contacto con los jefes policiales y se logre un mayor control civil sobre la fuerza. (La Nación 2002e)

Además el Decreto 1593/02 firmado por el gobernador Solá decía: “la nueva conducción de la fuerza tiene como característica saliente la de ser personal joven, capacitado y con gran experiencia profesional”. Sobrado fue joven al asumir con una edad de 45 años, y 28 de antigüedad en el servicio.

Lo cierto es que aunque Cafiero hablaba siempre de cambios y conducción civil, (Sain 2002) el nombramiento de Sobrado es un claro *refrito* de la cúpula policial, ya que simplemente se ascendió a uno de sus integrantes y lo cierto es que fue con la aceptación del Ministro Cafiero (Diario El Día 2002d).

Un hecho destacable de la designación de Sobrado, es que su nombramiento se produjo en la gestión del académico Marcelo Saín que señala: “Las elecciones ministeriales, Cafiero las tomaba exclusivamente en consulta conmigo, esto es, desde la elección y designación de la cúpula policial (...) hasta ciertas tareas sigilosas que nuestras funciones imponían” (2008, 186). Sain (2008, 198) expresó que tanto Cafiero como él tenían un completo desconocimiento de los intereses de Sobrado.

Al momento de asumir Sobrado no se mostró partidario de la mano dura policial y manifestó: "Creo en la policía que lucha con la ley"³²⁹.- en referencia a la masacre de Avellaneda- y también mencionó que lucharía contra la corrupción dentro de la misma fuerza y que "todo delincuente va a ir preso" (Diario El Día 2002e)

Por su parte Sobrado logró un salto cualitativo en su carrera al obtener la titularidad de la Dirección General de investigaciones Complejas y Narcotráfico en la gestión de Juan José Álvarez como Ministro de Seguridad³³⁰, quien había sido Intendente de Hurlingham entre los años 1995 y 1998. El nexos entre Sobrado y Álvarez era estrechos y haber ascendido a Sobrado fue una continuidad del modelo de la cúpula policial (Diario Hoy 2002b; Diario El Día 2003b).

El jefe policial decidió “renunciar” y Cafiero avaló la teoría del retiro voluntario (Diario El Día 2003c), lo cierto es que días antes una investigación publicada en la Revista 23 confirmaba que Sobrado poseía una cuenta por 330.00 dólares en el paraíso fiscal de Bahamas³³¹. A las acusaciones Sobrado negó tener esta cuenta (Diario El Día

³²⁹ Algunos años más tarde diría una frase similar el actual gobernador Scioli –Véase Cáp.4-

³³⁰ Entre el 26/10/2001 al 23/12/2001 el Ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires fue Juan José Álvarez, quien hasta entonces se desempeñaba como Intendente de Hurlingham. Y que en el año 1998 se había desempeñado como Secretario de Relaciones con la Comunidad y Formación del entonces Ministerio de Justicia y Seguridad. Tras la renuncia de Fernando de la Rúa, pasó a ocuparse de la misma área pero a nivel nacional en las presidencias de Adolfo Rodríguez Saá y de Eduardo Duhalde

³³¹ Luego se encontrarían otras dos cuentas en España por el monto de 107.000 dólares y 327.000 euros, más bonos de deuda de Argentina, Brasil y México (Diario Hoy 2004o)El ministro Cafiero, había precisado el 03-07-2003 que "el comisario general Sobrado pasó a situación de retiro tras presentar su

2003d), incluso negó la existencia del dinero, según un diálogo transcrito por la prensa:—Bueno, mire, tengo que hablar con mi contador —respondió Sobrado cuando Cafiero le preguntó por los 333.000 dólares girados desde el Scotiabank Quilmes de Buenos Aires al de Uruguay y desde allí al Nova Scotiabank de Bahamas.

— ¿Pero de dónde salió el dinero? —le preguntó el ministro Cafiero.

—Es una herencia de mi padre. Yo soy único hijo y ese dinero lo deposité allá para que le quede a mi hija —argumentó el jefe de la Bonaerense.

— ¿Figura en su declaración de impuestos? —insistió el ministro.

—Sí, pero déjeme consultarlo con mi contador. (Página 12 2003b)

También figuró en la causa la negación de Sobrado, ante Cafiero argumentando que sería producto de una herencia (Diario El Día 2003g). Finalmente las investigaciones arrojaron que la suma ascendía a “543 mil dólares en el período entre 1999 y 2001 cuando se desempeñó como Director de Narcotráfico de la policía” en la gestión de Álvarez (Diario Hoy 2004o).

Las investigaciones se extendieron a otros integrantes de la fuerza tanto de la cúpula como de distintas áreas operativas.(Diario El Día 2003c) que resultaron en varios desplazamientos. La cifra de jefes investigados, según anunció el propio Cafiero, se amplió de 44 a 135, y coincide con el total de jefes de Seguridad Departamentales y de Delegaciones Departamentales de Investigaciones (DDI).

Dos casos fueron relevantes el de Alberto Cánepa que fue removido de su cargo al frente de la Departamental de Trenque Lauquen. Desde el Ministerio de Seguridad bonaerense justificaron la remoción con ambigüedad: “Cuestiones operativas”, alegaron los voceros. Cánepa fue desplazado en el marco de una investigación abierta por el ministro Juan Pablo Cafiero sobre el patrimonio de los comisarios de la Bonaerense, y el del ex jefe de la DDI de San Isidro, Aníbal Degastaldi, relacionado con los desarmaderos que pagaban peaje a la DDI de San Isidro y que era imposible ese funcionamiento sin la anuencia de la cumbre en La Plata. (Página 12 2003c)

Ante el fracaso de la elección de Sobrado se buscó un jefe que "debe resistir cualquier investigación patrimonial". Según las fuentes "Ningún integrante de la actual cúpula resiste el tamiz. El único oficial de alto rango que supera el filtro, pero no es de

renuncia por razones personales", lo que fue desmentido por el Gobernador Solá quien aclaró que "(...) por el momento el ministro Cafiero se hará cargo de la fuerza" Sobrado fue acusado de enriquecimiento ilícito y falsificación ideológica de instrumento público. fue absuelto al cabo de un juicio oral realizado por el Tribunal Oral en lo Criminal I de La Plata e n el año2013.

la cúpula, es el Jefe de la Departamental La Matanza, Ricardo Bogoliuk". (Diario El Día 2003e)

Luego los nombres que más posibilidades tenían eran el de Julio Frutos y Claudio Smith. Ambos candidatos eran bien diferentes. Smith fue vinculado con el ex presidente Eduardo Duhalde. El padre de Smith, se desempeñaba como intendente del Polideportivo de Olivos, y mantenía una estrecha relación con el hombre fuerte de la provincia: ambos son oriundos de Lomas de Zamora. Smith era Director General de Operaciones Estratégicas. Mientras que Julio Frutos le había enviado a Duhalde una carta criticando sus últimas decisiones en materia de seguridad, luego de la masacre de Avellaneda (Diario Hoy 2003). "(...) por haber "rifado" la reforma policial y no haber tenido "la voluntad, el coraje o las ganas de mantenerla en el tiempo"(La Nación 2003b)

Durante la gestión Cafiero/Sobrado se produce el 19 de diciembre de 2003 el retiro del Subcoordinador General Operativo Comisario General Roberto Savasta (Clarín 2003a) Cafiero señaló que el pase a retiro de Savasta era "(...) una decisión personal del Comisario General (...), que he aceptado porque el oficial había cumplido las condiciones para dejar la fuerza (...) y está muy convencido de su decisión" (La Nación 2003a). Sin embargo tiempo antes había estallado un escándalo por un micrófono oculto en el sillón de su despacho. "En las espaldas del comisario mayor Roberto Savasta apareció un micrófono que transmitía todo lo que allí se decía. El subjefe ya había tenido mensajes desde la Maldita Policía"(Página 12 2002b)

Su reemplazante fue quien hasta entonces se había desempeñado como Presidente de la Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía de la Provincia de Buenos Aires el Comisario Mayor Eduardo Francisco Colaci³³², quien tras el alejamiento de Sobrado ocuparía interinamente el cargo vacante y ascendería a Comisario General, la máxima graduación de la carrera policial.

Comisario General *Eduardo Francisco Colaci* Superintendente General de Policía (6 de febrero de 2004 -15 de abril de 2004) cuyo desempeño se resume a continuación:

³³² Decreto: 519/03. Cuando se desató el escándalo, que terminó con la cúpula policial reducida a la mitad, Colaci ya era el segundo de la fuerza y debió asumir la conducción, aunque en los papeles el cargo continuaba vacante. (La Nación 2004d). Un integrante de la institución policial comentó "buen muchacho, Sobrado lo eligió porque Colaci no sabía ni dónde estaba parado. pobre se fue de la policía sin saber que había sido el jefe"

Obedeciendo a las intenciones del momento de no tener ningún tipo de jefe en la bonaerense para reforzar la idea del liderazgo civil de la fuerza (Diario El Día 2003f), Colaci asumió el control de forma completamente interina sin ningún tipo de nombramiento. “Apenas se hizo cargo de la cartera, el flamante ministro [Juan José Álvarez] afirmó que iba a reducir la cúpula y a nombrar un jefe de policía. Ya había pensado en Colaci, y en su círculo íntimo todos estuvieron de acuerdo (...) Pero el cambio de planes anunciado (...) desencadenó un cortocircuito con el gobernador Felipe Solá, que dijo en aquella oportunidad: "El jefe de la policía soy yo". (La Nación 2004d)

Pasaron más de seis meses, dos ministros³³³ y una fuerte investigación del patrimonio de 149 jefes policiales de alto rango³³⁴, la *tomografía patrimonial*, “Uno de los primeros casos archivados fue el de Colaci. Estaba "limpio" (La Nación 2004d) para que mediante el Decreto 173/04 promulgado el 06/02/2004 sea nombrado Superintendente General de Policía, en la gestión del Ministro Rivara

En la fuerza lo consideraban un "jefe de escritorio", debido a que "nunca estuvo al frente de una comisaría" ni tampoco participó en el esclarecimiento de hechos importantes, dijo a Clarín un jefe policial en actividad (Clarín 2004a). Al momento de elegir a Colaci, el gobernador Solá y el ministro Rivara tuvieron en cuenta “el óptimo desempeño que demostró a lo largo de su carrera” (Diario El Día 2004a)

Además de la necesidad del nombramiento fue necesario que haya cambios en la cúpula que llevaron a que Julio César Frutos, Héctor Díaz, Claudio Smith, Eduardo González y Ángel Casafús dejen la fuerza; tanto Casafús³³⁵, como Frutos³³⁶ y Smith³³⁷ eran fuerte competidores de Colaci. (Diario Hoy 2004a; Página 12 2004a). El elegido para acompañar la gestión de Colaci, en el cargo de Subcoordinador operativo fue el Comisario General Carlos Alberto Pérez quien se desempeñaba hasta entonces en la Dirección General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad.

Desarrollo de la carrera:

❖ Liceo Policial y a Escuela Juan Vucetich (subdirector)-

³³³ Juan Pablo Cafiero renunció al igual que José Álvarez que estuvo sólo tres meses.

³³⁴ “Pero el caso paradigmático fue el del comisario de Médanos, Juan Manuel Caruso, a quien se le encontraron cinco millones de pesos en una caja de seguridad”. (Diario El Día 2004a)

³³⁵ Casafús fue investigado por el encubrimiento del crimen de María Martha García Belsunce (Diario Infobae 2011b).

³³⁶ En agosto de 2003a raíz de que “(...) el programa "Periodistas", de América TV, mostró las propiedades de Frutos que figuran en su declaración jurada ante Asuntos Internos: tres casas, una de ellas en un barrio de City Bell, de acceso restringido, y dos autos” (La Nación 2003b) .estaba siendo investigado por enriquecimiento ilícito.

³³⁷ Fue retirado del servicio activo, en situación de disponibilidad, cuando la Justicia lo procesó por "obstruir una investigación"(La Nación 2004d).

- ❖ Dirección de Institutos (subdirector).
- ❖ Caja de Retiro, jubilaciones y pensiones de las Policías de la Provincia de Buenos Aires.³³⁸
- ❖ Subcoordinador operativo.
- ❖ Superintendente General de Policía. (Diario El Día 2004a)
- ❖ Hasta su retiro³³⁹, se desempeñaría en la Subsecretaría de Formación y Capacitación del ministerio, a cargo de Haydeé Barletta.

Comisario General *Ernesto Esteban Lamardo*, Director General de Coordinación Operativa (20 de abril de 2004- 28 de junio de 2004 (La Nación 2004c).

En abril de 2004 el entonces Ministro de Seguridad León Arslanián comenzaba su segunda gestión al frente de esa cartera, reasignando los mandos policiales al control civil. “Arslanián (...) entendía que no habría jefe y que era necesario renovar los mandos”.(Diario Hoy 2004h).

Así la coordinación operativa de los Jefes de Seguridad de cada una de las 18 Departamentales se asignó al entonces Subsecretario de Seguridad Martín Arias Duval. Domingo Esteban Marino, en carácter de Subsecretario de Investigaciones en Función Judicial, tendría competencia sobre las Direcciones Departamentales de Investigaciones (DDI) y sobre la Dirección de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad Y la Subsecretaría de Información para la Prevención del Delito, estaría a cargo de Roberto Vicente Vásquez, de quien dependería la Dirección de Evaluaciones para la Prevención de Delitos. Diría Arslanián al respecto con estas medidas contribuimos a la descentralización de la policía planteada en nuestro proyecto original de reforma". (La Nación 2004a). La Policía, sin Jefe, dividida en cinco Áreas, vería conformarse su cúpula con: el Comisario General Ernesto Esteban Lamardo quien en el cargo de Director General de Coordinación Operativa de la Policía de Seguridad, ocuparía virtualmente el cargo de máximo de referente de la fuerza. “(...) ser responsable de la mayor parte operativa de la policía (...) [lo convirtió], en el uniformado más fuerte de la fuerza (Diario Hoy 2004j).

Con Lamardo se harían cargo de las dependencias policiales de alta dirección los entonces Comisarios Mayores: Horacio Módola (Director General de Investigaciones Complejas y Narcocriminalidad); Gastón Javier Pérez (Director General de Seguridad Vial); y los Comisarios Inspectores Oscar Farinelli (Director General de Evaluación de

³³⁸ Vicepresidente 31-08-00 al 31-07-02 y Presidente 31-07-02 al 03-03-03.

³³⁹ Decreto 724/04.

Información para la Prevención del Delito) y Osvaldo Seisdedos, (Director General de Investigaciones en función Judicial) (La Nación, 2004)³⁴⁰.

La nueva gestión de Arslanián pretendió borrar todas las figuras del pasado, entre ellas la del modelo de conducción policial: “La concentración de poder y su ejercicio vertical por parte de un jefe de Policía, con ausencia absoluta de todo tipo de control (...), implicó en los hechos la construcción de cadenas de mando basadas (...) en razones de camaradería, amistad, favoritismo; (...) [que] produjo graves consecuencias. En primer lugar, la implantación de cadenas de recaudación de fondos obtenidos con pretexto de mejorar la vigilancia sobre un objetivo determinado o bien sostener gastos de funcionamiento por insuficiencia de los recursos provistos (...) Como si ello fuera poco, la continuidad, por largos años, de un mismo jefe de Policía – obviamente con la jerarquía escalafonaria más alta– y, consecuentemente, la de su plana mayor y demás oficiales superiores que conformaban su “séquito” y le resultaban funcionales tuvieron como lógica derivación un verdadero bloqueo en las promociones de quienes tenían natural expectativas de ascenso, y hasta la continuidad, por años, de legiones de oficiales que pasaban a retiro mucho tiempo después de lo que reglamentariamente hubiere correspondido” (Arslanián 2008, 63–64).

En este nuevo esquema en que la conducción policial no formaría parte de la cotidianeidad (Diario Hoy 2004h), es nombrado Ernesto Lamardo con la función de supervisar a los jefes policiales de las 18 departamentales y de los servicios centralizados de Caballería, Infantería, Grupo Halcón y Grupo Especial Operativo (Diario El Día 2004c).

La creación de las subsecretarías implicaba que el nuevo jefe sería el Ministro como muestra el cuadro:

³⁴⁰ Antes de finalizar el acto de asunción de los nuevos Directores Generales, el ministro dijo que "las fojas de los elegidos fueron cuidadosamente estudiadas". (La Nación 2004a)



Fuente: (Diario Hoy 2004j)

Con respecto al perfil del nuevo “jefe”, era un jefe de escritorio³⁴¹, incluso él negaba como cierto el calificativo pero al mismo tiempo lo reivindicaba: “Eso no es cierto, para nada, aunque también me gustan las tareas administrativas. No le quiero contestar a nadie, me siento orgulloso de mi trayectoria”. (Diario Hoy 2004k). La trayectoria de Lamardo se centró tanto en áreas operativas como en áreas más administrativas.

Destinos relevantes: Desarrollo de la carrera (síntesis)

- ❖ Comisaría 1ª de Lanús (1973, estuvo tres meses),
- ❖ Escuela Vucetich.(1976, estuvo 16 años como instructor)
- ❖ Subjefatura de la Patrulla de Berazategui (1996, Jefe de Operaciones del Comando de Patrullas de Berazategui.
- ❖ Comisaría de Ranelagh (1997)
- ❖ Comisaría 1ª de Berazategui. (1998, titular)
- ❖ Departamental Pergamino
- ❖ Departamental Dolores

³⁴¹ En el año 1992, tuvo una capacitación en EE UU, cosa rara en los hombres de la fuerza (Diario Hoy 2004k).

- ❖ Departamental Necochea³⁴²
- ❖ COP-Centro de Operaciones Policiales-
- ❖ Institutos (Director General)
- ❖ Coordinación Operativa de la Policía (Director General)³⁴³ (2004).³⁴⁴

En una entrevista brindada al Diario Hoy (2004k), el flamante uniformado, explicaba que la policía había cometido varios errores y debía pedir perdón a la sociedad: “La Policía se ha ido degradando de a poco, y sobre todo no hemos reconocido ante la sociedad todos los errores que hemos cometido. Errores que son imperdonables y que lamentablemente se han ido sucediendo año tras año. Yo le pido perdón a la gente por los errores imperdonables que cometió la fuerza policial en todo este último tiempo”.(Diario Hoy 2004k).

El otro eje de la entrevista giró en torno al problema de la corrupción, explicando que no solo el delito sino la “corrupción” eran el problema que la fuerza atravesaba y que el Ministro (Arslanián) hacía todo lo necesario para erradicarlo: “No tenga dudas de que ese hombre [corrupto] será separado de inmediato de la institución y puesto a disposición de la Justicia. **Al que meta la mano en la lata se la vamos a cortar**³⁴⁵, no va a tener la posibilidad de seguir en la Policía”.(Diario Hoy 2004k).

Como muestran estas dos citas, Lamardo, entendía que la Policía tenía una “enfermedad” y que la misión de la gestión era: “Tenemos que dar el mensaje, acercarnos a la sociedad y pedir perdón por el personal nuestro que se ha visto involucrado en hechos aberrantes”³⁴⁶ (Diario Hoy 2004k).

Sin embargo aunque nunca se cuestionó su “foja de servicios” (Página 12 2004c) y aun después de tantos pedidos de perdón, de todas maneras sería relevado, debido principalmente a las agresiones a una comisaria en la localidad de Tres Arroyos³⁴⁷ y la

³⁴² Para acceder a las distintas departamentales es necesario ser un oficial de jerarquía, en la primera gestión de Arslanián, en 1997, Lamardo fue ascendido a Comisario Inspector y nombrado en varias departamentales poco relevantes, pero a la salida de Arslanián fue nombrado en el COP, área de poco interés para el personal policial (Se lo denomina “aguantadero”. Fuente, entrevista con un integrante de la institución policial)

³⁴³ Cargo más alto para un uniformado en la gestión de Arslanián

³⁴⁴ Trayectoria realizada en base a (Diario Hoy 2004k)

³⁴⁵ La negrita es mía.

³⁴⁶ En esta necesidad de combatir la corrupción policial se ideó un mecanismo bastante particular. Lamardo convocaría a dos o tres oficiales y suboficiales de baja jerarquía a una reunión privada y les exigiría que denuncien hechos de corrupción entre sus compañeros o superiores.(Diario Hoy 2004m).

³⁴⁷ Se arrojaron piedras contra el frente, rompieron vidrios de la seccional, golpearon autos estacionados en la zona y dieron vuelta una camioneta. (Página 12 2004c) La marcha fue impulsada tras la muerte de un joven durante una pelea con otro grupo a la salida de un local bailable. Los vecinos obligaron al fiscal

imprevisibilidad del Jefe Policial que no pudo prever una situación así en un lugar como Tres Arroyos, donde ya había ocurrido lo de Nair Mostafá³⁴⁸; como así también la toma del Ministerio de Seguridad, durante una hora , por oficiales y suboficiales retirados, jubilados y pensionados, además de familiares de policías en actividad encabezados por el Comisario (R) Edgardo Mastrandrea que reclamaban la eliminación de dos de los proyectos de ley propuestos por Arslanián que afectaban la obra social y los haberes jubilatorios³⁴⁹. Arslanián calificó lo ocurrido como "los últimos estertores de la maldita policía y sus representantes más conspicuos", y expresó su "firme decisión de profundizar el proceso de transformación y saneamiento de la fuerza"(La Nación 2004e).

Lamardo trató de deslindar la responsabilidad por lo ocurrido en Tres Arroyos "(...) lo que falló fue la falta de operatividad del Jefe de la Departamental de Bahía Blanca. Yo le había ordenado que estuviera en el lugar, que llevara grandes cantidades de policías a la noche para no irritar más a la gente, que dialogara con las autoridades judiciales y con el intendente" (Diario El Día 2004f). El ex jefe policial admitió luego que lo tomó "por sorpresa" la decisión ministerial de su relevo. "Cuando finalizó la definición de todo el operativo que se iba a implementar al día siguiente, me llamó el Subsecretario de Seguridad, del cual yo dependía, y me dijo que por razones de falta de previsibilidad yo estaba relevado. En ningún momento pude hablar con el señor Ministro"(Diario El Día 2004f)

Lamardo³⁵⁰ fue uno de los pocos directivos policiales que desde el año 2000 a la fecha no fue apartado de la fuerza por causas de corrupción. En su caso el alejamiento se relacionaba con el mal desempeño. Arslanián reconoció que Lamardo tenía "Una larga actuación en la fuerza, cerca de 30 años; había llegado al grado superior, tenía una buena foja de servicios, en fin, merecía un buen concepto [pero] lo que le cuestionó tanto a él como al Jefe de la Departamental de Bahía Blanca fue no haber asumido el rol que tiene que asumir el policía, que es dar la cara, tener un rol importante como mediador, hablar con la gente, apaciguar los ánimos, establecer caminos de diálogo. No

y al juez del caso a marchar con ellos. Los policías debieron semi-acuartelarse, mientras refuerzos de Bahía Blanca, Azul y Tandil intentaban controlar las corridas por el centro de la ciudad.

³⁴⁸ El 31 de diciembre de 1989, una multitud apedreó la comisaría e incendió varios patrulleros para repudiar la falta de actuación de la Policía ante la desaparición de la niña Nair Mostafá.

³⁴⁹ El ex comisario inspector Edgardo Mastandrea, lideró esta manifestación. Que reclamaba por la eliminación de dos de los proyectos de ley propuestos por Arslanián: la creación de un Instituto de Servicios Sociales con una conducción integrada por civiles y el que dispone un incremento en los aportes previsionales, la edad de jubilación y cambios en el Fondo de Ayuda Financiera policial.(La Nación 2004e).

³⁵⁰ Al igual que el Comisario General Colaci.

se puede tener una Policía que en vez de hacer eso se encierra y se desentiende de los problemas y cree que su misión es estar encerrada en una comisaría”.(Página 12 2004d). La misma posición tomó el Ejecutivo Provincial en especial la vicegobernadora Graciela Gianettasio al decir “en la Policía de la provincia de Buenos Aires no se permitirá la toma de comisarías, y comisario que tenga la comisaría tomada pasa a retiro” (Página 12 2004e; Diario Hoy 2004n)³⁵¹

El punto fue la dimensión mediática que tomaron los sucesos de Tres Arroyos en una gestión política que recién asomaba³⁵². Ejemplo de ello fueron las palabras de Arslanián quien consideró que las manifestaciones fueron “muy favorecidas” por la prensa, y también es curioso y paradójico porque se dan precisamente en momentos en que nosotros estamos llevando adelante una depuración muy profunda y muy motivada de la Policía. (Página 12 2004d).

Superintendente *Héctor Iglesia* Director General de Coordinación Operativa (28 de junio de 2004- 30 de noviembre de 2005).

En este contexto y con la necesidad de un nuevo mando asumió Iglesia. Los motivos por los cuales fue elegido, según el propio Ministro: “Tuvo muy buen desempeño en el poco tiempo que llevaba en la Departamental de Lomas de Zamora, en el sentido de llevar adelante una acción de prevención importante, una gran cantidad de procedimientos para efectivizar capturas pendientes, detenciones de personas vinculadas con el delito, secuestros de automóviles robados, de droga. En un departamento de alta conflictividad como Lomas de Zamora aprecié personalmente que se estaba moviendo sumamente bien y que tenía una muy buena capacidad de conducción”.(Página 12 2004d)

³⁵¹ Al respecto comentaba un integrante de la institución policial” Como todo tratar de “tomar” las comisarías se había puesto de moda. Si los presos eran o no trasladados a la cárcel, que supone siempre la orden de un juez, los familiares atacaban la comisaría. Si el patrullero no había llegado cuando lo pidieron (generalmente había funcionado uno de los dos móviles que tenían, porque a uno siempre le pasaba algo y no llegaba el dinero para los repuestos desde el Ministerio) también intentaban tomar la comisaría. Así que los comisarios resolvieron instalar cámaras de seguridad en el frente y en los techos, de esta forma cuando atacaran a la Policía ésta podría reprimir y demostrar que si no lo hacía podía hasta morir un policía apedreado, porque esto era fácil si tomaban la comisaría y se reprimía te echaban porque eras corrupto y represor, si los dejabas avanzar no sabías trabajar de Policía y entonces te echaban también Lo bueno es que después de dos o tres veces que los “asaltos” terminaron a los palos, nadie más intentó hacerlo y tampoco pudieron echar a nadie. Porque como siempre la responsabilidad nunca era política, siempre era de los policías”.

³⁵² Eso se puede observar en las palabras de Arslanián “Todos debemos contribuir, y cuando digo todos digo los que intervienen en esto, nosotros en la prudencia de nuestra respuesta, y los medios de comunicación en la prudencia con que se deben manejar tratando de no incentivar estas expresiones”(Página 12 2004d)

Héctor Iglesia, al asumir, sostuvo que: “la policía tiene que estar cerca de la gente”(Página 12 2004e) pero al mismo tiempo recalcó el papel de la policía "la opinión del Ministerio de Seguridad es consensuar y desarrollar las actividades que quiera la gente que desea manifestarse pero dentro del marco de la ley" y agregó que va a "tratar de consensuar, de disuadir para normalizar esta situación a la que hemos llegado" (Diario El Día 2004c). El punto giraba en torno a que la policía no reprimiría “pero nunca vamos a permitir que por la fuerza cada uno haga lo que quiera y rompa las oficinas públicas, y que el personal policial mire para otro lado".(Diario El Día 2004e)

Con respecto a su perfil, a diferencia de sus antecesores no había pasado la mitad de la carrera en la Escuela de Policía, sino por lo contrario era operativo y contaba con una gran particularidad “estar siempre en los operativos para coordinar personalmente los procedimientos”(Diario El Día 2004e)

Desarrollo de la carrera:

- ❖ DDI de La Plata (1999 a 2000, Sub-jefe).
- ❖ Departamental Pehuajó (Sub-jefe).
- ❖ DDI San Martín. (Jefe).
- ❖ Coordinador de seguridad.
- ❖ Departamental Lomas De Zamora.
- ❖ Coordinación Operativa de la Policía(Diario El Día 2004e)

Había algo más en el perfil de Iglesia que lo hacía funcional a los objetivos ministeriales, él mismo fue víctima de la inseguridad al perder un hijo en el año 2000³⁵³.

Aunque Arslanián aclaró que no fue tenido en cuenta por el trágico hecho reconoció en el funcionario policial cierta sensibilidad ante los problemas:

³⁵³ El día 27 de agosto del 2000 María Victoria Chiaradía y Héctor Horacio Iglesia Braun, salieron de paseo en el Corsa del Inspector Héctor Iglesia en la localidad de Bahía Blanca. (Diario La Nueva Provincia 2009). Nueve días más tarde fueron encontrados hallados en un monte, dentro de la estancia Sauce Corto, a unos tres kilómetros de la ruta 76 —casi en la mitad de camino entre Coronel Suárez y Sierra de la Ventana— por un peón rural (Clarín 2000d). Las pistas fueron escasas, y recién a los dos días se hallaría el auto sin la patente y sin la rueda de auxilio. Varias hipótesis se manejaron a) secuestro, pero perdió peso al pasar el tiempo y los captores no pedían rescate; b) “venganza”, la que fue descartada rápidamente por el mismo Iglesia; y c) robo al “voleo” la que pareció ser la más apropiada ya que “Los chicos estaban con la ropa intacta, sin marcas de golpes ni de un intento de violación. A María Victoria le faltaba su cartera roja, a él su billetera, el abrigo y el celular” (Clarín 2000e) Todo pareció indicar un robo que “salió mal”. Finalmente dos de los acusados de instigar el robo (que participaron en el crimen nunca fue probado) quedaron libres por la ley del 2 x 1 -cumplieron los dos tercios de la pena-. Los dos acusados eran el autopartista Juan Antonio Corona y el chapista Martín Goyeneche.(Diario Hoy 2005b).

– ¿Es una casualidad o no que Iglesia sea un padre que ha perdido un hijo a manos de delincuentes?

–Es una casualidad, no fue un dato decisivo, pero creo que ese hecho lo sensibiliza mejor para la comprensión de los problemas de los demás.(Página 12 2004d).

A pesar del gran perfil, apenas asumió tuvo que enfrentar la marcha por el caso de Diego Lucena, que aunque no acabó como la toma de Tres Arroyos implicó ciertos destrozos³⁵⁴. (La Nación 2004h).

Luego de más de un año en el cargo Iglesia pide el retiro³⁵⁵, las suposiciones fueron varias y según el subsecretario de Seguridad provincial Martín Arias Duval: "Iglesia tiene 31 años de servicio en la policía y cree que cumplió un ciclo al frente de la fuerza. Además, argumentó que tiene asuntos pendientes de su vida privada que resolver. Ha hecho una buena tarea en su cargo" (Diario El Día 2005b). La mujer comentó que su marido "se alejó la semana pasada de la Policía bonaerense para colaborar con la investigación sobre el asesinato de su hijo, y ahora está destruido". (Diario Hoy 2005b).

Superintendente *Daniel Rago* Director general de Coordinación Operativa (30 de noviembre de 2011-12 de diciembre de 2007)

La prensa indicaba que Rago era un hombre de confianza(Clarín 2005b) y esto se debía principalmente a su rol como Interventor en Mar del Plata. Rago había estado implicado en la causa AMIA, pero Arslanián aclaró que era una víctima: "Rago fue víctima de una intriga policial, el propio Cafiero luego lo reivindicó, fue muy buen jefe policial en Mercedes y en Mar del Plata. Fue víctima de una maniobra policial, se lo vinculó con Ribelli con el que estaba vinculado su hermano y fue utilizado en la interna policial para sacarlo del medio. Lo reivindicó Cafiero en su momento y yo dándole la misión jerárquica que tiene ahora, sino, no estaría donde está"(Página 12 2006b). Con este historial de "hombre de confianza" Rago fue designado como máximo referente de la fuerza policial, y a diferencia de sus predecesores asumía sin que el anterior jefe

³⁵⁴ Diego Lucena fue asesinado el 20 de junio de 2004, a la salida de un boliche de Isidro Casanova. Su familia siempre afirmó que los autores del crimen fueron policías, pero la Justicia está convencida que todo fue consecuencia de una pelea desatada por rivalidades entre equipos de fútbol.

³⁵⁵ En palabras de Iglesia "El viernes pasado le solicité el pase a retiro al ministro, ya que creo haber cumplido una misión importante dentro de la fuerza y además tengo una asignatura pendiente con mi familia"(Diario Hoy 2005a)

fuera pasado a retiro compulsivamente o renunciase por algún escándalo, lo que aparece como “útil” porque mostraba una imagen de continuidad en la gestión.

El Comité de Análisis de la Información sobre el Crimen Organizado (CAICO) creado en el ámbito del Ministerio de Seguridad³⁵⁶, que debía diagramar y definir acciones policiales concretas frente a numerosas formas delictivas enmarcadas en el crimen organizado tales como, por ejemplo: los secuestros y el lavado de dinero, recomendó la Intervención de la Jefatura de Seguridad Departamental La Plata a fin de adoptar las medidas necesarias a la problemática delictiva reflejadas en el mapa del delito jurisdiccional³⁵⁷. Así es designado Rago como Interventor (Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires 2004), quién además estaría a cargo del despliegue operativo “de la IV Cumbre de las Américas que le costó un pre infarto³⁵⁸” (Diario El Día 2005a).

Con respecto al tema vital de la corrupción policial, Rago se mostró optimista al hablar de su propia situación, "Hace unos años, la Policía estaba en el fondo del mar. Mis hijos tenían vergüenza de decir que yo era Comisario. La gente veía un uniforme y se alejaba" (Clarín 2005b), igualmente lejos de afirmar la erradicación de la corrupción reconoció la existencia de policías indecentes, “pero, de a poco, eso se va terminando. Hoy el funcionario policial tiene controles permanentes. Sabe que un mal paso lo lleva a la Justicia o determina la inmediata intervención de Asuntos Internos. La corrupción policial está en retroceso” (Clarín 2005b).

Su perfil, al a igual que el de Iglesia, era altamente operativo

Desarrollo de la carrera:

❖ Departamental Azul (de febrero a mayo del 2003, titular)

³⁵⁶ Integrado por varios miembros permanentes, entre los que estaban el ministro de Seguridad bonaerense junto a los subsecretarios de Seguridad, de Investigación en Función Judicial y de Investigación para la Prevención del Delito de la provincia de Buenos Aires (Diario Hoy 2004).

³⁵⁷ Entre varios problemas la gota que rebalsó el vaso fue que en un lapso de 17 horas se registraran tres crímenes -las víctimas fueron un taxista, una jubilada y un empresario carnicero-(Diario El Día 2004h). Otros problemas eran los robos a jubilados a lo que Rago decía :“Vamos a tener una mayor prevención policial en la vía pública para evitar estos delitos, en eso voy a trabajar fuertemente, y vamos a tener un mayor acercamiento a la ciudadanía porque tenemos que integrarnos a la sociedad”,(La Nación 2005c).“Es un delito aberrante. Lo atacaremos con mayor presencia en las calles y con investigaciones sobre bandas organizadas que se dedican a esto. Tenemos detectados los lugares donde hay mayor número de casos. Si es necesario, utilizaremos personal de Infantería para "saturar" esas zonas” (Clarín 2005b).

³⁵⁸ Un integrante de la institución policial comentó al respecto:” Eso sí que fue el gran verso, se venía la Cumbre y los presidentes de otros países con la posibilidad de problemas en puerta, así que Rago “se enfermó” y allí fue el pobre gordo Iglesia, que sí se tenía que operar de la vesícula pero que no quiso dejar de acompañar la gestión. Pobre murió por una complicación de la vesícula pocos meses después del retiro. Lo bueno es que milagrosamente Rago ni bien terminó la cumbre, se curó”

- ❖ Departamental Mercedes (de mayo de 2003 a noviembre del 2004, titular)
- ❖ Dirección General de Operaciones Complejas y Narcocriminalidad (2005, titular)
- ❖ Interventor en Mar del Plata (2005)
- ❖ Coordinación Operativa de la Policía (2005) (Diario Hoy 2005a; Clarín 2005a)

Solicito el retiro al asumir el nuevo, gobernador, Daniel Scioli quien plantearía un nuevo giro en la política de seguridad bonaerense, al designar a Carlos Stornelli como Ministro de Seguridad, y con él el regreso de la Contrarreforma.

Superintendente *Daniel Alejandro Salcedo* Superintendente de Coordinación General (12 de diciembre de 2007-18 de febrero de 2009).

Scioli había afirmado que no iba a modificar las leyes de Arslanián (Diario El Día 2007e). Sin embargo mediante el Decreto 74/07 B promulgado el 12/12/2007, se creó la Superintendencia General de Policía y se designaba a Salcedo como su titular (Decreto 75/07 B); sustentando la modificación en las atribuciones que le otorga la Constitución Provincial al gobernador en su carácter de jefe de la Administración de la Provincia (art 144º). Esta “nueva” superintendencia dependía de Stornelli, quien al respecto decía: “Es un superintendente [Salcedo] que estará subordinado a mi persona y a los subsecretarios, especialmente al de Seguridad y al de Investigaciones. Viene a ser un jefe policial”, (Diario Hoy 2007a)

El nombramiento de Salcedo³⁵⁹ no sólo sería algo “nuevo” sino también el mensaje de un cambio más profundo. Ejemplo de ello fue su designación como Superintendente General de Policía(Diario Perfil 2007b)en un cargo mayor al que existía en la gestión de Arslanián³⁶⁰,incluso fue necesario la creación de una nueva

³⁵⁹ Es necesario destacar que de todos los superintendentes de la gestión Arslanián los únicos que “sobrevivieron” fueron Daniel Salcedo, Juan Carlos Paggi y Roberto Silva, estos últimos de perfil académico fueron directores de La Escuela de Policía Juan Vucetich, y Salcedo fue Subdirector Al respecto un integrante de la institución policial comentaba: “ah, vos estás hablando de los cursillistas. Les decían así porque habían pegado *re bien* con la gestión Arslanián, porque en realidad nunca habían trabajado de policías, sino que su carrera estuvo siempre en destinos no operativos con fines de semana libres y muchos cursitos con diploma para el curriculum”

³⁶⁰ El cargo de Jefe de Policía había sido suprimido de la estructura policial en 1998 en la primera gestión de León Arslanián.En 1999 cuando Carlos Ruckauf asumió la gobernación provincial y designó al ex militar "carapintada" Aldo Rico, se retomó la figura de "jefe virtual" que quedó a cargo del Comisario General(RA) Ramón Oreste Verón con el cargo de la Superintendente de Coordinación General

insignia para tal motivo que fue publicada en la Boletín Informativo n°92 del lunes 31 de diciembre del 2007³⁶¹.

En realidad se trató de una recreación política, porque el cargo ya había sido creado el 04 de diciembre de 2001 (Comisario General Amadeo D'Angelo) por decreto del entonces gobernador Ruckauf en reemplazo del "Superintendente de Coordinación General", y publicado en la Orden del Día de la institución, bajo el número 125 del miércoles 5 de diciembre de 2001³⁶².

Algo similar ocurrió con la insignia que se destacaba por poseer cuatro estrellas,(Comisario General Amadeo D'Angelo), una más, que la máxima jerarquía del escalafón (Comisario General-tres estrellas); aunque ha de reconocerse que para el caso de Salcedo hubo un tanto más de inventiva en el diseño. Resolución: 006578 del 15 de noviembre de 2001 del Ministro de Seguridad Juan José Álvarez. Publicado en la Orden del Día de la institución, bajo el número 122 del martes 20 de noviembre de 2001³⁶³.

También Salcedo afirmó que no habría cambios: "Lo dicho no implica cambios de marcha, o modificaciones de programas; por el contrario, continuidad de los mismos, seguir adelante con lo que está bien y profundizar lo que por falta de tiempo no llegó a concretarse."(Diario Decisión 2007)-

La gestión Stornelli/Salcedo proponía revalorar la *expertise* policial: "Hoy nuestra Policía se encuentra frente a uno de esos acontecimientos que se destacan del resto, que marcan un punto de inflexión. A partir de hoy nuestra institución vuelve a tener la responsabilidad, la oportunidad, el compromiso de ser conducida por quienes fuimos formados para ello, de ejercer nuevamente la gestión de sus propios actos." Salcedo, La Bonaerense no existe más, nosotros somos la Policía de la Provincia de Buenos Aires", agregando cierta empatía con las políticas del ex Alcalde de New York Rudolf Giuliani, que desarrolló "políticas de Estado sumamente comprometidas a

(Coordinación de las Policías de la Provincia). En la segunda etapa reformista (Arslanián) ratificó el concepto de que un civil debe estar a cargo de la fuerza.

³⁶¹Insignia véase el Anexo 8.

³⁶² "Artículo 1º: Denominase a la actual "Superintendencia de Coordinación General", dependiente del Ministerio de Seguridad, "Superintendencia General de Policía" y al titular de dicho cargo "Superintendente General de Policía". Art.2º: Dejase establecido que las menciones y competencias que la normativa vigente realiza y asigna a la "Superintendencia de Coordinación General" y al "Superintendente de Coordinación General" deben entenderse referidas a la "Superintendencia General de Policía" y al "Superintendente General de Policía", respectivamente".

³⁶³ "Artículo 1º: Aprobar el atributo distintivo propiciado, para el Superintendente de Coordinación General, cuyo diseño obra como parte integrante de la presente (...). Artículo 2º: Disponer el uso obligatorio en los uniformes que vista en cualquier circunstancia, el Superintendente de Coordinación General".

marcar el error de los gobernantes hacia la sociedad”³⁶⁴; o en otras palabras “tener una mayor presencia, ser más activos en el accionar preventivo y represivo, que es lo que piden los ciudadanos, que se prevengan los delitos y que cuando se consuman sean reprimidos y esclarecidos”, diría Salcedo. (Diario Decisión 2007; Diario Hoy 2007d).

Salcedo es Licenciado en criminalística con especialización en toxicología (Diario Hoy 2007b)³⁶⁵; estuvo sólo dos años en la calle y luego se integró al área científica, o en palabras de la jerga policial “todavía le debe un borracho a la policía”. El perfil era netamente técnico/académico en palabras de Stornelli (Diario Hoy 2007a), pero con poca “calle”.

Desarrollo de la carrera (síntesis):

- ❖ Comisaría de General Rodríguez.
- ❖ Escuela Juan Vucetich (Subdirector).
- ❖ Dirección de Antecedentes (Titular).
- ❖ Dirección General de Policía Científica en Función Judicial (2004, Arslanián)(La Nación 2009a).
- ❖ Superintendente General de Policía (2009).

Salcedo fue uno de los policías elegidos por la gestión de Arslanián para dirigir la Policía Científica, un funcionario de la gestión de Arslanián decía: “Salcedo -creo yo- tiene una alta calificación en materia científica pericial, tiene un perfil académico importante y aunque tuvo durante nuestra gestión la conducción de la Policía Científica, no tuvo la conducción de la Policía (...) cuando Scioli lo nombra jefe, Salcedo debía dirigir también a las otras Policías de Comunicaciones, la policía vial, de seguridad y la policía de investigaciones; digamos que ahí es cuando empiezan a aparecer algunas cuestiones que no habían aparecido antes, porque cuando uno está encapsulado en un rol más técnico, como el que estaba, era más controlado”. El testimonio de este funcionario muestra que Salcedo probablemente haya tenido intenciones de proyectarse

³⁶⁴ Rudolph Giuliani y William Bratton fueron los promotores de: Broken Windows Theory, la cual supone que si el desorden social y violento menor no se corrige a tiempo alcanza grandes niveles de criminalidad en los barrios (Harcourt 1998, 292), su teoría se sustenta en: a) aumentar las penas por desórdenes menores, b) alta tecnología y c) aumentar los poderes de policía (mediante reformas organizativas y cambios legislativos) de manera que logre una mayor facilidad y cantidad de arrestos. (Davis y Reyes 2007, 651)

³⁶⁵ Licenciado en Criminalística Universidad de Buenos Aires -UBA .Posgrado en Toxicología y Química legal en la Universidad de Buenos Aires - UBA y Diplomado en Ciencias Forenses, Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina. Actualmente es titular del Instituto de Criminalística argentino.

más allá del grado de Superintendente de Policía Científica pero lo importante aquí, es comprender su funcionalidad con la Reforma en la medida de que estuviese “encapsulado”. Como se observó en el capítulo 3 muchas veces los funcionarios que “quedan”, no necesariamente son los más aptos para desempeñar la función policial. Salcedo fue útil para el proceso reformista en la Policía Científica, pero luego se convirtió en el primer referente policial del movimiento contrarreformista, tema que seguramente debió haber sorprendido a los cuadros civiles de la segunda etapa reformista.

Superintendente/ Comisario General *Juan Carlos Paggi* Superintendente General de Policía (18 de febrero de 2009-30 de noviembre de 2011)

Luego de la fusión de los Ministerios de Seguridad y Justicia, fue ratificado en el cargo por Decreto: 603/10.

Cuando finalmente Salcedo pidió la renuncia³⁶⁶, Stornelli (Diario Hoy 2009b) explicaba que el motivo era “la voluntad de un merecido descanso” y que “No es una limpieza lo que se está haciendo, es un recambio natural que se hace todos los años” (Diario El Día 2009b)

Sin embargo hubo tres causas que parecen haber precipitado su alejamiento: los llamados caso Bergara³⁶⁷ y Garrido³⁶⁸ a la que se sumó una disputa de poder³⁶⁹ (Página 12 2009a) con el Director General de Coordinación Operativa de Seguridad Juan Carlos Paggi, quien era su virtual segundo al mando. La lectura de Scioli fue “Haremos todos los cambios que sean necesarios para mejorar la operatividad de la fuerza”, (Página 12 2009a); tal vez alejándose de la idea del policía *profesional* representada en la figura de Salcedo, un perfil técnico y académico, o como diría Scioli

³⁶⁶ La que fue aceptada mediante el Decreto: 133/09, mediante la figura del Retiro Activo Voluntario.

³⁶⁷ En la localidad de Ranelagh (Buenos Aires) el 20 de diciembre por la noche fue secuestrado el empresario Leonardo Bergara quien permaneció 33 días. Fue encontrado gracias un llamado al 911 en una vivienda del barrio de Berazategui conocido como El en la casa del jefe de calle de El Pato. Hubo varios detenidos, policías retirados y en actividad, pero finalmente procesados sólo dos de ellos: el oficial Víctor Vega, de la Policía Distrital de Berazategui, y el teniente Diego Maximiliano Costa, de la Comisaría Primera de Quilmes. (Diario La Nación 2009a).

³⁶⁸ El asesinato se dio el 17 de febrero del 2009. El teniente Aldo Roberto Garrido que ya había cumplido sus años de servicio pero seguía en función por pedido Luis Cayuela (en ese entonces juez de la Cámara Penal de San Isidro), el triste hecho sucedió en un asalto a un local del centro de San Isidro en el cual los ladrones escaparon dándole dos tiros al efectivo. La misa en la catedral contó con más de 300 personas y la presencia de la plana mayor policial. (Diario Hoy 2009a)

³⁶⁹ Poco después de asumir como nuevo jefe policial Paggi aclaró el asunto al decir que su relación con Salcedo “No era profunda, pero en todo este tiempo (los dos asumieron con Carlos Stornelli) nos hicimos amigos” (Diario Hoy 2009c)

(Diario Hoy 2009b) “[Paggi] es un hombre con una vasta experiencia”³⁷⁰. Pero lo cierto es que tanto Salcedo como Paggi provenían de carrera política, más que policial, lo que les permitió adaptarse rápidamente al “nuevo” discurso. Dos funcionarios civiles de la Reforma dieron una visión distinta del accionar de Paggi durante la Reforma, el primero me decía, “Paggi no era funcional a un cambio de conducción, Paggi era un hombre viejo del proceso, de la policía vieja, a mí me parecía que era una decisión estratégica sacarlo de allí y llevarlo al área operativa porque era necesario que en el área operativa apareciera gente vinculada a la academia que no estuviera tan contaminada”

Mientras que el segundo funcionario me decía “Paggi formaba parte de un grupo de policías en los cuales nosotros depositamos nuestra confianza y que la verdad en ese momento se jugaron por la Reforma, era un grupo, dentro de la policía, que decía son los de la “Escuela”, estos no son operativos son de “Institutos” están poco contaminados. Cuando nosotros nos hacemos cargo había que cambiar, había que designar los Jefes Departamentales. La Plata es un lugar muy complejo, con un Poder Judicial muy particular, la sociedad platense también es particular y el peso pesado de la política bonaerense está ahí. Es muy difícil poner un jefe Departamental en La Plata que no tenga una buena llegada a los platenses. (...) Paggi es un tipo que trabaja bien, era muy capaz, estaba bien formado, muy vivo, muy inteligente, era platense, conocía a los fiscales, conocía a los jueces y a la sociedad platense. Nosotros teníamos nuestra lucha con algunos jueces que tenían sus problemitas porque le rompíamos sus negocios. (...) Nos pareció que Paggi tenía el perfil adecuado. Luego lo mandamos como Jefe Departamental de Almirante Brown³⁷¹- había unos jueces que lo tenían en la mira porque Paggi no accedía determinados requerimientos-. En las dos gestiones Paggi no nos trajo ningún problema Cuando nosotros nos fuimos Paggi me dijo que tenía llegada a Scioli”.

Lo antedicho muestra que lo que la Reforma definió como poco “contaminado” en el caso de Paggi, se basó en el prejuicio de que la gente de “Institutos” era más “apta” que la operativa. Paggi según el testimonio de este funcionario fue muy útil para

³⁷⁰ Cabe mencionar que parte del Poder Legislativo provincial estaban de acuerdo con la designación de Paggi y con los cambios en la política de seguridad, ejemplo de ello fueron los dichos del Senador Enrique Salzmán: “conozco a Paggi y tengo confianza en él porque es una persona honesta” y la Diputada Silvia Caballero: La solución es reforzar la Policía, aumentar los efectivos y los móviles, eso ya se vio en algunos municipios donde hubo resultados. Ambos formaban parte del Frente para la victoria. (Diario Hoy 2009b).

³⁷¹ La Departamental de Almirante Brown es donde vive Martín Arias Duval, que en el momento en que Paggi fue nombrado Jefe Departamental, se desempeñaba como Subsecretario de Seguridad en la gestión de Arslanián. Renunció el 07/12/2007 (Decreto: 3934/07)

la Reforma lo cual confirma que muchos policías perduraron en su cargo más que por su profesionalismo (condición no necesaria en algunos casos), por responder al mando civil de forma satisfactoria.

Al momento de asumir dejó en claro de cómo sería su gestión al afirmar "Voy a respetar los lineamientos políticos, creo que la policía debe estar sujeta a nuestros máximos referentes políticos y, sin duda, también atender a la gente, tiene que ser una síntesis" (Clarín 2009a). De esta manera mostraba su claro interés de no ser un jefe policial fuera de los intereses políticos³⁷² y al mismo tiempo mostraba la intención de seguir con el papel que había desempeñado Salcedo³⁷³, "No hablo de transformaciones, no creo en los golpes de efecto, creo en la continuidad de un proyecto que va dando sus resultados y esto es muy importante (...) Recibo la misma policía que yo conduje debajo de Salcedo, puede haber una impronta personal pero trataremos de seguir adelante con un proyecto que viene dando buenos resultados, los resultados están a la vista. Y si las cosas venían funcionando, trataremos de que funcionen mejor. Pero no cambiar lo que esté bien" (Clarín 2009a).

Con respecto a la inseguridad Paggi reconoció ciertas deficiencias - "Necesitaríamos 16 mil hombres más- calcula- pero se necesita por lo menos un año³⁷⁴ para capacitar a un policía en el uso del arma, la lucha contra el delito y el respeto de los derechos de las personas"(Diario Hoy 2009c). Con respecto a la sugerencia proponía: capacitar permanentemente al personal; solidarizarse con la víctima; y mejorar la proximidad con el vecino, porque ellos saben a dónde volcar los recursos materiales y humanos (Diario Hoy 2009c).

Sobre la corrupción policial afirmo que "Tenemos que mirar el bosque que crece, la ciudadanía entiende que hay muchos [Aldo] Garrido en la provincia y son bien reconocidos, ojalá esos Garrido sigan estando vivos" (Diario Hoy 2009c). Reconoció la ausencia de "cabecillas" pero explicó la existencia de focos de corrupción, "(...), esos mismos focos están en todos los estamentos sociales (...) La tarea de la policía es continuar su trabajo y tratar de *autodepurarse*. "(...) Hubo quinientos y pico de exonerados el año pasado nada más. Además, se hicieron miles de investigaciones.

³⁷² Luego de la muerte de un uniformado Paggi habló de cambios y explicó que "Hay que profundizar lo que estableció desde el comienzo de su gestión el gobernador (Daniel) Scioli, que la seguridad la construimos entre todos" (Diario El Día 2009c)

³⁷³ Con respecto a la gestión de Salcedo, Paggi afirmó: "Salcedo hizo un gran trabajo de transición entre el proyecto de León Arslanián y el de Stornelli". (Clarín 2009b)

³⁷⁴ La gestión de Arslanián había desdoblado el proceso de educación seis meses de curso en la Escuela de Policía y el resto de la capacitación -ya como policía- trabajando en tareas menores.

Aumentó el 230 por ciento el total de casos investigados por Asuntos Internos” (Página 12 2009b). “Hace mucho más ruido el árbol que cae, y de él se saca mucha leña” (Diario El Día 2009c).

Paggi demostró un discurso muy similar al de la gestión de Arslanián al afirmar que “no tengo ningún tipo de simpatía con el plan de Tolerancia Cero” (Página 12 2009b) y al comprender la pluricausalidad de la inseguridad como la realidad de cada región afirmó: “Hay que garantizar un orden social justo, pero también hay que estar identificado con los valores e intereses de esa comunidad que le da sustento. El plan de seguridad social provincial se debe construir desde las bases, desde cada localidad, porque hay que darles respuestas locales a problemas que son estrictamente locales (...)El problema tiene que ver con la inclusión social.” (Página 12 2009b). Sobre el accionar policial expresó su disconformidad hacia la “mano dura” pero admitió que “la propia vecindad es la que nos pide medidas extremas como pena de muerte, cadena perpetua y otras cosas más que no me atrevo a decir” pero también rescató la importancia del vecino, “Nada mejor que el vecino para tener la sensación térmica de lo que está ocurriendo (Página 12 2009b). Sin embargo, días después, ante el asesinato de dos policías Paggi dio su conformidad con la idea de Scioli de bajar la edad de imputabilidad: "Generó un debate que tiene que ver con la imputabilidad de los menores de edad, esto es público, nosotros estamos acompañando y profundizando esto que el gobernador ha encabezado" (Diario El Día 2009d)

Con respecto a su perfil mostró una amplia trayectoria académica según Página 12(2009b), Paggi es “licenciado en Ciencias Políticas[y] tiene el doctorado en Ciencias Sociales y en Ciencias Jurídicas³⁷⁵”. Al igual que Salcedo el perfil era académico pero menos técnico y con cierta “calle” que supo mostrar en su desempeño como Jefe Departamental por varios años. Como bien reconocía “Yo creo que hay que estar en contacto (para combatir la inseguridad). Tal vez lo veo así por mi formación académica y porque necesito analizar el problema desde un punto de vista social” (Página 12 2009b). El Gobernador también reconocía esta dualidad del perfil de Paggi "es un hombre con una vasta experiencia, ha estado al frente de la Escuela Vucetich y con las responsabilidades que ha tenido; es un hombre que ocupaba hasta ahora una función muy importante en el actual esquema"(Diario El Día 2009a)

³⁷⁵ Un integrante de la institución policial decía: “eso es cuento Paggi y Silva son profesores de Historia, y desde allí saltaron a conducir, por su gran habilidad política.”

Su carrera profesional está marcada por la docencia; alrededor de diez años estuvo en formación de institutos³⁷⁶ donde logró notoriedad en la gestión de Juan Pablo Cafiero al ser ascendido a Comisario Inspector y ser nombrado Director de la Escuela de Policía.

Luego con la gestión de Arslanián en el primer recambio de la cúpula policía Paggi fue nombrado titular de la departamental La Plata y luego confirmado en el cargo con el ascenso a Comisionado (Comisario Mayor) (Diario El Día 2004g)

Desarrollo de la carrera (síntesis).

- ❖ Liceo Policial Comisario General. Jorge V. Schoo, Director
- ❖ Escuela de Policía Juan Vucetich, Director (2003)
- ❖ Departamental la Plata, Jefe (2004)
- ❖ Coordinación Operativa de la Policía (2007)
- ❖ Superintendente General de Policía (2009)

La continuidad de Paggi al mando de la cúpula fue notable, ya que no se lo incluyó en las *purgas* de los altos mandos. Durante la gestión Stornelli fue la del caso Pomar³⁷⁷ se pasaron a retiro a cuatro superintendentes, se reubicaron y se ascendieron a otros. El jefe de la Policía, Juan Carlos Paggi, fue ratificado en su cargo, y en reemplazo del Superintendente de Investigaciones en Función Judiciales Antonio Torreira fue nombrado el Comisario General Hugo Gabriel Matzkin³⁷⁸; también fueron desplazados los Comisarios Generales, Ernesto Aragüéz, Ernesto Giménez y Mateo Barragán, que ocupaban las titularidades de las superintendencias³⁷⁹. (Diario El Día, 2011b)

Otra de las *purgas* a las que sobrevivió Paggi, fue la relacionada con los “casos de gatillo fácil” sucedidos en Baradero³⁸⁰ y José León Suarez³⁸¹. El gobernador Scioli

³⁷⁶ “Ejerció como docente en las materias: Historia del Pensamiento Contemporáneo, Educación Cívica, Historia Institucional y Sociología no sólo en la ese instituto, sino también en la entonces Escuela Superior de Policía y en el exLiceo Policial”.(La Nación 2009b)

³⁷⁷ Caso Pomar se caratuló a la desaparición de una familia argentina que inició un viaje el sábado 14 de noviembre de 2009 desde la localidad de José Mármol y que nunca llegaron a destino. Estuvieron desaparecidos 24 días. Las conjeturas eran variadas lo cierto es que el deceso de la familia se debió un accidente automovilístico. Este caso mostró para algunos la inoperancia de la policía.

³⁷⁸ Designar en la jurisdicción del Ministerio de Seguridad, en el cargo de Superintendente de Investigaciones en Función Judicial, al Comisario General del Subescalafón Comando Hugo Gabriel Matzkin. Resolución n°4944/09 (gestión Ministro Stornelli). Publicado en Boletín Informativo n°98 del 15/12/99

³⁷⁹ En esta purga también fueron removidos instancias inferiores relacionadas con el caso Pomar, Julio Golpe –jefe de la DDI de Pergamino–, Roberto Gabín –jefe de la Departamental de esa ciudad– y Carlos Marano –jefe de Seguridad Vial de San Andrés de Giles.

³⁸⁰ Lucas Rotela de 19 años, peón de albañil fue muerto de un disparo por la espalda. El hecho sucedió cuando un móvil de la policía se acercó Lucas y sus amigos y les pidió la documentación de sus motos.

pidió la renuncia de toda la plana mayor³⁸² a excepción de Paggi. Según Casal, no se trataba de ninguna *purga* sino de "profundizar las políticas de seguridad, aumentar la prevención, combatir el crimen organizado y perseguir y neutralizar el narcotráfico" (Página 12 2011b), mientras que Scioli expresó: "No tiene nada que ver con *purgas* masivas, son cambios operativos que los vamos haciendo en base a los objetivos que buscamos", (Página 12 2011b). Aunque en primera instancia se podría aceptar la versión oficial, una de las causas argumentadas fue la presión del gobierno nacional para generar cambios en la cúpula (Clarín 2011a). El ejemplo más ilustrativo surge al observar la situación de Salvador Baratta³⁸³ (uno de los retirados por la *purga*) Coordinador General de Seguridad, (virtual subjefe de la fuerza) quién el 28 de enero (26 días antes de los nuevos nombramientos) fue convocado como presidente de la junta superior de calificaciones según Resolución N°253³⁸⁴; a este Comisario General se lo asoció con viejos cuadros de la "maldita policía"³⁸⁵. Pasar a retiro al segundo jefe, llama al menos la atención porque rompe con la cadena de ascenso, "línea de sucesión".

A Juan Carlos Paggi, el secuestro³⁸⁶ y posterior asesinato de la niña Candela Sol Rodríguez le costaría la dimisión al cargo. Mientras el Informe Candela de la Comisión

Según los amigos de Lucas, los jóvenes ofrecieron la documentación pero Lucas se subió inmediatamente a su moto y aceleró. Uno de los agentes, le disparó con una Itaka primero dos balas de goma, luego una de plomo cuyos perdigones dieron en la espalda. (Página 12 2011a)

³⁸¹ En las inmediaciones de la Villa La Cárcova en José León Suárez, sucedió el descarrilamiento de un tren de carga sobre las vías del ex ferrocarril Mitre, que derivó en saqueos y una violenta represión que terminó con dos jóvenes muertos. (Diario El Tiempo 2012). Para ampliar la lectura de este ejemplo de represión en tiempos democráticos. A dos años de las ejecuciones en el barrio La Cárcova de José León Suárez Informe (CELS):

Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/Carcova_2_anos_final.pdf

³⁸² Los policías afectados fueron: Salvador Baratta –virtual subjefe de la fuerza–; de José Raggio (superintendente de Seguridad de Zona Oeste), Mario Martín (superintendente de Seguridad de Zona Norte), Claudio Fernández (superintendente de Investigaciones de Tráfico de Drogas Ilícitas), Walter Carballo (director de Investigaciones Complejas y Crimen Organizado) y Héctor Martínez (director de Servicios Sociales). Mientras que Los comisarios que fueron ascendidos en sus funciones fueron Guillermo Britos, de la Jefatura Departamental Lanús, que pasó a cargo de la zona norte del conurbano; Sergio Bianchi, de Morón, que pasó a ser el nuevo jefe de la zona Oeste; Osvaldo Castelli, de Mar del Plata, que quedó en la zona sur y Sergio Zudaire, de Mercedes, se hizo cargo de la Superintendencia de Interior. (Página 12 2011b)

³⁸³ Hoy Concejal por el FPV del municipio de Lanús.

³⁸⁴ Cabe mencionar que el retiro de Salvador Baratta no se encuentra en los Boletines informativos disponibles en la web, en los cuales según se pudo constatar no falta ningún número.

³⁸⁵ Esta relación era con el Chorizo Rodríguez el cual según alguno asesoró a Stornelli (Ragendorfer 2009)

³⁸⁶ La niña de 11 años fue secuestrada el 22 de agosto de 2011, estuvo desaparecida por nueve días, y la sospecha que se manejó en ese entonces fue la de secuestro extorsivo (Diario Perfil 2011b). Este caso tuvo un alcance masivo por la demanda de la aparición de la niña (La Red Solidaria realizó "48 horas por Candela") y mostró una torpe investigación policial que algunos adjudicaron a una relación entre la policía y el crimen organizado como fue el caso del Periodista Ragendorfer (Diario Perfil 2011c) "Es indudable que entre los delitos que tiene la policía están la droga y los piratas del asfalto, lo cual no dice que apañen a uno de sus socios. Eso igualmente revela el conocimiento de quién es quién". La delincuencia tiene relación con la policía entonces se hizo una investigación en el cual se usó ese vínculo

Especial de Acompañamiento para el Esclarecimiento del Asesinato de Candela Sol Rodríguez integrada por nueve senadores, pidió su exoneración juntos a otros integrantes de la institución, asignados a la investigación del caso, entre ellos Matzkin.

Pero lejos de acatar este diagnóstico institucional que marcaba el funcionamiento abusivo de la Policía, el Poder Ejecutivo provincial respaldó al ahora jefe policial “Ante una pregunta sobre la situación de Matzkin, respondió: Es mi responsabilidad trabajar con la Justicia, con el jefe de policía y todos los integrantes del ministerio. No voy a hacer más comentarios con respecto a esto, concluyó”.(La Nación 2012) Los argumentos esgrimidos por Paggi fueron razones personales y de desgaste de la función otros más vinculados a la gestión decían que el kirchnerismo había embestido contra la figura del jefe policial (Diario Hoy 2011).

El 30 de Noviembre Paggi tuvo una ceremonia por su retiro³⁸⁷ en la cual agradeció a su familia, a los policías y a las autoridades, “Me llevo en el alma esa tarea que todos los días realiza nuestra policía (...) Yo tuve dos ministros y no quiero ser injusto, uno fue Stornelli que asumió la primer etapa con firmeza y sólido conocimiento profesional (...) luego vino el Doctor Casal en una etapa más abarcativa donde se fusionaron Justicia y Seguridad que le dio más agilidad a la gestión, el doctor Casal es un gran innovador, es una persona de bien. Y al gobernador decirle simplemente que quisiera decirle más que gracias[porque] (...) se involucró, tomó la iniciativa, se puso al frente de la lucha contra el delito” (Diario Infobae 2011c). Lo extraño es que no le agradeció a Arslanián que fue la que le dio la oportunidad de ocupar los cargos más relevantes de la estructura policial.

Comisario General *Hugo Gabriel Matzkin* Superintendente de Policía de Seguridad³⁸⁸(30/11/2011 a la fecha, en tanto se encuentra en actividad)

Se destaca que su cargo depende del ámbito de la Subsecretaría Operativa, Superintendencia de Policías de Seguridad; y que dentro de sus funciones está ejercer la conducción y coordinación operativa del personal bajo su mando, para el cumplimiento de las metas, acciones y tareas que sean aprobadas por el Ministro de Justicia y Seguridad y *ordenadas por el Sr. Superintendente General de Policía*, como coordinar

secreto. Los uniformados conocían a todos estos tipos. El problema es cómo transformar el modo en que llegaron a la conclusión de todo esto que fue a través de esa relación secreta de la policía con ellos, para hacer que sea una investigación real y creíble”.

³⁸⁷ Decreto Provincial ° 2327/11.

³⁸⁸ Resolución 5025/2011 del Ministerio de Justicia y Seguridad

las acciones del conjunto de las Policías de Seguridad de la Provincia, De los antes expresado surge que Matzkín, (al igual que Lamardo y Rago en la segunda etapa de la reforma Arslanián), si bien es el máximo referente policial a la fecha, no ha sido designado en el cargo de Superintendente General de Policía, que es el que corresponde en la estructura con el de Jefe de Policía³⁸⁹, aunque Scioli reconociera en Matzkin un hombre vital para la Policía, “En esta nueva etapa, confiamos en un hombre con la experiencia de Matzkin para seguir avanzando en acorralar el delito, en la lucha contra la droga, en buscar armas, en fortalecernos desde lo local.”(Página 12 2011e)

Los argumentos que sustentan la presencia de Matzkin en la cúpula, giraron siempre en torno a una negociación con los sectores “K”, hipótesis que puede ser aceptada al ver las declaraciones del ex Ministro de seguridad León Arslanián a la prensa “El pase a retiro de Juan Carlos Paggi, hasta ahora jefe de la Bonaerense, y la asunción de Hugo Matzkin son un hecho positivo” (Página 12 2011f)"Matzkin es un funcionario policial que durante mi gestión fue reconocido por su capacidad"(Diario El Día 2011b). Otra idea es la disolución del cargo que detentaba Paggi por el de Superintendente de Policía de Seguridad. Este cambio implicó una reestructuración parcial de la institución con la creación de dos subsecretarías (con titularidad de civiles): Subsecretaría de Coordinación y de la Policía de Prevención Local. Por lo tanto Matzkin asumió con su facultades recortadas, ya que estas Subsecretarías tienen control sobre la parte investigativa del rol policial (Diario El Día 2011a)

Su gestión dentro de una corriente política de Contrarreforma contradice la relación que Matzkin mantenía con el Ministro Arslanián. En este caso, como los de Salcedo y Paggi, se ve un funcionario policial que logra sortear los vaivenes políticos. Un funcionario de la Reforma muy cercano a Matzkin respondía a esta cuestión “La idea de [Matzkin] sumar, el cargo, el poder, sobrevivir”.

El ahora “Jefe” policial había sido designado el 18 de julio de 2008 por Resolución n°1856/2008 del Ministro de Seguridad Stornelli, como Superintendente de Evaluación de la Información, cuando no se habían producidos los cambios de jerarquía y él aún revistaba como Superintendente. Matzkin participó en la investigación de muchos secuestros

³⁸⁹ Disponible en: <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/Superintendencia/SuperCoordOper.html>

extorsivos, incluso en el de Patricia Nine³⁹⁰, estuvo en la investigación de la desaparición de Julio López y otras tareas de extrema delicadeza.

El perfil de Matzkin es netamente técnico y con relación a las investigaciones. Se trata de un especialista en análisis de telecomunicaciones e informática y con enorme experiencia en investigaciones complejas (Página 12 2011d).

Desarrollo de la Carrera (síntesis)

- ❖ Dirección de Análisis y Apoyo para las Investigaciones en las Comunicaciones (2003)³⁹¹
- ❖ Director General de Investigaciones de Delitos complejos (2006)
- ❖ Superintendente de Evaluación de la Información para la Prevención del Delito (2008)
- ❖ Superintendente de Investigaciones en Función Judicial (2007, 2009),
- ❖ a cargo de la Superintendencia de Coordinación Operativa, el número 2 del esquema de conducción policial. (La Nación, 2009) (Gestión Casal)
- ❖ Superintendencia de Coordinación Operativa/ Superintendente de Policía de Seguridad (a la fecha) (Página 12 2011c; La Nación 2011d)

5.2. Jefes de policía y sus similitudes

En el cuadro que se encuentra en la siguiente página, se aprecian ciertas similitudes entre estos policías. Los jefes de la primer Contrarreforma (1999) siempre fueron operativos, incluso en épocas más democráticas como las de Juan Pablo Cafiero. Luego la Gestión Arslanián del 2004, tuvo policías más “profesionalizados que operativos. La contrarreforma de Scioli en cambio tiene un perfil claramente académico/técnico, y de los tres jefes ninguno tuvo experiencia operativa destacable. Por consiguiente si de manual reformista se tratase, los policías de Scioli tienen un perfil más profesional.

Otro aspecto interesante es la edad de estos jefes que varía desde los 45 a los 54, aunque el espectro es grande muestra claramente que los procesos de cambio han reclutado a sus jefes en las estructuras más altas de la fuerza, aquellos lugares que

³⁹⁰ Patricia Nine es la hija de un importante empresario dueño de un Shopping en Moreno. Estuvo secuestrada 25 días

³⁹¹ Matzkin fue el encargado de implementar el VAIC (sistema de seguimiento de llamadas telefónicas para investigación criminal) en sustitución del viejo sistema Excalibur. Para lo cual se creó la Dirección de Análisis y Apoyo para las Investigaciones en las Comunicaciones mediante la Orden del Día N° 23 del 11 de marzo del 2003.

estaban contaminados, eran los que se usaron para reclutar a la nueva dirección. Lo mismo sucede con los años de servicio que va de 28 a 31 años o sea integrantes con una larga trayectoria en la fuerza.

Es destacable que el alejamiento de estos jefes se da por escándalos en que la función policia fue ineficiente, por un caso estricto de corrupción y por el cambio de gestión. Sin embargo para el período analizado ningún jefe es expulsado de la fuerza con la intervención de Asuntos Internos. También cuando se cambia al “Jefe” en la mayoría de los caso se modifican ciertas subsecretarías dirigidas por personal civil.

Uno esperaría que los jefes tuvieran alta rotación debido a que mucho tiempo en el cargo puede pervertir la función, pensado desde que la crítica siempre es al *poder* que tiene este jefe y que puede hacer lo que desea. Pero lo cierto es que el Jefe que más duró en el cargo fue Daniel Rago -en la gestión de Arslanián con un tiempo de 742 días- y el segundo, fue Paggi con 1015 días.

Entonces el perfil de los jefes policiales no obedece a la orientación política de los ministros de seguridad y/o gobernadores que son los que los designan y; tanto en la Reforma como en la Contrarreforma la existencia de un escándalo implica apartar al jefe de turno, sin importar si es el responsable o no del hecho. El tiempo de permanencia de un jefe depende de la existencia o ausencia de ciertos elementos: cambio de gestión, corrupción policial, escándalo mediático, o la suma de ellos.

Universidad de
San Andrés

Jefes de Policía 2001-2012

Año que asume	Fecha en el cargo	Finalización del cargo	Situación de revista	Lapso en el cargo	Nombre	Jerarquía que detenta	Nombre del cargo según prensa	Edad	Años de servicio	Ministros que pasó	Nombrado en la gestión de	Cambios en la cúpula	Cambios en las subsecretarías	Perfil	Por qué se va
2001	07/05/2001 Decreto 1075/01	16/04/2002 Decreto 908/02	Retiro Activo Voluntario	11 meses y 9 días (344 días)	D'Angelo Amadeo Antonio	Comisario General	Jefe de Policía/Superintendente General	50	31	Ramón Verón; Juan José Álvarez; Alberto Descalzo; Luis Genoud	Ramón Verón	SI	SI	OPERATIVO	ESCANDALO. Relación con prostíbulos
2002	16/04/2002 Decreto 909/02	02/07/2002 Decreto 1573/02	Retiro Obligatorio	2 meses y 16 días (77 días)	Ricardo Luis Degastaldi	Comisario General	Superintendente General de Policía	52	*	Luis Genoud	Luis Genoud	NO	NO	OPERATIVO	MASACRE DE AVELLANEDA
2002	05/07/2002 Decreto 1593/02	03/07/2003 Decreto 1093/03	Renuncia	11 meses y 28 días (363 días)	Alberto Sobrado	Comisario General	Superintendente General de Policía	45	28	Juan Pablo Cafiero	Juan Pablo Cafiero	SI	SI	OPERATIVO	CORRUPCIÓN
2003	03/07/2003 (interino) 06/02/2004 decreto 173/04	15/04/2004 Decreto 724/04	Renuncia y pase obligatorio a Retiro	9 meses y 12 días (287 días)	Eduardo Francisco Colaci	Comisario General	Superintendente General de Policía	53	30	Juan Pablo Cafiero; Juan José Álvarez, Raúl Rivara	Fue jefe interino y nombrado oficialmente por Raúl Rivara	SI	SI	DE ESCRITORIO	CAMBIO DE GESTIÓN
2004	19/04/2004 . No hay decretos en la web. Fecha sacada de Diario Hoy (2004)	28/06/2004 Diario La Nación (2004)	Limitación de función	2 meses y 8 días (69 días)	Ernesto Lamardo	Superintendente	Director general de Coordinación Operativa	49	31	León Arslanián	León Arslanián	SI	SI	DE ESCRITORIO	TOMA DE COMISARÍA TRES ARROYOS
2004/2005	28/06/2004 Diario La Nación (2004)	30/11/2005	Pide pase a Retiro	1 año, 5 meses y 2 días (520 días)	Héctor Iglesia	Super Intendente	Director general de Coordinación Operativa	48	29	León Arslanián	León Arslanián	SI	SI	OPERATIVO	PIDE RETIRO, NO ESCANDALO
2005	30/11/2005	12/12/2007	Pide pase a Retiro	2 años y 12 días (742 días)	Daniel Rago	Superintendente	Director general de Coordinación Operativa	47	28	León Arslanián	León Arslanián	SI	SI	OPERATIVO	PIDE RETIRO, NO ESCANDALO
2007/2009	12/12/2007 Decreto :75/07 B	18/02/2009 Decreto :133/09	Aceptar, el pase a situación de retiro activo voluntario del superintendente general de policía	1 año, 2 meses y 6 días (434)	Daniel Alejandro Salcedo	Superintendente	Superintendente de Coordinación General	50	*	Carlos Stornelli	Carlos Stornelli	SI	SI	TECNICO/ESCRITORIO	PIDE RETIRO, Escandalo caso Garrido
2009	18/02/2009 Decreto :134/09	30/11/2011 Decreto Provincial 2327/11.	Aceptar, el pase a situación de retiro activo voluntario del superintendente general de policía	2 años, 9 meses y 12 días (1015 días)	Juan Carlos Paggi	Superintendente/ Comisario General	Superintendente General de Policía	51	31	Carlos Stornelli, Ricardo Casal	Carlos Stornelli	SI	SI	OPERATIVO/ESCRITORIO	PIDE RETIRO, Problemas personales y Escandalo Caso Candela
2011	30/11/11 Resolución 5025 Ministerio de Seguridad y Justicia	En actividad a la fecha			Hugo Gabriel Matzkin	Comisario General	Superintendente de Policía de Seguridad	54	30	Ricardo Casal	Ricardo Casal	SI	NO	TECNICO	

Fuente elaboración propia. Se toma las fechas de promulgación de los decretos provinciales.

5.3. Conclusiones

Como señala Hernández (2009, 30-31) el proceso de reforma civil emplazó a los policías a tomar posiciones categóricas y polarizaciones extremas, dando por resultado que los policías (en su mayoría) respondieron a cierta lógica sistémica de un proceso de formación cultural más que a una coyuntura política, un ejemplo de ello es el estudio de Sirimarco (2003) sobre los Foros de Seguridad donde se aprecia un problema de conciliar el saber técnico policial y el saber sobre, comunidad y foros, impartido por civiles. Estos argumentos culturalistas son explicativos en parte; como bien se mencionara en el primer capítulo, uno de los problemas del concepto de *cultura* es que se sitúa en el grueso de la institución policial (la tropa) y deja de lado la estrategia de los cuadros superiores, que en última instancia son los fabricantes de reglas, tanto para modificar comportamiento como para castigar la conducta desviada de los subordinados.

Este apartado ha puesto la lupa sobre una parte importante de la institución policial que son los jefes de policía³⁹², ya que resultaría infructuoso centrarse en las jerarquías más bajas de la fuerza, debido a que su capacidad de veto duro tiende a ser baja.

Los procesos reformistas plantearon al cuerpo policial una dinámica de amigo/enemigo. Como señala Bayley (2008,13) “Police officers are especially judgmental about colleagues who unfairly exploit the organization by, for example, shirking work, claiming false sick leave, and appropriating supplies for personal use”. Por lo tanto pensar que toda la policía es una red solamente encaminada a la “recaudación” es ver solamente una parte del fenómeno, por algo estas redes se mantienen de forma informal y la institucionalización de las mismas es de difícil escrutinio.

La razón por la cual cambian jefes y perfiles se debe a la necesidad de crear “dispositivo de mando” (Sain 2010a) entendido como la construcción de una cúpula que obedezca a las órdenes civiles. Ya que los puestos de máxima jerarquía están basados en contratos de rendimiento (Casey y Mitchell 2009, 36)

Las cúpulas en los proceso reformistas fueron producto de *purgas* “limpiadoras”, “Drenarla como si fuera un forúnculo durante todo el tiempo que se necesitase para

³⁹² Que como es sabido no solamente cumplen funciones policiales sino que son al mismo tiempo jefes, líderes, administradores, supervisores, comandantes y ejecutivos (Casey y Mitchell 2009, 34)

terminar con esa infección” diría Arslanián (2008). La *purga* como bien señala Sain (2013) no genera un dispositivo de mando: “La creencia de que la *purga* te garantiza condiciones para la conducción de la reforma, eso no es cierto”. También es necesario agregar que estas purgas masivas son percibidas como ilegítimas por los policías y no contribuyen a fortalecer los mecanismos internos de control disciplinario. (Frühling 2009, 246).

Ahora bien la explicación para la sobrevivencia de funcionarios policiales en ambos procesos, reformista y contrarreformista. (Salcedo, Paggi y Matzkin son ejemplo de ello) debe atribuirse a un proceso de *purga* selectivo; es decir no actuaron “pro-reforma” o “anti-reforma” sino que eran funcionales al gobierno civil de turno, Sain (2013). El autor citado haciendo referencia a su gestión en la PSA (Policía Aeroportuaria de Seguridad.) y al caso Bonaerense decía: “Puede ser Drácula, no importa, mientras sea funcional al proyecto [reformista] (...) A las directivas de Arslanián, Matzkin le funcionaba, el tipo funcionó para un proceso”. Otro aporte para entender el perfil de estos jefes es la explicación de Barreneche (2012): “Estas figuras pasan el filtro civil”. Por lo tanto fueron en el caso de la Reforma unos de los pocos policías “aptos”. Un funcionario me comentaba horrorizado lo siguiente, “hay una frase muy usual entre los policías, bueno Doctor yo no me baño con agua bendita pero no soy un delincuente”.

Esto muestra que los niveles de exigencia civil fueron altos pero no lo suficiente como para generar una cúpula que sea fiel hasta el final. Algunos sobrevivieron y no ocuparon sectores poco importantes en la fuerza sino que ocuparon la dirección de la misma y es muy probable que no hayan sido “aptos” desde un principio, ya que los ascensos no siempre obedecen a un ordenamiento y al mérito: también existen los elementos de la suerte y la oportunidad. “Ni siquiera un buen sistema de ascensos garantiza el éxito y no siempre se asciende a los mejores candidatos” (Casey y Mitchell 2009, 42)

Ejemplo de ello fue el caso de otro policía que sobrevivió a la Contrarreforma y fue el caso de Roberto Máximo Silva quien estuviera a cargo de la Superintendencia de Institutos de Formación Policial, un área clave para la Reforma de Arslanián. Un funcionario lo relataba de la siguiente manera: “yo en una conferencia en el CAEEP, entiendo que Silva se sinceró ideológicamente y yo cuando volví de esa conferencia le dije a Arslanián: Roberto Silva es un león disfrazado de Cordero. En esa conferencia tuvo unos deslices ideológicos que a mí me hicieron prender la luz, es de derecha (...)”

se vende como progresista pero no es ningún progresista”. Otro ejemplo es el caso del mediático Comisario Osvaldo Seisdedos³⁹³ el cuál fue retirado, no durante las purgas iniciales de Arslanián, sino un año y medio después de la Reforma en el 2006, un funcionario me explicaba lo dificultoso del retiro de Seisdedos, “Cuando nosotros decimos retirar a Seisdedos, yo estaba con Rago³⁹⁴, que me dice ¿es cierto Doctor lo que dicen en la radio? Y enseguida llama a un subordinado y le dice: te vas a mi casa y te encerras con mi familia y a mí me dice usted Doctor haga lo mismo”. Pero mientras resultó eficiente en esclarecimientos de secuestro como fue el de Patricia Nine estuvo en la fuerza.

¿Pero si algunos eran “aptos” para el proceso reformista como son aptos para un proceso contrarreformista?, y la pronta respuesta puede pasar por una característica de la fuerza y de todos sus integrantes que es la necesidad de continuar en la institución a como dé lugar.

Un funcionario decía “lo que aprendió la policía es: bueno hacete al boludo aguanta, que viene otro gobierno y viene la Contrarreforma (...) el problema para la Reforma es que la policía recibió el mensaje de que puede sobrevivir a la actitud de los políticos”. Lo destacable, es que los procesos de *purga* de la Reforma, es que perduró cuatro años y tuvo potestades (mediante las diferentes leyes de emergencia) de “limpiar” a la policía. El punto es que la Reforma “purgó” y muchas personas que supuestamente estaban comprometidas con la causa reformista, que en realidad no lo estaban tanto.

La Reforma al plantear reglas tan estrictas de permanecía hizo que muchos integrantes de la fuerza aprendieran a sobrevivir sin estar realmente comprometidos. Importaba que sean útiles al proceso reformista y eso implicó un problema de gestión que permitió que esos policías elegidos por la Reforma den una legitimidad a la Contrarreforma; diría Stornelli: “No esperen cambios significativos, sí muchísimo trabajo y muchísimo compromiso. Vamos a mejorar lo que se ha hecho bien e introducir modificaciones donde hay que hacerlo (Diario Hoy 2007a). Por lo tanto mantener integrantes de la “cúpula” generó la imagen de continuidad.

³⁹³ Osvaldo Seisdedos era Superintendente de Investigaciones en Función Judicial y al cumplir los 30 años fue pasado a retiro (En los pasillos policiales, el retiro activo obligatorio y la disponibilidad son metáforas de “sacar del medio a alguien”), los motivos que se usaron para su retiro fue el mal desempeño en el robo del Banco Río. Lo cierto es que Osvaldo seis dedos siempre fue relacionado con la Maldita policía (Diario Hoy 2006; Página 12 2006c)

³⁹⁴ Último Director general de Coordinación Operativa (máximo cargo para un policía en la gestión de Arslanián)

La posible explicación de por qué estos policías integrantes de la cúpula sobreviven a los cambios son dos. La primera está relacionada con una característica propia de los integrantes de la fuerza: los miembros de la cúpula dicen lo que los civiles quieren escuchar. Un funcionario de la gestión decía “El policía de la federal (...) no está de acuerdo con algo que decís, te dicen: no estoy de acuerdo, después hace lo que quiere o cumple tu decisión, pero te dice que no está de acuerdo. El policía de la provincia te dice si señor que bárbaro, lo felicito, la mejor idea y te diste vuelta y te da una puñalada por la espalda, no digo que sean todos así , pero digamos que culturalmente son todos así ”, mientras que Barreneche (2012) explica que “Los integrantes de las cúpulas expresan lo que el otro quiere escuchar”. El punto es que muchas veces estos integrantes parecen actuar un papel que ellos no aceptan ni están de acuerdo pero que hacia el exterior muchas veces funciona como una pantalla.

Ahora bien, esto no puede ser catalogado como cinismo, sino que se trata de una estrategia de maximizar su estabilidad laboral (sin importar si son corruptos); en otras palabras cuando se plantea una dirección en la gestión (sea de mano dura o no) los miembros de la cúpula implícitamente tienen la necesidad de pactar de alguna manera con el poder político de turno para mantener sus privilegios. La modalidad se remonta incluso a los momentos de la policía peronista. Esta estrategia de sobrevivencia puede ser conceptualizada como un *increasing return*, debido a que esta es utilizada de forma crónica por los policías y la manera de ver lo creciente de esta estrategia es que los policías de la Reforma (2004) formaron (y forman parte) de la Contrarreforma (2007). Por lo tanto los métodos de *purgas* no han visto este fenómeno analizado y han reclutado muchas veces a policías que no eran aptos.

Como se apreciará en el cuadro comparativo, la permanencia en el cargo es relativamente corta, debido a escándalos , o hechos de violencia que comprometen la actuación policial; el puesto de mando está signado por una exigencia de rendimiento cada vez mayor en un contexto de prioridades conflictivas (Casey y Mitchell 2009, 29).

La segunda plausible explicación se desprende del concepto “desgobierno político de la seguridad pública” construido por Sain (2008, 125–130), que señala que el gobierno político ha delegado a las cúpulas policiales el control de la seguridad³⁹⁵, pero

³⁹⁵ De allí que antiguamente el jefe de policía tenía potestad sancionatoria, planes de estudio y otras potestades sin accountability horizontal por parte civil, sumado al monopolio de la investigación judicial que recién fue modificada con la reforma al Código de Procedimiento Penal, que instituyó el método oral y puso a cargo del Ministerio Público Fiscal la tarea de llevar adelante la instrucción en la etapa de Sumario o Investigación Penal Preparatoria

esta delegación tácita no es total, sino que se rige por un *pacto de reciprocidad* que permite hacer un uso extra institucional del cuerpo policial.

Este *pacto* consta de dos dimensiones, una policial y otra política. Por la primera la Policía consigue que la política no interfiera en relación a la organización y funcionamiento policiales, a la vez que se garantiza la protección de la *carrera* de ciertos jefes mediante ascensos/premios/ como por ejemplo: cargos relevantes dentro de la estructura y por, la segunda, los políticos obtienen niveles aceptables de criminalidad y por consiguiente evitar crisis políticas a la gestión, a la vez que se le garantiza el uso informal de prestaciones policiales como espionaje, hostigamiento y presión sobre la competencia política. El mismo Arslanián en febrero del 2007 (o sea dos años y medio después de haber iniciado la gestión) reconocía esta problemática:

—Existe una policía funcional a intereses políticos, que se la puede utilizar con una finalidad política determinada.

—Dé un ejemplo.

—Utilizar a personal policial para que persiga, perturbe, moleste o meta preso a quienes pintan carteles en contra de tal o cual funcionario o intendente. O que haga persecución a algún opositor (Clarín 2007a).

Este pacto da origen a la *autonomía policial* y una *politización de la institución policial* (Sain 2008, 128-129), esto no significa que la Policía hace lo que quiere sino que puede definir sus funciones (orgánicas y doctrinales) en la medida que no rompa el *pacto de reciprocidad*. Aquél que rompa el pacto implica que no ascenderá en el escalafón ni obtendrá favores políticos.

Esta conceptualización de Saín concuerda con un importante funcionario de la Reforma que decía “La corrupción policial y los problemas policiales tienen como único origen la defeción de la clase política. No hay otro, uno puede tener una muy buena Policía o un desastre, pero acá se decidió tener un mala Policía”. Este funcionario permite apreciar que la construcción conceptual de Sain tiene un fuerte elemento empírico al afirmar que la corrupción policial tiene un alto componente político. Esta estrecha relación entre política y policía se puede rastrear en los comienzos de la Policía de la Provincia de Buenos Aires -como se viera en el Capítulo 2-.

Claramente los vínculos informales entre policía y política son cuestiones poco estudiadas por la literatura, pero permiten ver que muchas veces perfiles policiales poco aptos para una fuerza democrática, sobreviven en la institución por conveniencia de determinados grupos políticos.

Tanto si se toma una u otra causa, es decir que los integrantes de las cúpulas aceptan actuar un determinado rol, aunque no lo acepten, para mantener la estabilidad laboral; o la postura de Sain del autogobierno de la Policía, sobreviene siempre un pensamiento racional del actor por sobrevivir. Los procesos de Reforma evitan el dialogo con la cúpula por considerarla contaminada. Así la modalidad de sobrevivencia -que se remonta incluso a la policía peronista- puede ser conceptualizada como un *increasing return*, debido a que es utilizada de forma crónica por los policías.

Lo cierto es que los jefes policiales pueden ser removidos por el poder civil, pero se decide dejar las cosas como están muchas veces por causas nobles o no. Los incentivos de los actores policiales para decir lo que piensan, son pocos. Por lo tanto los “reformadores” al no tener en cuenta estas características de las cúpulas, pueden perder una importante herramienta al momento de aplicar una política pública de seguridad.

Las cúpulas policiales pudieron ser autónomas y autogobernadas en la época de la *maldita policía*, bajo el signo del militarismo, conformadas por lo grupos de tareas que se quedaron sin trabajo después de la dictadura. Pero lo cierto es que desde 1998 -con la primera Intervención- la institución policial fue abierta y cuajada por funcionarios civiles. Por lo tanto la estrategia de catalogar entre *buenos* y *malos* fue un recurso mediático que hacia dentro de la institución no significó una verdadera “limpieza”. Parfraseando a Darwin³⁹⁶, “El policía que sobrevive a los procesos de cambio (reformas y contrarreformas) no es el más democrático o el más inteligente, sino el que mejor se adapta al proceso de cambio”.

Lo que se ha intentado demostrar aquí, a través del análisis biográfico de quienes han desempeñado la función de Jefe de Policía, es que el argumento de que la institución policial “corporativa” puede ser una causante independiente del fracaso o retroceso de una reforma (Fuentes 2005, 29) es rebatible o al menos no tiene suficiente poder explicativo para el caso bonaerense.

Como señala Frühling (2009, 239) “Todo proceso que aparece como una intervención externa en las funciones de la Policía y que no encuentra apoyo al interior de la institución, enfrentará una fuerte resistencia que dificultará seriamente sus posibilidades de éxito”. Esta “falta de apoyo” puede deberse a la variable de supervivencia, que ha sido creciendo desde 1998 hasta hoy tal se aprecia en que los policías de la Reforma (2004) formaron (y forman parte) de la Contrarreforma (2007).

³⁹⁶ La frase original es "No es la especie más fuerte la que sobrevive, ni la más inteligente, sino la que mejor se adapta a los cambios"

Ejemplo de ello es que en la Contrarreforma (2007) Scioli mantiene los mismos comisarios elegidos por el proceso reformista y que fueran el producto de una gran cantidad de “depuraciones”.

Por otra parte, la *seudoalineación* política (Hernández, 2009) deviene necesaria, porque policía no alineado queda *fuera del juego*, sin soslayar que el seudo-alineado muchas veces dice lo que se quiere oír inmerso en una lógica de supervivencia. Esto es en sí es lo paradójico de la Reforma, lograr la democratización de cuadros educados con impronta militarista, por medio *purgas* que generan descontento dentro de la fuerza lo cual impide un proceso óptimo (Bayley 2006; Frühling 2009).

También se ha visto de la forma en que tanto la Reforma como la Contrarreforma han constituido sus cúpulas en función de sus preferencias, sea con funcionarios técnicos y de escritorio u operativos. No se niega la resistencia policial, pero sí se destaca que los policías que dirigen la institución están inmersos en una relación de “eficiencia”, lealtades a la gestión, luchas internas y sobre todo a decir lo que “se debe” decir. Por consiguiente afirmar que la cúpula es un actor de veto duro hegemónico, es un argumento que al menos debe tomarse bajo ciertas problematizaciones.

Capítulo 6

Estadísticas criminales y reformas

Como se ha perfilado en los capítulos anteriores en lo que tiene que ver con el desarrollo de las gestiones de la Reforma y Contrarreforma y de quienes fueron sus principales referentes; se entiende menester aquí un breve recorrido estadístico descriptivo que de sustento al análisis de la realidad político-policial al tiempo de estos procesos, que se entienden como una *nueva /vieja* forma de hacer política pública en la provincia de Buenos Aires, para el período 2004-2011.

Uno de los principales escollos, sino el mayor, ha sido la poca accesibilidad y escasa o nula provisión de la información de las oficinas de gestión sectorial, en la reunión y compilación de información que muestre el desenvolvimiento de la gestión de los Ministerio de Justicia y Seguridad y del Ministerio Público, a la cual pudo accederse a través de la limitada al usuario general. A los dicho se suma la conocida dificultad de obtener datos subnacionales (Axat 2011; Sozzo 2003)

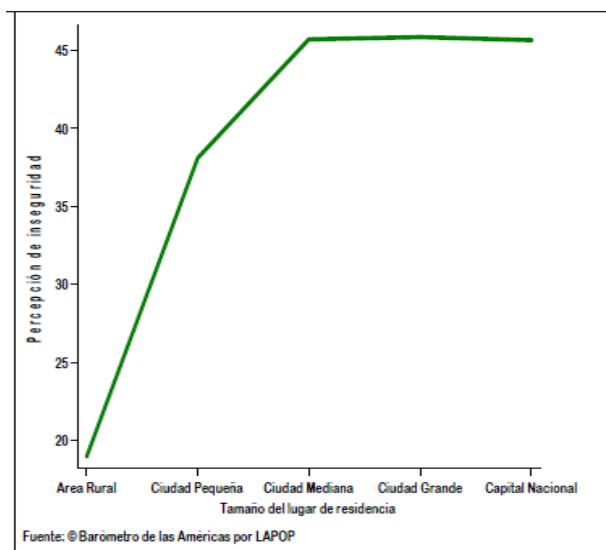
Debido a lo dicho se opta por seleccionar dos categorías que se entienden lo suficientemente representativos del tema en estudio: criminalidad y victimización, y que dan forma a la recolección de datos reunidos en este trabajo, a partir de gráficos y tablas -estadística descriptiva-, porque se cree: a) facilitar la comprensión de los niveles de (in)seguridad que se sucedieron en las distintas gestiones políticas en la Provincia de Buenos Aires y, b) extraer conclusiones sobre el comportamiento de estas variables teniendo en cuenta que la cantidad de delitos que se registra por provincia tiene relación con la cantidad de población residente en cada una de ellas, hará posible deducir algunas valoraciones para el caso bonaerense³⁹⁷.

Pensado así, la Provincia de Buenos Aires es el distrito que concentra mayor número de delitos en términos absolutos (SNIC 2002, 6)³⁹⁸ para el 2008 según las estadísticas de SNIC, aquella concentró el 22% del total de hechos delictuosos. Cabe destacar que esta provincia en el 2001 representaba el 38% de la población total y en el 2010 representaba el 39%(la variación fue del 13% entre el 2001 y el 2010). Por último

³⁹⁷ Cabe aclarar que al ser la Provincia de Buenos Aires la más grande junto a CABA muchos encuestadores realizan sus encuestas buscando el tamaño de la muestra y no la distribución geográfica. En las encuestas de LAPOP para Argentina en el 2008, el 46,9% eran de AMBA, para el 2010 el 45.74 y para el 2012 40%

³⁹⁸ Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, CABA y Santa Fe. Las cinco provincias más importantes del país tanto desde el punto de vista económico y político, como desde el punto de vista demográfico concentran la mayor parte de los hechos presuntamente delictuosos en general y en particular en los grupos de delitos contra las personas y delitos contra la propiedad, son las (SNIC 2002, 6).

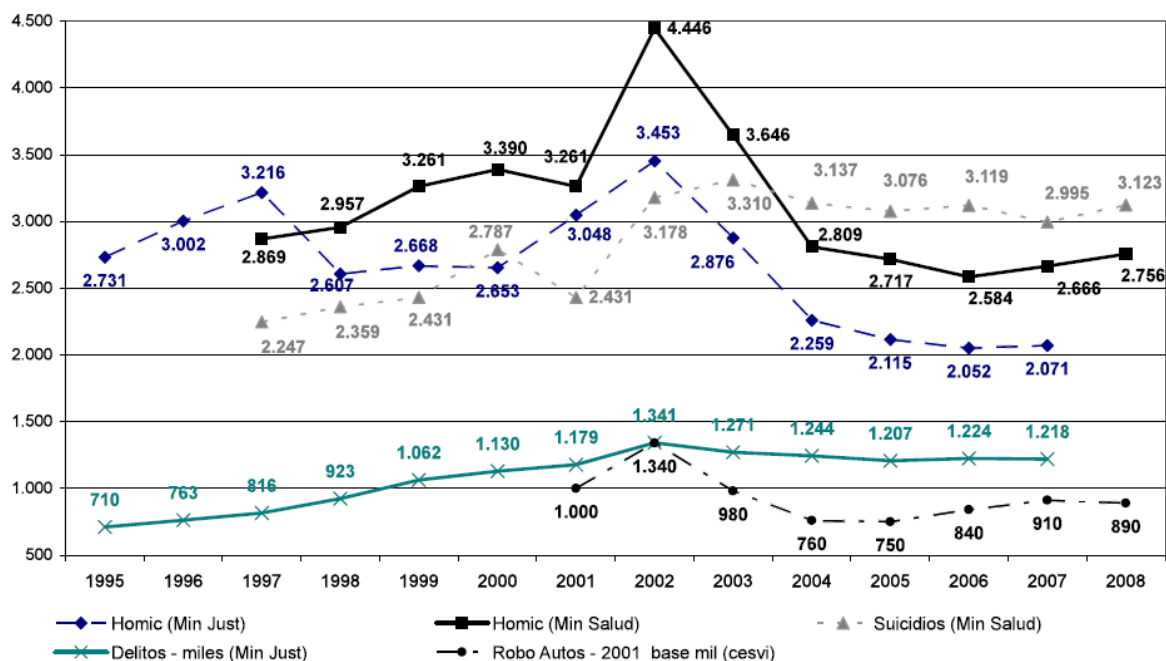
la inseguridad afecta en su mayoría a las grandes urbes y en especial a los sectores de bajos recursos (Garland 2005; Míguez y Isla 2010) como se puede apreciar en el siguiente gráfico de LAPOP para el 2012 (Lodola et al. 2013).



Los datos en América Latina se caracterizan por ser desordenados y por la ausencia de estudios (Ministerio de Justicia y Seguridad BA 2010; Dammert 2010; Sozzo 2003; Dammert y Malone 2002), estos muchas veces provienen de fuentes institucionales no gubernamentales, bajo el argumento de la mala prensa, posición que puede ser engañosa, ya que un país que distribuye cifras de inseguridad “ciertas” genera más transparencia (Chainey y Thompson, 2012), pero varias veces la cobertura mediática sustituye el análisis generando desconcierto y desinformación (Dammert 2010, 6).

Los estudios sobre estadísticas criminales tienen vicios al momento de su comparación a causa de que “los mecanismos para medir la violencia y criminalidad están en constante debate, (...) en torno al uso y al alcance de las metodologías e instrumentos aplicados”. (Dammert 2010, 10). Otro problema es lo que en las estadísticas oficiales se denomina la “cifra negra de la criminalidad” que representa el conjunto de conductas realizadas efectivamente en la vida social que presuntamente se asocian a las tipificaciones contenidas en la ley penal, que no han sido registradas y oficializadas por las agencias estatales competentes, instituciones policiales e instituciones judiciales (Sozzo 2003, 15). Para visualizar esto alcanza con ver el siguiente gráfico (Fleitas 2010):

Ilustración 0-1 Situación Criminal en Argentina (1995-2008)



Fuente: Fleitas (2010)

Lo que se observa es que en las estadísticas con respecto a los homicidios perpetrados tienen similares tendencias, a excepción de los años 2007 y 2008, donde la diferencia en las cantidades puede llegar a más del 100%. Esta revisión estadística presenta un panorama muchas veces desordenado en que las principales causas son atribuibles a forma y la metodología de recolección (Dammert 2010; Bazzano y Pol 2010; Ministerio de Justicia y Seguridad BA 2010; Lodola et al. 2011; Fleitas 2010)

Otra forma de ver la inseguridad es mediante la medición de la “sensación de inseguridad” con datos generalmente sobrestimados, debido a que en el caso argentino³⁹⁹ su recolección está íntimamente relacionada con los medios de comunicación caracterizados por la tradición de la crónica policial⁴⁰⁰ (Rincón y Rey 2008, 38; Martini 2002). Un análisis sobre las publicaciones de los diarios La Nación y Clarín muestra que el crimen es construido en base a modalidades delictivas con mayor grado de violencia y aumentan el énfasis y la relevancia de la crónica policial⁴⁰¹ (Martini 2007). Es esperable que una mayor percepción de inseguridad genere mayor sensación de inseguridad (Dammert y Malone 2002; Sung 2006).

³⁹⁹ Cada país tiene su propia problemática en torno a la inseguridad y en consecuencia genera un relato propio (Rincón y Rey 2008, 38)

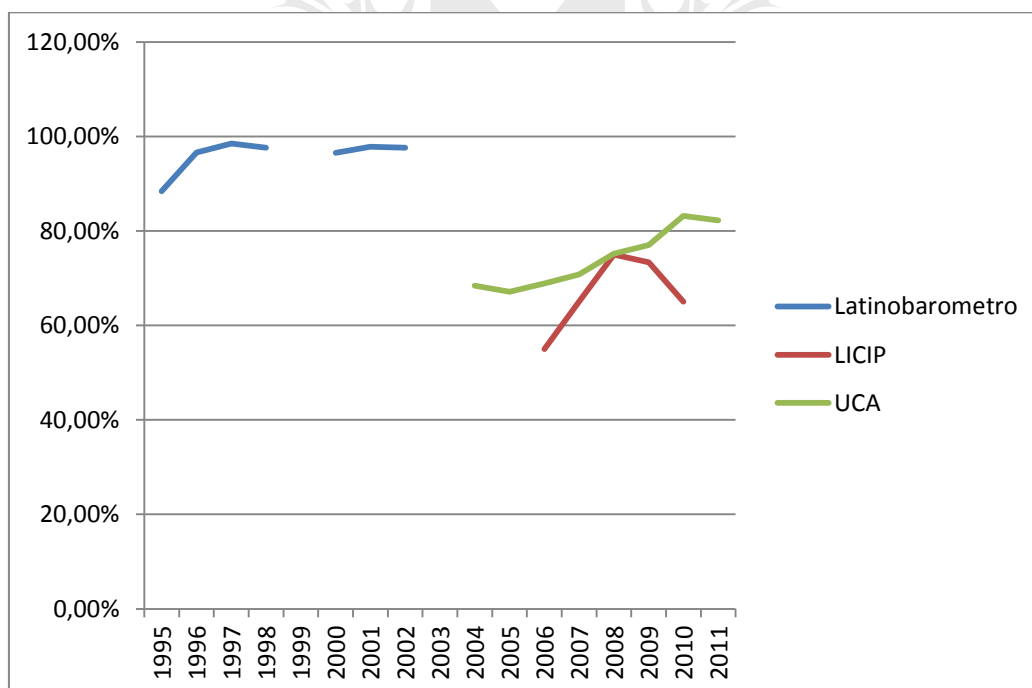
⁴⁰⁰ Esta crónica (donde se integran titulares, fotos y relatos relacionados con el mundo criminal y el de la marginalidad) se remonta a los principios del Siglo XX (1920), en la que incluso muchos periodistas eran criminales (Safta 2002, 66–68)

⁴⁰¹ Esta crónica policial presenta adjetivos como “brutal”, “espeluznante”, “terrible”, “fatídico”, “sorpresivo”, “sangriento” para hablar de los hechos criminales; “despiadado”, “feroz”, “decididos” para los delincuentes; o de sustantivos como “pánico”, “terror”, “miedo”, “desesperación”, “humillación”, “dolor”, “conmoción” o “estado de shock”. (Martini 2007)

Sin embargo la sensación de inseguridad, permite muchas veces cambios en política pública, “La intensificación de la sensación de inseguridad es importante no sólo porque genera mayores exigencias al poder público para que actué al respecto, sino porque subraya la necesidad de distinguir entre la realidad y la representación del crimen al diseñar políticas de acción” (Smulovitz 2005, 160). Kessler (2009) explica que muchas veces esta sensación de inseguridad crece con cierto desfase temporal, pero siguiendo el rumbo ascendente de las tasas de delito. Considera que la conjunción entre una tasa de victimización general elevada y la incertidumbre frente a cada hecho es una primera pista para entender la extensión de la inquietud y su centralidad como problema público.

Lo que se puede apreciar es que los 90 fue una época de mucha inseguridad, durante la Reforma se aprecia una baja de la tasa, que asciende para el período 2007-2008.

0-2 Sensación de inseguridad en la Argentina (1995-2011)



6.1 Las estadísticas criminales en Argentina

El caso argentino tiene sus particularidades. La producción estadística criminal comenzó en el año 1992 con la encuesta de victimización en la Ciudad de Buenos Aires⁴⁰²⁴⁰³, como parte de la segunda ola de la International Crime Victimization Survey (Sozzo 2003, 36). Mientras que su consolidación se debió a la sanción de la ley 25.266, también denominada “Ley Ciaffardini” en el año 2000 creando un ámbito de centralización de la información en el Ministerio de Justicia de la Nación, por fuera de la órbita de las fuerzas de seguridad⁴⁰⁴ (Pita y Olaeta 2011; Bazzano y Pol 2010) .

Uno de los problemas de estos datos es que no se muestra la participación de funcionarios de las agencias de seguridad en hechos de violencia o en otras palabras puede suceder que las personas que registran los delitos son las que los cometan (Bazzano y Pol 2010). Otro de los problemas es la disparidad de los datos recolectados por distintas instituciones gubernamentales. (Bazzano y Pol 2010; Zunino, Spinelli, y Alazraqui 2006). Por último otro inconveniente es con los datos policiales, ya que poseen poco control y muchas veces estos datos policiales tienden a subestimar la dimensión del problema (Smulovitz 2005, 157).

El caso bonaerense tiene también sus peculiaridades metodológicas: “La Policía reúne su información estadística a partir de información desagregada que cada dependencia policial remite a la Superintendencia correspondiente, sea del área de Seguridad o del área de Investigaciones, es decir de aquéllas que desarrollan las prácticas específicas de intervención, que a su vez son gestionadas en el Centro de Operaciones Policiales (COP) en la producción de la Estadística Numérica Delictual” (END). El C.O.P utiliza además *Programas de Seguimiento* específicos de determinados eventos dolosos, por ejemplo: homicidios y violaciones. Esta forma de recolección de información se nutre de la información de dependencias de distintas Superintendencias que cuentan con áreas específicas abocadas a determinadas temáticas delictivas de interés, por ejemplo, además de los nombrados anteriormente, piratería del asfalto, secuestros extorsivos, etc. (Ministerio de Justicia y Seguridad, Estadística criminal de la Provincia de Buenos aires, año 2010, 6 y 7).

⁴⁰² Las primeras estadísticas policiales en la Ciudad de Buenos Aires son de 1887y eran elaboradas por la Policía de la Capital Federal.

⁴⁰³ En lo que respecta a la producción de estadísticas criminales la DNPC es el último organismo creado a estos fines. Su creación fue en el año 1991.Es un organismo que depende de la Subsecretaría de Política Criminal del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. El antecedente más importante en esta tarea es el Registro Nacional de Reincidencia (RNR), que recolectaba los datos de las sentencias condenatorias dictadas por los tribunales penales de todo el país, y desde 1971, sumaron información sobre hechos delictuosos registrados por las Policías de todo el país. Pero este sistema tuvo muchas falencias, como datos incompletos, retrasados, etc. (Bazzano y Pol 2010, 18)

⁴⁰⁴ Un antecedente fue la tarea del Registro Nacional de Reincidencia.

Otro modo de recolección de datos se encuentra motivado en la necesidad específica de permitir la realización del mapeo criminal (mapa del delito⁴⁰⁵). Es el Sistema de Recolección, Procesamiento y Análisis de Información Delictiva (SiRPAD) desde el año 2002 (aunque los antecedentes del sistema se remontan a fines del año 1999), plasmado en los Centros de Procesamiento y Análisis de Información Delictiva (CePAID) de cada Jefatura de Seguridad Departamental (Ministerio de Justicia y Seguridad, Pcia. De Bs. As., 7-8)

6.2 Encuestas de victimización

Las encuestas de victimización resultan ser una herramienta para agregar más comprensión a los datos criminales o en otras palabras conocer la llamada “cifra negra”. Las encuestas de victimización son instrumentos necesarios para estimar el verdadero impacto de la delincuencia y la violencia en la población (Dammert 2010, 23). Muchas veces las víctimas no acuden a generar la denuncia. Este tipo de estudio tiene dos problemas metodológicos: 1.-el reporte de actos de delincuencia denunciados por los familiares de las víctimas encuestadas suele ser una exageración de los hechos;2.- la definición de “familia” varía entre los individuos generando un problema de doble contabilización (Lodola et al. 2013, 159).

Una manera de contrastar datos es comparando victimización con tasa de Homicidios (Dammert 2010, 39); pero de esta contraposición surge que la percepción de inseguridad obedece a factores culturales y es subjetiva (Dammert 2010, 40), ejemplo de ello es el siguiente cuadro:

0-1 Victimización en Latinoamérica

⁴⁰⁵Obtención de información relacionada con el análisis criminal (patrones, series, tendencias, etc.), que permite el registro de los diferentes actos criminales, las víctimas, los sospechados, la propiedad, sustraída, los descriptores de , modus operandi, descriptores temporales y geográficos, etc.(Ministerio de Justicia y Seguridad BA 2010).

Victimización LAPOP 2008 (%)		Tasa de Homicidios 2008 (100.000 hab.s.)	
Argentina	27,47	Honduras ^a	58,0
Chile	22,23	Venezuela	51,0
Uruguay	22,04	Guatemala	48,0
Venezuela	21,37	El Salvador	44,0
Ecuador	20,85	Colombia	36,0
El Salvador	19,00	Belice	33,0
Bolivia	17,62	México	26,0
Guatemala	17,07	Rep Dom ^b	23,6
Paraguay	16,58	Brasil	22,3
Nicaragua	16,54	Ecuador	18,8
Brasil	16,33	Nicaragua	13,0
México	16,09	Panamá ^c	12,9
Costa Rica	15,94	Bolivia	12,4
Colombia	15,51	Paraguay ^c	12,2
Rep. Dom	14,80	Costa Rica	11,0
Honduras	13,70	Uruguay	6,6
Belice	10,58	Argentina ^c	5,3
Panamá	8,38	Chile	1,6

Fuente: Dammert (2010, 40).

Como se puede apreciar Argentina tiene el nivel más alto de victimización y es uno de los más bajos en la tasa de homicidios. Actualmente las encuestas de victimización en el país no son confeccionadas en la esfera pública, sino por intermedio de las universidades⁴⁰⁶, Torcuato Di Tella a través del LICIP, la UCA a través del Observatorio de la Deuda Social (2002); y, otras fuentes a nivel regional como Latinobarómetro (LAPOP⁴⁰⁷).

Este apartado mostrará una comparación entre las distintas fuentes, que se resumen en la siguiente tabla:

0-2 Datos disponibles de victimización para Argentina, sin consideración a las diferencias metodológicas (% de victimización).

Año	Latinobarómetro	LAPOP	LICIP	UCA
2002	47,10%	-	-	-

⁴⁰⁶ Argentina es un caso especial, porque la Dirección Nacional de Política Criminal llevó a cabo una de las primeras mediciones realizadas en América Latina –que formó parte de ICVS- de manera sistemática y anual entre 1997 y 2003. Las mediciones fueron interrumpidas a partir del año 2003, y por lo tanto no han existido nuevas aplicaciones a nivel nacional como tampoco en las ciudades más importantes del país (Dammert 2010, 33). Estas encuestas oficiales se caracterizaron por ser locales y en los centros urbanos evitando un plan para generar encuestas a nivel nacional, similar a países como Gran Bretaña Estados Unidos o Italia a causa de falta de recursos materiales (Sozzo 2003, 41)

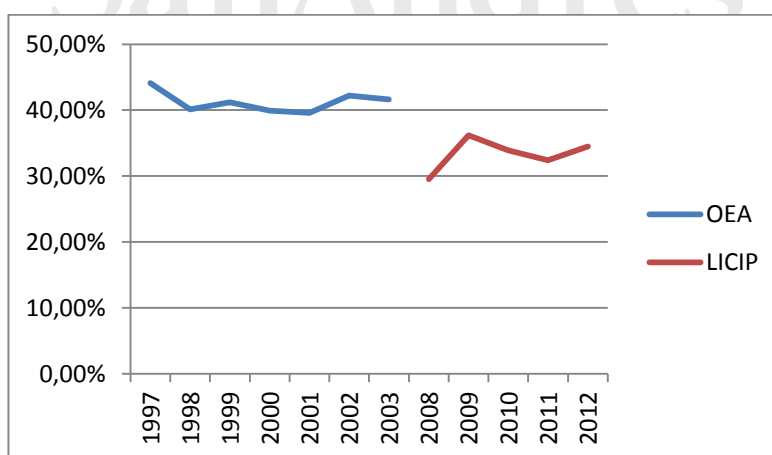
⁴⁰⁷ La Encuesta LAPOP, pertenece al Barómetro de las Américas (Vanderbilt University).

2003	42,70%	-	-	-
2004	35,90%	-	-	21,7%
2005	42,40%	-	-	20,9%
2006	40,40%	-	-	20,2%
2007	47,00%	-	-	24,60%
2008	39,20%	27,47%	28,20%	25,8%
2009	40,90%	-	34,10%	26,8%
2010	36,00%	26,16%	33%	28,40%
2011	-	-	31,60%	29,30%
2012	-	21,34%	35,20%	-

Como se puede apreciar, al no considerar las diferencias metodológicas, los datos varían, pero sin embargo los rangos son aproximadamente del 15%; lo que permite además apreciar que la victimización asciende a partir del año 2007 (situación que se repite con los hechos delictivos como se verá más adelante).

Para el caso bonaerense los datos recogidos son escasos pero permiten apreciar altas tasas para el período 1997-2000, y en descenso hacia el año 2003, mientras que los datos de LICIP, muestran en promedio una tasa menor a los años anteriores al 2001 pero en ascenso desde el año 2008, lo que nos permite inferir que la victimización asciende en la gestiones Stornelli-Casal desde el comienzo, con una caída en el año 2009; agregándose a continuación la construcción del gráfico que refleja lo dicho:

0-3 Victimización en el Gran Buenos Aires



Fuente: elaboración propia en base a los datos de LICIP y La OEA

6.3 Cifras delictuales⁴⁰⁸ SNIC⁴⁰⁹ y las IPPs⁴¹⁰

Las cifras proporcionadas por Dirección Nacional de Política Criminal denominadas SNIC⁴¹¹ y las cifras de la Procuración General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires SIMP⁴¹² (contabilizan las IPPs), tienen ciertas diferencias que se traducen en los números totales.

Las diferencias se deben a que el Poder Judicial de la Provincia de Buenos Aires sufrió reformas en los noventa, que tenían como finalidad convertirlo en un sistema acusatorio. Después de estas reformas -por problemas de implementación- hubo una fuerte caída en términos absolutos de las sentencias condenatorias, como al mismo tiempo aumentaba el delito (Fleitas 2010, 23).

Otra explicación para la diferencia entre las estadísticas policiales y las estadísticas judiciales, es que ambas poseen características diferentes en función de ser confeccionadas a partir de la actividad cotidiana de diversas instituciones estatales, en momentos diferentes con respecto al proceso de transformación de un hecho bruto en hecho institucional⁴¹³ (Sozzo 2003, 14). Pero la principal diferencia es que la IPP no necesariamente implica un delito, es una investigación en la que no siempre hay condenados y que su origen puede ser policial, judicial (Fiscalía, Cámara de Apelaciones, etc.) o de oficio, esto puede aumentar el valor numérico ya que hay más

⁴⁰⁸ Todos los datos de esta sección tienen la peculiaridad de que sus tasas se calculan cada 100 mil personas en base a las proyecciones poblacionales del INDEC. Los datos anteriores al año 1999, fueron tomados de los registros que llevaba el Registro Nacional de Reincidencia. Los datos de SNIC son existentes desde el año 2001-2008, mientras que los datos de IPP corresponden a los años 2001-2011. A la fecha se han podido ingresar solamente a dos fuentes las proporcionadas por el Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires (IPP) y el de la Dirección Nacional de Política Criminal (SNIC); las ventajas o desventajas de ambos datos serán tratadas en los siguientes apartados.

⁴⁰⁹ Las planillas de SNIC sólo informan números globales de cada tipo de delito por comisaría.

⁴¹⁰ La IPP (Investigación Penal Preparatoria) tiene como finalidad: 1.- Comprobar, mediante las diligencias conducentes al descubrimiento de la verdad, si existe un hecho delictuoso. 2.- Establecer las circunstancias que lo califiquen, agraven, atenúen, justifiquen o incidan en su punibilidad. 3.- Individualizar a los autores y partícipes del hecho investigado.- 4.- Verificar la edad, educación, costumbres, condiciones de vida, medios de subsistencia y antecedentes del imputado; el estado y desarrollo de sus facultades mentales, las condiciones en que actuó, los motivos que han podido determinarlo a delinquir y las demás circunstancias que revelen su mayor o menor peligrosidad. 5.- Comprobar a los efectos penales, la extensión del daño causado por el delito. (Art 266° Código Penal Procesal de la Provincia de Buenos Aires)

⁴¹¹ Estas cifras se dejaron de publicar en el 2009, en el informe de ese año la Provincia de Buenos Aires fue omitida.

⁴¹² El SIMP (sistema informático del Ministerio Público) permite varios cruces de información para conocer, por ejemplo, el origen de la IPP, policial, judicial o de oficio. La dificultad estriba en que este sistema no está abierto al público, sólo a fiscales y defensores penales mediante códigos de acceso (usuario y contraseña).

⁴¹³ Muchas veces un delito es caratulado de una manera policial y la posterior revisión e investigación judicial cambia la caratula modificando la categoría del ilícito, ya que la caratula policial es provisoria (Pita y Olaeta 2011, 8).

fuentes de recolección de datos, en cambio las estadísticas de SNIC se basan únicamente en la información proporcionada por la Policía (Pita y Olaeta 2011, 7).

Para el 2009 había un total de 637.199 IPP (adultos) y de éstas sólo 304.072 tenían un imputado, es decir que el 48% tenía al menos un imputado. Por último la diferencia primordial es que el SIMP, no es un sistema estadístico sino que tiene la finalidad de controlar y medir la eficacia de funcionarios judiciales (Axat 2011)⁴¹⁴

Por último es interesante aclarar que la diferenciación de las IPP por Bien Jurídico sólo se publica a partir del 2009 -un año después de las últimas estadísticas SNIC- evitando cualquier tipo de comparación en homicidios. Otra peculiaridad es que en la web sólo figuran datos de las IPP desde el 2007, aunque el Informe del Ministerio de Justicia y Seguridad del 2010 tiene datos agregados desde el 2001. Las estadísticas que el SNIC recolectaba desde las comisarías, no se diferenciaban por origen de la denuncia ya que eran todas policiales. Todas estas peculiaridades impiden en primera instancia comparar la serie de datos y así eliminar los sesgos existentes. No hay posibilidad de acceso a los datos proporcionados por la Policía mediante el C.O.P, el 911 y la SiRPAD, los que sí se pueden apreciar parcialmente en los informes de Estadística Criminal de La Provincia de Buenos Aires⁴¹⁵

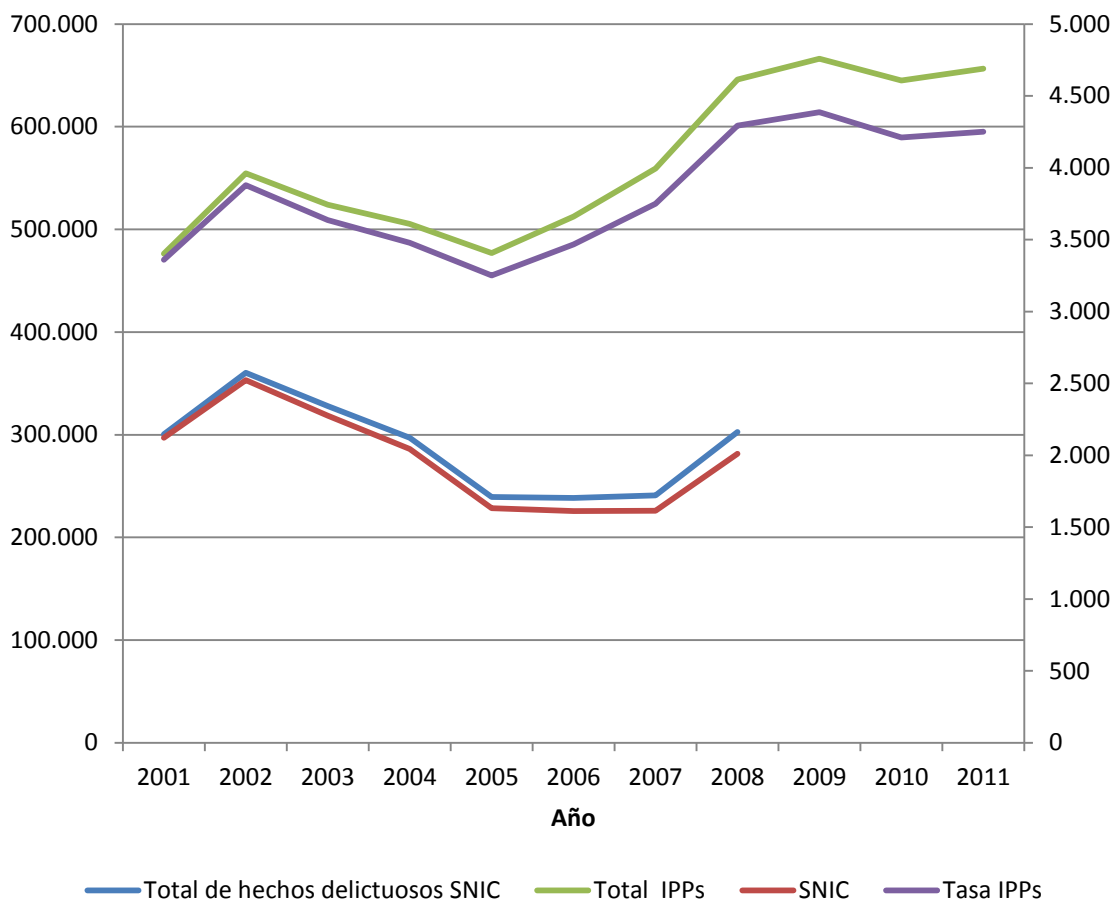
El siguiente gráfico muestra de forma agregada los hechos delictuosos y las tasas de SNIC y las IPPs:

Universidad de
San Andrés

⁴¹⁴ Para el acceso a todas las funciones que permitiesen un mejor análisis requiere “password” que se le concede a fiscales y defensores penales.

⁴¹⁵ La Dirección provincial de política de prevención del delito, no posee web site, y no resultó posible tampoco ubicar sus números telefónicos para solicitar los datos necesarios, datos, que por otra parte, tampoco se hallan publicados en otro lugar, salvo los suministrados oficialmente por el Ministerio de Justicia y Seguridad. Los datos desagregados permiten relevamientos cualitativos y de fragmentación temporal. Disponibles en <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/libros/EstCriminal.html>

0-4 Total de Hechos Delictuosos de SNIC e IPPs y sus respectivas tasas cada 100.000 mil habitantes



Fuente: elaboración propia en base a los datos de SNIC y el Ministerio Público

Lo que se puede apreciar es una clara disimilitud en las cantidades, donde toca su punto máximo es en el año 2007 con una diferencia del 57%⁴¹⁶ entre SNIC e IPP. La conclusión apresurada sería decir que una de las series de datos está falseada.

Lo cierto es que la explicación se encuentra en la naturaleza de cada fuente de datos: los datos de SNIC sólo provienen del sistema policial, mientras que los de IPPs proviene de la Policía, el Poder Judicial y de Oficio⁴¹⁷. Por lo tanto una parte de esas IPPs no provienen de la Policía, por consiguiente es de esperar que el número sea mayor. Otro dato importante -sólo posible de relevar a partir del 2009- es la existencia de la categoría “Otros” la cual concentró en el período 2009-2011 el 20,75% del total de las IPPs, que supone que hay un porcentaje importante de hechos que no son relevantes

⁴¹⁶ Las diferencias para el período 2001-2008 son: 2001 37%; 2002 35%; 2003 37%; 2004 41%; 2005 50%; 2006 53%; 2007 57%; 2008 53%.

⁴¹⁷ Las denuncias, según el Código Procesal Penal art. 285, se pueden efectivizar frente a Juez, o al Ministerio Público Fiscal o a la Policía. y puede radicarse por escrito o verbalmente; personalmente o por intermedio de un representante o mandatario (art. 286).

para la cuestión criminal y que no se encuentran relevados por SNIC. Por último la cantidad de IPPs con imputados, es considerablemente inferior al total para el 2011 (sólo mayores) solamente 314.164 de 627.995 tenían imputado, situación similar ocurre con los años 2008, 2009 y 2010:

0-3 Cantidad de IPPs con imputados

Año	Con imputado	Sin imputado	Total	Porcentaje imputado del total
2008	318.161	327.900	646.061	49%
2009	304.072	333.127	637.199	48%
2010	296.374	321.128	617.502	48%
2011	314.164	313.831	627.995	50%

El promedio de imputados para el período 2008-2011 es del 49%.

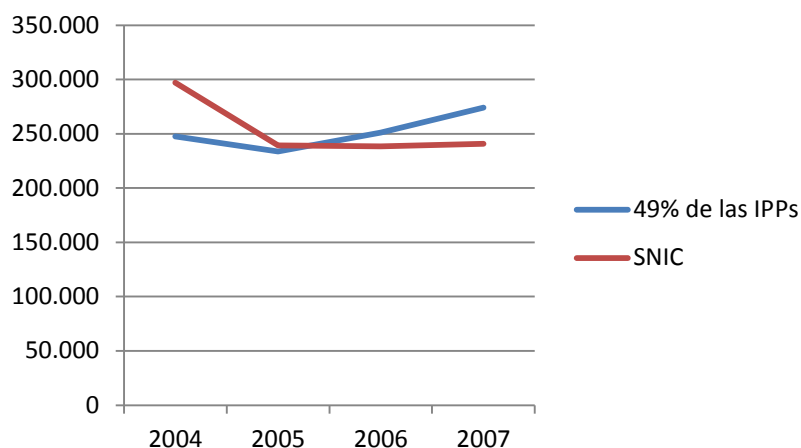
El último análisis gira en torno a las tendencias que presentan las curvas en el gráfico 6-4. Tanto las IPPs como la curva de SNIC tienen una tendencia similar en el período 2001-2003, donde se aprecia (al margen de las cantidades nominales) un aumento de los hechos delictuosos. En el período 2004-2007, las cifras de SNIC entran en una meseta mientras que las IPPs aumentan, esta información podría invalidar los datos empero -como se explicitara anteriormente- las IPPs tiene un conjunto de valores agregados que permitirían inferir que ese aumento puede deberse a cuestiones penales no relacionadas necesariamente con la inseguridad o con la cantidad de imputados⁴¹⁸.

Si se presupone que para el período del 2004-2007 en promedio un 49%⁴¹⁹ de las IPPs tienen imputado, el resultado sería:

⁴¹⁸ No fue posible la medición de IPPs con imputado del período, debido a la falta de publicación de los datos respectivos.

⁴¹⁹ Este promedio se obtiene del período 2008-2011.

0-5 Cantidad de IPPs con imputados (2004-2007)

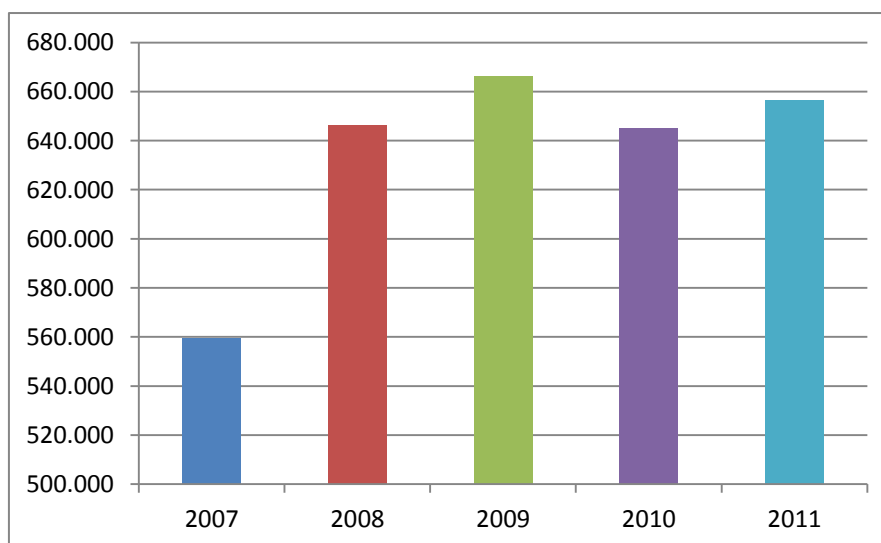


De esta forma se aprecia que sigue aumentando pero con una pendiente menos pronunciada, lo cual es esperable debido a la procedencia de las IPPs.

Por último el período 2007-2008, vuelve a compartir la pendiente por lo que el aumento es tendencia para ambas series de datos. El corolario es que el período se corresponde con el final de la Reforma. Mientras que el 2008 mostró un aumento considerable en las cifras totales de hechos delictuosos

La comparación de las IPPs y SNIC muestran diferencias nominales pero claramente acentúan el ascenso del año 2008 (gestión ministro Stornelli) la comparación se hace imposible más allá del 2008 debido a la falta de datos de SNIC⁴²⁰. Sin embargo si tomamos las IPPs, del 2007 al 2011 (gestiones Stornelli y Casal) se observa un aumento de los hechos delictuosos en su totalidad.

0-6 Total IPPs



⁴²⁰ Los datos de SNIC se publicaron en 2009 pero sin Buenos Aires. Una fuente me decía, "dejaron de publicar los datos porque si ponían Buenos Aires los números no les daban"

En resumen la gestión Arslanián mantuvo el registro de hechos delictuosos de forma promedio con un aumento hacia el 2007; mientras que en la gestión de Stornelli y Casal, las IPPs fueron más altas que después de producida la Reforma. Por lo tanto aunque las IPPs tengan problemas en datos agregados, estas muestran claramente que el proceso *contrarreformista* no logró bajar los niveles al 2007.

6.4 Homicidios dolosos en la Provincia de Buenos Aires

El homicidio es el hecho más ilustrativo sobre la inseguridad, debido a su alto impacto social; además de las pérdidas humanas y daños intangibles (como el trauma psicológico), la violencia causa importantes pérdidas económicas asociadas a los "costos de la salud" (Prado, Trebilcock, y Hartford 2012, 4). Los Homicidios tienen la practicidad de ser el delito con menor nivel de subregistro posible debido a que en la mayor parte de los casos es necesaria la actuación del sistema de justicia. (SNIC 2002, 9; Sozzo 2003, 16; Pita y Olaeta 2011).

Ahora bien, la serie de datos utilizados en este trabajo serán las de SNIC para el período 91-2008, el de las IPPs para el período 2008-2011⁴²¹ y las del Ministerio de Salud para el período 2006-2011. Estos datos son distintos en su metodología de recolección como se aprecia a continuación

Universidad de
San Andrés

⁴²¹ El dato para 2008 no está publicado en la web de las estadísticas del Ministerio Público (<http://www.mpba.gov.ar/web/estadisticas.php>), fue extraído del Informe de Estadística Criminal de la Provincia de Buenos Aires- año 2010-.

0-4 Distintas formas de clasificar un homicidio

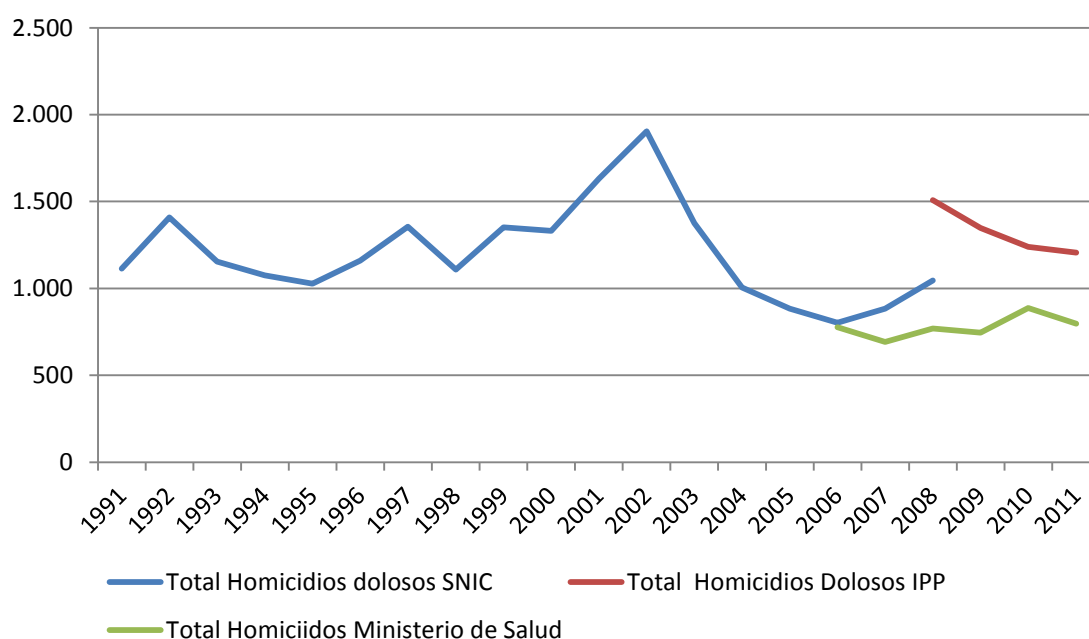
IPP	SNIC	Agresiones Ministerio de Salud
Homicidio	Homicidios dolosos	Agresión con drogas, medicamentos y sustancias biológicas- X85-
Homicidio criminis causa	Homicidios dolosos En grado de tentativa	Agresión con sustancia corrosiva- X86-
Otros homicidios agravados		Agresión con plaguicidas X87
Homicidio En ocasión de robo		Agresión con gases y vapores X88
Homicidio Culpuso		Agresión con otros productos químicos y sustancias nocivas especificadas X89
		Agresión con productos químicos y sustancias nocivas no especificadas X90
		Agresión por ahorcamiento, estrangulamiento y sofocación X91
		Agresión por ahogamiento y sumersión X92
		Agresión con disparo de arma corta X93
		Agresión con disparo de rifle, escopeta y arma larga X94
		Agresión con disparo de otras armas de fuego, y las no especificadas X95
		Agresión con material explosivo X96
		Agresión con humo, fuego y llamas X97
		Agresión con vapor de agua, vapores y objetos calientes X98
		Agresión con objeto cortante X99
		Agresión con objeto romo o sin filo Y00
		Agresión por empujón desde un lugar elevado Y01
		Agresión por empujar o colocar a la víctima delante de objeto en movimiento Y02
		Agresión por colisión de vehículo de motor Y03
		Agresión con fuerza corporal Y04
		Agresión sexual con fuerza corporal Y05
		Negligencia y abandono Y06
		Otros síndromes de maltrato Y07
		Agresión por otros medios especificados y no especificados- Y08/Y09

La diferencia en el modo de recolección de datos (categorías) de recolección son distintas, ejemplo es la de Homicidio“criminis causa” (matar para ocultar el delito), la SNIC no diferencia debido a que esa categoría es posterior a la investigación, lo mismo pasa con la categorización “ocasión de robo”. El Ministerio de Salud, en este caso,

utiliza para clasificar el C.I.E (Código Internacional de Enfermedades)⁴²² el que agrega todo tipo de agresión que termine en muerte por una causa externa. Otra característica a este respecto, es que estas cifras siempre son menores a otras estadísticas oficiales, porque muchas veces las víctimas no llegan al hospital, no hay comunicación entre las agencias, y las estadísticas de hospitales son aisladas(Zunino, Spinelli, y Alazraqui 2006).

Aclarado las metodologías de las tres series de datos, es pertinente observar los homicidios y la tasa de los mismos para observar las tendencias y comparar las gestiones⁴²³.

0-7 Total Homicidios Dolosos: SNIC, IPP y Ministerio de Salud

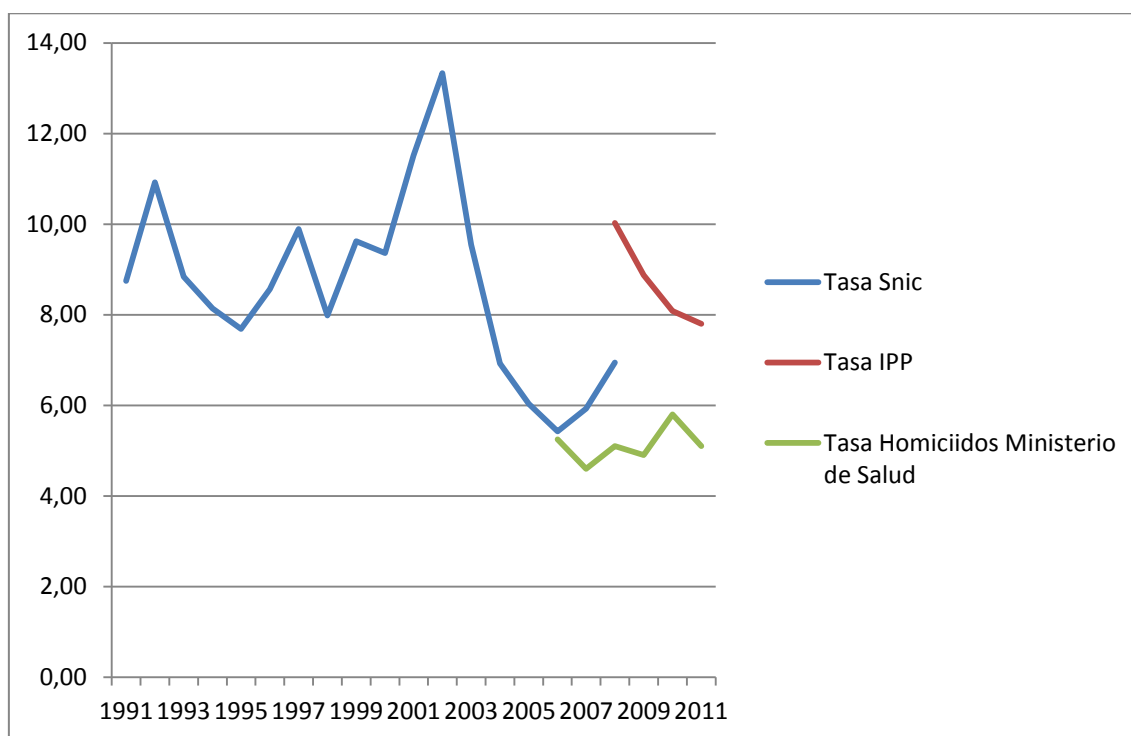


Se observa en el gráfico que las tres series de datos muestran aumento en la tasa de homicidios para el año 2008, afirmando lo anterior sobre los hechos delictuosos. En modo recurrente se presenta el problema de las cantidades nominales, sin embargo las diferencias son menores, entendiéndose que el homicidio es uno de los delitos más visible las diferencias para el 2008 son: 1504 (IPPs), 1045 (SNIC) y 769 (Ministerio de Salud), lo que induce a interrogarse ¿cómo 735 personas murieron sin llegar a la atención médica? De lo dicho parece plausible afirmar que la tasa de homicidios para el año 2008 fue alta; lo que seguidamente se muestra gráficamente:

⁴²² Los datos se basan en la edición 10 del Código.

⁴²³ ⁴²³ Número de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes en un determinado período de tiempo para la Provincia de Buenos Aires

0-8 Tasa de Homicidios Dolosos: SNIC, IPP y Ministerio de Salud



Fuente: elaboración propia en base a los datos de SNIC, Ministerio Público y Ministerio de Salud

Los resultados que se aprecian son los mismos. La tasa de las IPP muestran un decreciente pronunciado desde el 2008 mientras que los datos de Salud muestran un decrecimiento más errático que tiende al ascenso en el año 2008 y a descender después del año 2010.

Los datos relativos a la figura del homicidio permiten observar que en el año 2008 fue crítico en esta materia. Otro resultado de esta comparación es el proporcionado por los datos de Salud que demuestran que el decrecimiento no fue tan lineal en las gestiones de Stornelli y Casal, sino más bien accidentado y que no descendió hasta el año 2011.

6.5 Otra manera de ver la inseguridad: los policías caídos.

Una forma innovadora de ver la inseguridad (a causa de la inexistencia o difícil acceso a las estadísticas criminales), puede apreciarse a partir de la cantidad de policías caídos por un hecho de inseguridad. Si el homicidio es un hecho difícil de ocultar, la muerte de un policía -debido a su impacto mediático- lo es más ya que ¿si es asesinado el policía qué le queda esperar al resto?, sobre un policía asesinado un vecino decía "Era un pan de Dios. Es terrible, acá no se puede vivir más" (La Nación 2009).

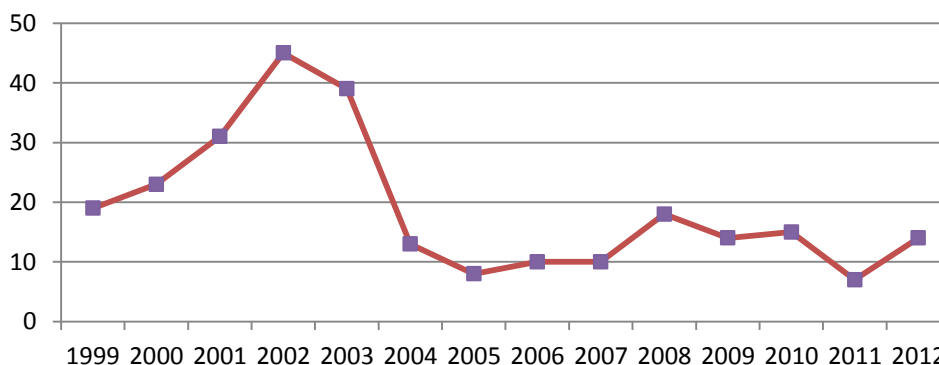
El relevamiento se ha hecho en base a los datos proporcionados por APROPOBA que es una organización policial fundada en el 2001⁴²⁴. La web no solamente da los nombres y los datos del deceso, sino que a partir del 2005 publica un extracto de prensa que permite identificar las causa de deceso del funcionario policial.

Los datos relevados sólo contabilizan los policías activos (no retirados) muertos por un hecho de inseguridad imputable al servicio policial, en o fuera del servicio, o lo que es lo mismo en el momento del trabajo o en situación de *franco*. Muchas veces los policías de franco son reconocidos como “caídos en cumplimiento del deber” a causa de que su deceso se produjo a consecuencia de la defensa de vida o bienes ajenos, ejemplo de ello son los Osvaldo Almagro, Daniel Balbino Verón, y Rubén Horacio Fernández. (Resoluciones del Sr. Ministro de Justicia y Seguridad n° 851,1687 y 2234 respectivamente)

El siguiente gráfico muestra los policías caídos en el período 1999-2012. Se puede apreciar que en el 2002 se da la mayor cantidad de policías muertos, compartiendo la tendencia con los Homicidios y los hechos delictuosos antes analizados.

Mientras que los datos se estabilizan en el período 2004-2007 con un promedio de 10,25 policías caídos. Nuevamente es el año 2008 donde la cantidad asciende a 18, donde luego de, 18 policías caídos, registrándose un aumento del 75%. Hasta el 2010 las cifras siguieron siendo superiores a las de la Reforma con una baja en el 2011, lamentando la muerte de 7 policías (uno menos que 2005 que es el año más benigno respecto de estos datos para la Reforma); ascendiendo al número de 14 policías caídos en el año 2012.

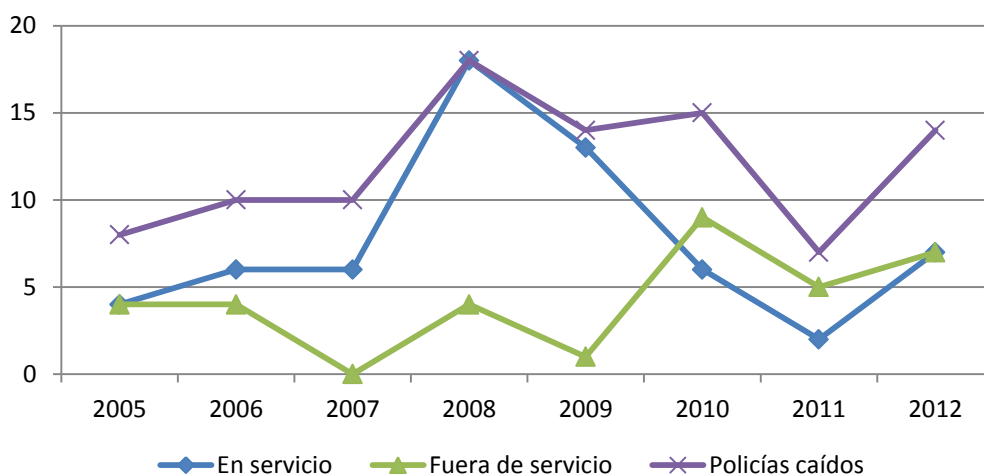
0-9 Policías caídos por un hecho de inseguridad



⁴²⁴ En su web site (www.apropoba.com.ar) se puede leer: La finalidad y propósito de APROPOBA es desarrollar una acción reivindicatoria y beneficiosa para los trabajadores policiales, sus familias, la Policía de la Provincia de Buenos Aires y para toda la sociedad.

El siguiente grafico para el período 2005-2012, muestra los policías caídos, “en servicio”, “fuera de servicio” y el total de caídos.

0-10 Policías caídos en servicio y fuera de servicio



El gráfico permite apreciar que la categoría “policías en servicio” toca su máximo en el 2008 con 18 policías muertos. Esta categoría desciende pronunciadamente en el 2011 con 2 policías caídos, mostrando un ascenso del 250% para el año 2012 (7 policías caídos). La categoría fuera de servicio muestra un comportamiento más errático, el año 2008 se presenta con 4 policías caídos, La cifra más alta está ubicada en el año 2010 con 9 policías muertos, desciende con 5 policías fallecidos en el año 2011 y asciende nuevamente en el año 2012.

Como corolario de este análisis, se observa en qué gestión política hubo más policías caídos a consecuencia del servicio policial: 41 para el entonces ministro Arslanián y 68 en el caso de los ministros Stornelli-Casal. Lo interesante es que la gestión Stornelli-Casal, tiene la mayor cantidad de policías muertos, tanto en servicio, como fuera de éste, esto permite inferir que a más policías muertos más inseguridad, lo cual parece concordar por lo menos en el año 2008 donde todas las series de datos muestran una apreciable suba.

6.6 Conclusión

Como pudimos observar hay gran disparidad de datos; que muestran la “criminalidad aparente” y no la “real” (Sozzo 2003, 10). Pero permiten inferir un comportamiento y ser fuente para los policy maker (Dammert y Malone 2002; Dammert 2010; Frühling 2004). Otro inconveniente es el que surge en torno a la ambigüedad de

los resultados, ¿la Policía es más eficiente y por eso se registran más esclarecimiento de hechos delictivos, o en realidad lo que aumentó fue el delito? (Lea y Young 1993, 20–21).

Lo cierto es que la gestión Arslanián ha mantenido baja la tasa del crimen en comparación a los noventa; que asciende a partir del año 2007; en tanto que para la gestión Stornelli y Casal se mantienen niveles más altos que en la gestión anterior. En cuanto a la “victimización” los resultados arrojan el mismo patrón: aumento en la gestión Stornelli-Casal. Por lo tanto los argumentos de que las reformas caen porque no han podido administrar la inseguridad no se hacen evidentes para el caso bonaerense. También se hace evidente de que una gestión por más que no logre bajar el crimen de forma exitosa, igual perdura como es el caso de Stornelli-Casal.

Finalmente es importante destacar la necesidad de la confianza de la gente en la Policía, ya que es la institución encargada de mantener el orden público. Esto es observable a partir de dos elementos: la sensación de inseguridad (anteriormente analizada) y la desconfianza. Una mayor desconfianza sobre la institución policial genera menos denuncias, incluso a veces se evita denunciar porque se estima que la Policía forma parte de redes criminales⁴²⁵ (Dammert 2010; Dammert, Lucia y Malone, Mary Fran 2002; Lodola et al. 2013; Sain 2004).

En una encuesta llevada a cabo en la Provincia de Buenos Aires en el 2011 el 76,50% encuestado opina que la inseguridad está relacionada con la corrupción policial⁴²⁶. Esta desconfianza en las instituciones puede llevar a un descontento generalizado hacia el sistema democrático (Bateson 2010; Dammert y Malone 2002; Lodola et al. 2011).

Los datos existentes que hemos visto a lo largo de este capítulo permiten comparaciones finitas, donde las conclusiones pueden contener errores pero lo cierto es que las tasas delictuales han subido en la Argentina y en especial en el caso Bonaerense, lo cual es un rasgo característico de las sociedades industrializadas (Dijk y Patricia 1993).

El período de Reforma ha tenido hacia el final un aumento, que continuó en la gestión de la contrarreforma. La gestión de Casal al adoptar las IPPs como sistema de medición impide una comparación fehaciente de los hechos, ya que éstas aparecen

⁴²⁵ Según LAPOP en el 2008 el 60,9% de los encuestados reconoció que la policía estaba involucrada en la delincuencia. Sin embargo para ese mismo período sólo 15,57% fue víctima de cohecho policial.

⁴²⁶ Esta encuesta fue llevada a cabo por Giacobbe y asociados. Disponible en: <http://giacobbeconsultores.com/investigaciones/>

publicadas desde el 2008 y en detalle desde el 2009. La falta de datos es una herramienta de muchos gobiernos para evitar comparaciones con gestiones anteriores y evidenciar en el caso de su existencia una mala gestión.

Por lo tanto como bien señala Smulovitz (2005, 167)"Se debe resaltar que el cambio en los hábitos causado por el temor [inseguridad], puede tener implicaciones profundas y permanentes para las formas básicas de interacción social. En un contexto donde las diferencias en la apariencia en ocasiones son una fuente de miedo, puede preverse un distanciamiento entre los grupos sociales". En otras palabras una sociedad que carece de datos serios sufre problemas tanto para el diseño de sus políticas de seguridad como para dar expreso conocimiento de la situación real de criminalidad.



Universidad de
San Andrés

Capítulo 7

Policía y política un amor esquizofrénico

Consideraciones finales

La policía, pobre, ha pasado las de Caín, yendo para un lado y para el otro. Todo eso ha perjudicado mucho la disciplina y el orden. Está muy mal paga, es una policía pobre que esta con sueldos de hambre. Debe estar bien paga porque se trata de hombres que arriesgan su vida y la vida no se vende barata en ningún lado. Entonces a esa gente hay que pagarle bien, exigirle, y verá usted como el organismo comienza a funcionar.

*Juan Domingo Perón*⁴²⁷

"Durante mucho tiempo la política se desinteresó por el delito. Los que creyeron que era sólo un problema policial, se equivocaron"

*León Arslanián*⁴²⁸

La policía es un instrumento útil no es lo mismo reformar los militares que no son un instrumento de gestión de recursos y financiación. Es muy fácil bajar los cuadros de Videla, no es tan fácil bajar los cuadros de Ramón Falcón.

*Marcelo Sain*⁴²⁹



Esta tesis ha intentado como propone Hitchcock: intrigar y sorprender sin desconcertar, aunque seguramente por ser una tesis de grado con todas las limitaciones que le atañen, es altamente posible que haya desconcertado al lector.

Este trabajo se ha encontrado con ciertas limitaciones empíricas. La Policía no es simplemente “cerrada” y “celosa” de su accionar⁴³⁰ sino que es completamente heterogénea en su composición. En otras palabras abordar el fenómeno policial implica ahondar en cuestiones de toda índole, la distribución geográfica detenerse en la carrera de los jefes policiales y hasta preguntarse por las capacidades que tuvo que sortear el

⁴²⁷ Entrevista en Canal 13, 3/9/73

⁴²⁸(Clarín 2007)

⁴²⁹(2013)

⁴³⁰ Ejemplo de ello es que todas las leyes de personal (9550/80; 13.201/04 y 13.982/09) obligaron y obligan al secreto profesional: “Guardar secreto, aún después del retiro, de todo asunto que se relacione con el servicio”

uniformado para poder continuar con “vida” en la institución. En otras palabras aquellas explicaciones que se basan en generar una imagen autoritaria y determinista del accionar policial han evitado (inconscientemente o no) abordar el campo empírico del problema (Sain 2010b), ya que abordar este campo implica un trabajo realmente infructuoso, basta sólo con leer el Boletín Informativo que posee un lenguaje ajeno a los *civiles* o entrevistar a policías para sentirse *fuera del club*.

La finalidad ha sido la de generar un análisis exhaustivo para validar el argumento existente de que la política (sus modos y tiempos) importan más que la cultura policial (Barreneche 2011; Föhrig y Pomares 2006; Sain 2012), para entender los procesos de cambio institucional que conciernen a la Policía. Para lo cual se han analizado factores tanto externos (situación criminal, situación política e ideología) como internos (estructura organizacional y funcionamiento de las cúpulas policiales).

La literatura ha centrado su idea en que la Policía debe ser democrática, ya que si no lo fuera viola el Estado de Derecho (Bayley 1994; Dammert y Bailey 2005; Sain 2010a).

Lo peculiar de los procesos de contrarreforma analizados en este trabajo, es que han surgido en momentos posteriores a los procesos de democratización, heredando todo su andamiaje legal. Las respuestas a estos problemas indican que los intentos de reformar han fracasado (Bayley 2006; Frühling 2009), en otras palabras no se aplicó bien “la receta”. O muchas veces no se ha tenido en cuenta la cultura institucional que por consecuente tiende a desestabilizar cualquier intento de cambio (Chan 1997; Marks 2000; Sirimarco 2009; Suárez de Garay 2005)⁴³¹. En resumen la Reforma fracasa porque estuvo mal aplicada la receta o porque la Policía se resistió tenazmente al cambio.

Estas teorías tenían asidero en el caso bonaerense hasta el 2004, ya que el primer proceso reformista duró menos de un año (evitando cualquier cristalización de reglas). En este caso las explicaciones giraban en torno a la cultura y a los tiempos electorales (G. González 2005). Sin embargo, la Reforma del 2004 por más de tres años produjo cambios intensivos⁴³², Finalizada ésta se volvió a argumentar que la Contrarreforma fue producto del fracaso de la aplicación, que pecó de normativista, sin embargo generó un conjunto de estructuras que hasta el día de hoy se mantienen (y otras pocas que no).

⁴³¹ Ya hemos analizado con detalle el problema de cultura pero es necesario destacar que esta siempre es de carácter negativo, no tiene nada de bueno (Föhrig y Pomares 2006, 235)

⁴³² Esto se debió a los cambios legislativos al comienzo de la Reforma (13.201 ,13.482, 13.188 entre otras)

Uno de los argumentos expuestos en el capítulo 1 indicaban que la Reforma (2004-2007) había sido una *critical juncture* ya que la reforma tenía como finalidad modificar los legados, condición necesaria para la existencia de la *critical juncture* (Collier y Collier 1991, 29).

Lo cierto es que nuestra repuesta debe ser parcialmente defendida, ya que como se apreció los procesos de reforma están signados por *pactos delegativos* y el *policiamiento de la seguridad pública*, la cual es una constante a lo largo de la historia policial como se vio en el capítulo 2. Existe una “crisis” de la (in)seguridad en especial los secuestros y el caso Blumberg, por lo tanto fue posible identificar el comienzo de la misma y su fin lo asociado al fin de la era Arslanián.

Ahora bien, como analizamos anteriormente esta “delegación” luego del proceso de reforma no ha sido tan evidente como en los tiempos de Klodzyck la Reforma modificó el legado del control civil al reformular el cargo del jefe de policía, los escalafones e incluir la política participativa (Foros de Seguridad). La contrarreforma ha logrado volver al viejo escalafón, pero nótese que este *viejo/nuevo* escalafón se sigue llamando “único” con la diferencia de que éste tiene dos Subescalafones. Con respecto al cargo del jefe de Policía se observó que Stornelli volvió a crear esa figura pero ciertamente con muchas de sus capacidades y funciones disminuidas en relación a tiempos anteriores, mientras que hoy se retorna al sistema de la reforma con la figura del Coordinador Operativo.

Con respecto a los Foros estos siguen existiendo con cada vez menos influencia pero no se los ha eliminado por completo. En otras palabras el control civil sobre la fuerza no se ha abandonado sino que se ha mantenido. Otro dato pertinente es que la Contrarreforma no cambió sustancialmente el marco normativo de la Reforma a excepción de la ley de Personal (13.982/09) que convive con la ley de Personal (13.201/04) de la Reforma. La mayoría de las modificaciones se han hecho mediante Decretos Provinciales y Resoluciones ministeriales, ergo centrarse solamente en cambios legislativos para argumentar cambios institucionales puede resultar poco abarcativo.

Una manera de profundizar la idea del alto control político-civil en el período de la Contrarreforma es el proporcionado por la literatura en torno al poder de los gobernadores, ya que estos son los “jefes” de cada provincia y como señalaría Arslanián “El comportamiento policial es resultado del comportamiento político. El policía

recauda para un jefe político que lo induce. La transitoriedad de funcionarios hace que reciban todo con escepticismo” (Clarín 2004)

El juego político cambió drásticamente luego de la Reforma de 1998, la descentralización de la autoridad fiscal a través de las transferencias de ingresos garantizados por la Constitución y no asignada, ha desafiado a la centralización que históricamente caracterizó a la Argentina (Eaton 2008, 12). Lo dicho se traduce según Gervasoni(2010) en que las provincias con menos niveles democráticos, reciben más subsidios generando un vínculo fiscal débil con los ciudadanos y las empresas locales. Estas provincias que reciben más dinero por el sistema fiscal, son independientes fiscalmente de sus electores, lo que resulta en que los titulares (gobernadores) pueden confiar en su posición fiscal privilegiada para restringir la competencia política y debilitar las limitaciones institucionales en su poder. El caso bonaerense sería distinto ya que depende necesariamente del electorado para financiarse⁴³³.

González (2013, 9) identifica tres dimensiones para medir el poder de los gobernadores:

“1-Gubernatorial Institutional Powers: a) governor’s tenure potential; b) governor’s agenda setting powers; c) governor’s legislative power (decree power, exclusive initiative, emergency powers, y total veto and partial veto power) or gubernatorial power over the budget (or the authority of the legislature to alter the budget request); d) governor’s control over the provincial/ state public administration and capacity to distribute public employment.

2-Gubernatorial Partisan Powers: a) the power of governors in their districts (the electoral support –share of votes– for the governor and whether the main party in the legislature is the party of the governor); b) whether the governor and the president are from the same party or coalition.

3- Gubernatorial influence over federal politics: a) existence of coordination mechanisms among governors; b) existence of more or less formal institutions representing states and provinces (such as the US National Governors Association or federal councils)”.

En un pronto análisis, podemos decir que la primera dimensión es relevante para comprender lo que decide hacer un gobernador con la Reforma nótese que también debe controlar el Poder Legislativo, lo que en el caso *sciolista* parece ser muy posible

⁴³³Buenos Aires es la provincia que menos dinero recibe por coparticipación en el 2011 recibió 1763 pesos per cápita.

ejemplo de ello es la ley 14.434 votada en el 2012⁴³⁴ que versa sobre la limitación de las excarcelaciones para aquellas personas que al momento de ser detenidas, porten armas de fuego no registradas⁴³⁵.

Un gobernador con mayor poder institucional y que genere políticas en contra del signo nacional, según González (2013), tiene un alto poder. Scioli con su política de seguridad contraria a la del gobierno nacional, (que no sucedió con Felipe Solá que como se viera aceptó sin mucha reticencia los pedidos del gobierno central), muestra la capacidad de definir su propia política.

Con respecto a la dimensión partidaria Scioli en la reelección del 2011 obtuvo el 55,07 de los votos con una diferencia del 39,21% con el segundo candidato, mientras que Felipe Solá logró el 43% y la diferencia fue del 30.93% en las elecciones del 2003, por lo que podemos sugerir que Scioli tiene una fuerte presencia partidaria⁴³⁶.

Esto resume que Scioli es un gobernador que posee poder para gestionar su política, lo que permite inferir que la Contrarreforma sucede en un ámbito donde el gobernador gestiona y decide la política pública deseada, y en la que la corporación policial parece gravitar poco.

Esto nos permite afirmar que nuestras hipótesis 2⁴³⁷ y 4⁴³⁸ son ciertas. Debido a que el mayor control civil no implica democratizar la fuerza eso se puede apreciar mediante el aumento de muertos con participación civil (Capítulo 4) y que la principal área de control civil expuesta en los foros, fue reestructurada orgánicamente restándole importancia. Finalmente se creó la figura de un jefe con facultades recortadas, para regresar- a otra igual a la concebida por Arslanián, que depende actualmente de la Subsecretaría Operativa. Vale recordar que Superintendencia jerárquicamente es inferior a Subsecretaría.

Ahora bien la crítica que se puede hacer es que estos cambios de legado no se han cristalizado y concuerdo con esa crítica pero el punto es que una contrarreforma no es un retroceso lineal (hipótesis 2) ya que los legados no se modifican radicalmente ni

⁴³⁴ Para esa fecha el 47% (43 de 92 integrantes) de los diputados de la cámara Bonaerense eran del partido gobernante: Frente para la Victoria

⁴³⁵ Esta ley fue suspendida por la Suprema Corte provincial argumentado que la aplicación podría resultar “contrarias a derechos y garantías reconocidos por las constituciones de la Nación y la Provincia y diversos tratados internacionales de rango constitucional”(Página 12 2013)

⁴³⁶ Es menester recordar que en el ámbito de las PASO (Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias) Scioli compitió dentro del partido con el intendente de José C. Paz Mario Ishii. Donde el 50.31% votó por el FPV y Scioli obtuvo el 47.20% mientras que Ishii sólo sacó el 3.11%.

⁴³⁷ La reforma es una coyuntura crítica por lo tanto el producto de la Contrarreforma, no es un retroceso lineal sino un nuevo escenario.

⁴³⁸ El control civil sobre la policía no necesariamente implica un control democrático de la institución

siquiera en procesos revolucionarios (Collier y Collier 1991, 34). Por consiguiente aunque los legados parecieran no haberse cristalizado en primera instancia (ejemplo de ellos es la vuelta del jefe de policía) se aprecia que estos legados sí se han modificado en el proceso reformista, ya que la estabilidad de estos cambios no son automáticos y están signados por un proceso de curso institucional (Collier y Collier 1991, 31).

Lo particular de la Contrarreforma *sciolista* es que es un caso que desafía las teorías preexistentes, porque genera cambios mínimos que son de carácter civil y constitucional con la finalidad de crear una Policía pseudo-democrática⁴³⁹ con injerencia y alto control civil sin utilizar la estrategia retórica que acusó Ruckauf. Logrando bastante éxito en su cometido. En otras palabras las Contrarreformas no son más que Reformas (entendidas como cambios institucionales) y bajo ninguna circunstancia son de efecto “boomerang”, el resultado de éstas son híbridos.

Tanto las reformas como las contrarreformas deben pensarse como un proceso de política pública que generan un cambio en la institución policial, alterando actores, recursos y estrategias, por lo que siguiendo a Pierson (2006:124) respecto que la política pública es la formadora de instituciones políticas, permite entender que la reforma (y la contrarreforma) generan un efecto de *policy making* modificando a la institución (Pierson,2006:116-117)

Por lo tanto estudiar las contrarreformas como el simple inverso de las reformas, implica buscar solamente los retrocesos (que como vimos no son lineales sino que son similarmente distintos). Esta manera de mirar el fenómeno aparece como poco fértil. Sería útil que la disciplina buscara y construyera herramientas analíticas para comprender que todo proceso de cambio institucional es una reforma, ya que la dicotomía mencionada altera la conceptualización de las variables independientes al entender que los fenómenos reformas y contrarreformas son naturalmente distintos.

Por consiguiente la reforma ha sido una *critical juncture* de impacto reducido si se quiere, pero ha modificado el control civil sobre la Policía que ha sido uno de los principales ejes de los procesos reformistas democratizadores.

El problema radica en que como ya se mencionara control civil no implica seguridad democrática, por lo que es necesario generar mecanismos de accountability

⁴³⁹ Como señala Smulovitz (2005, 161) las respuestas punitivas son las más comunes entre los políticos esto lleva a que la Policía tenga más discreción y quede en mejor posición para revertir o neutralizar las reformas que busquen disminuir su autoridad y sus prerrogativas, o que abran la posibilidad de investigar y limitar sus actividades.

horizontal (Bayley 2006) que en el caso de las Reformas eran los Foros de seguridad que fueron desoídos en la Contrarreforma. En otras palabras el control civil esta signado por las buenas “intenciones” del que manda.

Con respecto a nuestra hipótesis 3⁴⁴⁰, es menester retomar la idea de Eaton (2008, 14), de que el federalismo permite innovar en políticas (ya que no hay dependencia en el proceso de aplicación), pero como señala Eaton los políticos elegidos por separado, en diferentes niveles de gobierno, pueden no concordar sobre las reformas policiales en el territorio que gobiernan conjuntamente; el gobierno nacional no tiene potestad de inferir en seguridad en las provincias, pero sí despliega Fuerzas de Seguridad en ámbitos del Conurbano como son Gendarmería y Prefectura, sin que esta última afirmación implique cooperación.

Como pudimos apreciar los intendentes han sido foco de resistencia para el caso de la Reforma. Han sido un actor de veto resistente a las Policías Comunes, y los intendentes peronistas han tomado la iniciativa en el establecimiento de vínculos ilícitos con los funcionarios corruptos para obtener ganancias financieras por parte de los policías y a su vez los policías han obtenido favores económicos y políticos (relacionados con el desempeño de sus carreras) (Eaton 2008, 27; Hinton 2006, 72–73; Sain 2004, 66). En resumen los intendentes se han manifestado en contra y como se viera en el capítulo 3 los funcionarios explicaban que los policías muchas veces obedecen a intendentes, hechos que se remonta a tiempos anteriores⁴⁴¹. Por lo tanto involucrar o doblegar intendentes es necesario para llevar a cabo una Reforma. Arslanián planteó las policías Comunes que no tuvieron mucha aceptación y sin embargo colocó jefes policiales en contra de los pedidos de ciertos intendentes. Mientras que Scioli ha generado varias escuelas descentralizadas en la que los municipios aportan los recursos materiales con la promesa de que esos policías volverán a la comuna. Actualmente se está debatiendo la instauración de policías municipales, idea que atenta contra la unidad policial y está en clara divergencia con la intención del gobierno provincial.

⁴⁴⁰ La necesidad de apoyos políticos (intendentes, congreso, etc.) tanto a niveles nacionales como subnacionales es condición necesaria para poder desarrollar una política de seguridad.

⁴⁴¹ Sain (2008, 245–247) explica que es necesario la despolitización de la fuerza, ya que la política ha gobernado de forma informal la institución. Haciendo de la Policía un actor para el alcance de sus intereses. Por lo tanto esta idea de lealtades hacia intendentes que intentó combatir la reforma peronista en 1945, es algo que sigue existiendo y no obedece necesariamente a características culturales policiales sino a intereses políticos y a los favores que la Policía puede producir.

Otro detalle es la necesidad del Legislativo. Que ante procesos que se han llevado a cabo bajo el signo peronista, implicó el voto de todas las leyes de forma positiva por la bancada del PJ, importando más la funcionalidad que el contenido de la medida. Pero la oposición en el Parlamento se ha manifestado en su mayoría en contra de las medidas llevadas a cabo tanto por la gestión de Solá y Arslanián como por la de Scioli y sus dos ministros. La oposición también ha planteado un juego funcional disputando más el poder al PJ que el debate sobre la (in)seguridad.

Ahora bien que la disciplina partidaria sea más importante que el debate, no desestima nuestra hipótesis de que una reforma debe necesitar el apoyo político para ser realizada.

Otro aspecto a considerarse aquí es el rol del gobierno nacional y del provincial. Como se ha visto en el principio de la gestión de Arslanián, Nación mostró franco apoyo, sin embargo no proveyó el dinero necesitado y desestimó los planes de una agencia federal ideada por Gustavo Beliz, mientras que en la gestión Scioli, Garré se ha manifestado en contra sin afectar más que lo discursivo. Por ende el apoyo político integral ha estado ausente en las reformas de seguridad (Sain 2012)

En resumen los apoyos políticos sean por consenso, omisión, obligación o castigo son necesarios para llevar a cabo cualquier cambio institucional, a mayor consenso mayor probabilidad de que el cambio perdure.

Por último otras dos hipótesis enunciadas: la hipótesis 1⁴⁴² y la 5⁴⁴³ exponen que el problema de la existencia de procesos contrarreformistas no se encuentra en la Policía como actor de veto resistente al cambio.

Primero se imputa que la Policía tiene capacidad de resistencia al cambio sin embargo por sí misma no genera cambios, ya que estos implican perturbar un orden institucional vigente, además alterar el orden institucional demanda de leyes y/o decretos y resoluciones del Ejecutivo, en otras palabras para *automodificarse* necesita del poder político, ergo los cambios (sean progresistas o no) siempre nacen en el ámbito político.

Ahora bien la Policía como institución hegemónica no es un actor de veto duro (puede dificultar la aplicación más no imposibilitarla) pero ¿qué sucede con las cúpulas?

⁴⁴² El proceso de contrarreforma no se da estrictamente por resistencia policial sino por la decisión de los actores políticos y policiales de llevarla a cabo, signada ésta por sus preferencias

⁴⁴³ Tanto la Reforma como la Contrarreforma han modificado la estructura y los integrantes de la dirigencia policial con la finalidad de llevar a cabo su política de seguridad.

En el capítulo 1 se mencionó que las cúpulas tenían estrategias de *increasing returns*, estas fueron visualizadas en el capítulo 5 en dos grandes grupos primero las purgas selectivas donde los policías aconsejaban a los civiles sobre a qué otros policías *purgar* y muchas veces estas *purgas* implicaron que los policías no aptos permanecieran o se dirimieran viejos rencores. La segunda es lo que hemos denominado “*decir lo que quieren oír*”, los policías bonaerense, según testimonios, se caracterizan por decir lo que el personal civil o policial que tiene el mando quiere oír, debido a esto muchas veces se generan purgas sin tener en cuenta las verdaderas preferencias del actor-cúpula esto lleva a tener un dispositivo de gestión que no responda como debe y por lo tanto marque el final de la reforma.

La resistencia no es corporativa sino individual y tampoco es declarada sino pasiva y en la que los reformadores han “limpiado” muchas veces sin tener en cuenta el verdadero discurso de los miembros con alta jerarquía⁴⁴⁴. Del primer *retorno creciente* se ha comprobado su existencia, pero no se ha podido comprobar lo óptimo como estrategia de resistencia debido principalmente a la informalidad del suceso y a que los protagonistas entrevistados se mostraron reacios a la indagación del mismo. Pero el segundo sí se ha comprobado ya que explica como jefes policiales de la Reforma (2004) siguieron en la Contrarreforma y no con bajo protagonismo, por lo contrario continúan siendo los jefes.

Por lo tanto la cúpula policial tampoco es monolítica en su comportamiento y preferencias porque está signada por una pasividad funcional a la necesidad de mantener su empleo y sus privilegios, ya que como se vio la Reforma ha tenido leyes de *emergencia* que le han permitido reorganizar, ordenar, ascender y modificar la estructura policial. También se apreció en el capítulo 5 que la remoción de un jefe obedecía tanto a factores de corrupción, como de mal desempeño y de cambios de gestión política, por lo tanto no importaba si el policía era correcto moralmente sino que fuera funcional al proyecto que se propusiera.

En resumen los integrantes de las cúpulas policiales que varias veces son esgrimidos como actores de veto, en realidad lo son parcialmente, ya que la cúpula ni

⁴⁴⁴ En el caso de que hay sido tenido en cuenta igual se los mantuvo durante el tiempo que fue necesario ejemplo es el caso de Osvaldo Seisdedos quien era superintendente de Investigaciones en Función Judicial y al cumplir los 30 años fue pasado a retiro (En los pasillos policiales, el retiro activo obligatorio y la disponibilidad son metáforas de “sacar del medio a alguien”), los motivos que se usaron para su retiro fue el mal desempeño en el robo del Banco río. Lo cierto es que Osvaldo Seisdedos siempre fue relacionado con la Maldita policía (Diario Hoy 2006; Página 12 2006).

siquiera es un actor de veto colectivo, dentro de ésta hay internas por dirimir el puesto y el control. Por lo tanto los policías que han sobrevivido a los procesos de cambio no necesariamente son los mejores. Un funcionario de la Reforma decía “Hay una regla que yo aprendí y apliqué. Los policías son buenos o malos de acuerdo a la conducción. Hay tipos que son irrecuperables con los que no se puede hacer nada. Hay gente bastante buena con los que uno puede construir. La masa son tipos buenos y malos según la circunstancia”. Por lo tanto la cúpula policial producto de la purga no implica buenos policías sino sobrevivientes funcionales al proceso de cambio dirigido por el Poder Ejecutivo.

Hemos visto a lo largo del trabajo una obviedad: los procesos de Reforma nunca se suceden desde la misma institución, porque no tiene en sí misma la capacidad de reformarse; las variables que inician el proceso de reforma y contrarreforma son exógenas. Esto se debe a dos cuestiones: 1.- la dependencia del poder político y más aún después de la Reforma le impide modificarse y, 2.- la falta de diálogo entre los reformadores y los integrantes de la fuerza policial. Normalmente los procesos de reforma en el caso bonaerense implican necesariamente una limpieza, ¿entonces cómo se puede dialogar con algo que se debe eliminar? Este diagnóstico lleva a que los cambios institucionales significativos siempre sean desde arriba (poder político) hacia abajo (Policía) y del afuera (escándalo, presión social, grupos de DDHH, etc.) hacia adentro (Policía) (Bayley 2008). A modo de ejemplo el tema de los Foros de Seguridad que en origen y funcionamiento se sustentan en el control de la Policía y como señala Bayley (2008, 13) “Police officers have more first-hand knowledge of the pathologies of modern societies than battalions of sociologists”.

La institución policial, ha sido siempre una institución poco transparente, lo que se atribuye a la falta de control civil, pero también es cierto que esta característica no la hace peculiar porque la democracia argentina se ha caracterizado por la poca transparencia, el patrimonialismo y la ausencia de instituciones fuertes (Armony 2004; Diamond 1997; O’Donnell 2001). Por lo tanto pretender que la institución policial sea democrática cuando el estado derecho es laxo, es una tarea por lo menos azarosa, porque pretender reformar la Policía sin la intervención/reforma de las otras agencias integrantes del sistema penal y garantes de derechos, es una misión destinada al fracaso.

¿La imposibilidad de la Reforma?

Explica Saín que las reformas de la Fuerzas de Seguridad de seguridad en Argentina es una tarea pendiente que no ha encarado ningún gobierno ni siquiera el actual con su discurso basado en los DDHH (Sain 2012; Sain 2011), por lo tanto el interrogante a formular no es ¿por qué fracasa una reforma o por qué no hay reformas? sino ¿por qué el poder político llevaría a cabo un proceso de cambio institucional en la Policía?

La explicación que da el autor es que la seguridad se ha mantenido en la pauta tradicional *delegativa* en la que el poder político ha delegado el control del crimen en la Policía - esta delegación implica que el enemigo es definido por el poder político de turno (Bonner 2009; Kalmanowiecki 2000)-. Las explicaciones son dos la política y la regulación del Crimen organizado⁴⁴⁵ (y de los mercados ilegales participando en ellos).

La idea de delegación de la seguridad por parte del poder político desarrollada por Sain y vista por Dewey (2012) en un exhaustivo análisis del negocio de los “desarmaderos” implica que la Policía regula el crimen evitando escándalos que pueden afectar a los tiempos electorales lo que genera autonomía y poder discrecional para la Policía, siempre y cuando mantengan niveles aceptables de criminalidad.

La corrupción policial se ha diversificado. De los clásicos negocios (juegos y prostitución), pasó a formar parte de robos a Bancos, secuestros y narcotráfico (Eaton 2008; Dutil y Ragendorfer 1997). Esto último plantea que debería problematizarse que la Policía *autoregula* de forma unilateral, ya que como es sabido el negocio del narcotráfico implica algo más que la zona liberada para la venta, porque la producción y la fragmentación primaria no se hace en la provincia de Buenos Aires sino en los países limítrofes los cuales si tomamos el caso boliviano para llegar a Buenos Aires por vía terrestre debe pasar fronteras (Gendarmería Nacional), Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Santa Fe, eso son muchas policías y muchas lealtades políticas para que la PPBA genere tanta autonomía. Además el nivel del negocio trasvasa a las capacidades operativas del Comisario. Como mencionaría Sain (2013) en una entrevista “los narcotraficantes antes vivían en las villas ahora viven en el centro (...) La magnitud del negocio a mí me hace como “narco” invertir en la compra-venta de jugadores de fútbol, fondos de inversión inmobiliaria, yo ya me estoy manejando con contadores y con escribanos, el Comisario ya pasó a ser 25.000 dólares de un negocio que tiene mayor envergadura”

⁴⁴⁵ Se entiende que esta regulación es un sistema institucionalizado informal donde parte de la institución se dedica a tareas ilegales para el autofinanciamiento (Sain 2002).

Con respecto a la política la institución Policía es tanto para los gobiernos de izquierda como de derecha una herramienta política útil para la gobernabilidad de las conflictividades, es un dispositivo represivo de los sectores marginales de la sociedad dejando de lado a los criminales de cuello blanco que tiene una importante relación con la economía formal y los poderes, judiciales y políticos (Sain 2012). Con respecto a la recaudación ilegal explica que esta es la manera de inyectarle un presupuesto adicional a la fuerza donde el 80% del presupuesto destinado a seguridad es utilizado para pagar sueldos.

En resumen reformar la policía no es conveniente al poder político por dos motivos, el primero tener que destruir esas redes de financiamiento ilegal que al margen de lo inmoral que sean, financian a la Policía para que sobreviva operativamente (a causa de bajos sueldos⁴⁴⁶ y falta de equipamiento) y segundo implica perder un importante actor de control social, basta recordar que la actual gestión de la Ministra Garré tuvo dos casos de inteligencia (obviamente no aclarada) que fueron el “Proyecto X” y el caso de Américo Alejandro Balbuena, un supuesto periodista que trabajaba en la agencia Rodolfo Walsh y hacía tareas de inteligencia a cuenta de la Policía Federal.

Por lo tanto como explica Sain (2013) “(...) cualquier proceso de cambio tiene un grado de complejidad que implica ciertas condiciones instrumentales y cierta temporalidad que sobrepasan la gestión de un gobierno. Necesito negociar con la oposición, lo cual es algo poco factible en la política argentina. ¿Cuáles son los incentivos para cambiar? Voy a tocar intereses judiciales estoy tocando intereses políticos, voy a tener contestación política, tengo que concertar con la oposición y además no voy a ver los réditos porque sobrepasa mi gestión”.

En conclusión el consenso político es condición sustantiva (Frühling 2009, 245), ya que las reformas policiales de tipo macro o de shock no son suficientes, debido a que la institución policial por su función se encuentra desplegada en todo el territorio - muchas veces la policía es la única agencia del Estado que llega todos lados y que cumple tareas no solo de seguridad (preventivas y represivas) sino de resolución de conflictividades sociales⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ El sueldo de un policía recién egresado del Instituto de Formación ronda los 5.000 pesos es decir unos 333 Kg de pan. Actualmente el kilo de pan ronda los 15 pesos.
Véase http://www.ieco.clarin.com/economia/pan-subiria-Capital-conurbano_0_680332025.html

⁴⁴⁷ La policía desde su conformación ha sido una fuerza multiuso en la cual las obligaciones que ha tenido le han implicado problemas para profesionalizarse.

Frühling (2009, 237–240), identifica 12 precondiciones para el éxito de la Reforma, como bien aclara el autor son tipos ideales y rara vez se dan en la realidad. Esos requisitos implican: apoyo de las fuerzas políticas, existencia de personal civil adecuado, recursos económicos en cantidad necesaria y colaboración complementaria entre policías y civiles. Otro requisito clave es que no haya altas tasas de criminalidad, ya que “mientras mayores son los niveles de criminalidad y su violencia, más difícil será producir mejoras a corto plazo que traigan como resultado un apoyo sostenido para la reforma policial. Otra característica que atenta es la desconfianza sobre la Policía la cual como hemos visto es una constante en el caso bonaerense.

Tristemente estos requisitos no son posibles de encontrar en ningún proceso reformista del caso bonaerense, la presión política ha sido una constante en estos procesos desde la vuelta de la democracia y el consenso es una de las materias adeudadas de la política, lo mismo sucede con las tasas criminales y con los recursos económicos.

También es necesario aclarar que una política progresista en materia de seguridad que reconoce que el conflicto criminal tiene un sustento social, entiende que es imposible solucionar la cuestión criminal sin solucionar otras áreas del Estado como son la justicia, la inclusión, oportunidades laborales, seguridad jurídica y economía (Sain 2010a, 51–53). Sung (2006, 15–18), en un análisis estadístico comparado de veintisiete democracias encuentra que un buen servicio de policía depende tanto de una economía saludable como de un buen sistema de justicia.

Como corolario si los políticos no tienen incentivos para realizar reformas policiales con el fin de alterar el orden, estos son poco factibles porque sería un costo político alto y además “Tocar a la policía es tocar el sistema político, porque la policía administra gestión de conflictividades” (Sain 2013).

Por lo tanto el fracaso de los procesos reformistas bonaerenses parece que no se deben a los valores autoritarios imperantes en una sociedad⁴⁴⁸, ni a la estructura

⁴⁴⁸Sin embargo la presión social puede desencadenar tanto una accountability societal (Smulovitz y Peruzzotti 2003) como una política de derecha (Fuentes 2005). Armony (2004:113-114) argumenta que la sociedad argentina reacciona de una forma particular al crimen, a altas tasas criminales está dispuesta a ceder derechos y aplicar mayores niveles de violencia policial, esto parece concordar con una encuesta realizada en la Provincia de Buenos Aires donde el 70% de los encuestados estaba de acuerdo en aplicar la mano dura para combatir el crimen. (Giacobbe y Asociados 2012).

El punto es que la sociedad Argentina, es una sociedad que demanda en última instancia “mano dura” por lo tanto los procesos de contrarreforma encuentran en la misma sociedad motivos suficientes para existir. La desconfianza generalizada hacia la policía y el sistema judicial (Dammert y Malone 2002; Armony 2004) implica que la gente no cree en las instituciones que proviene del poder político, “is simply not

militarizada de la fuerza⁴⁴⁹, ni al corporativismo policial y su cultura “maldita” sino a que la política decide tener la policía que le conviene ya sea para reprimir a un enemigo o para financiarse mediante la corrupción. Por lo que es necesario recordar que las fuerzas policiales no son garantes institucionales autónomos de la seguridad y la justicia, pero cumplen la función de ser los fieles defensores del status-quo y así nunca será más noble o más eficaz que el orden socio-económico que representan (Sung 2006, 15).

Un importante funcionario de la Reforma decía “La corrupción policial y los problemas policiales tienen como único origen la defección de la clase política no hay otro, uno puede tener una muy buena Policía o un desastre, pero acá se decidió tener un mala Policía”.

Ahora bien, esta estructura histórica de corrupción policial y política ha cercenado cualquier intento de cambio institucional en el caso bonaerense, donde los políticos la mayoría de las veces han intentado volver a la pauta tradicional signada por el pacto delegativo y como bien me diría Saín (2013) “Hoy llego a la conclusión Rogelio, de que la reforma policial en Argentina es casi imposible”.

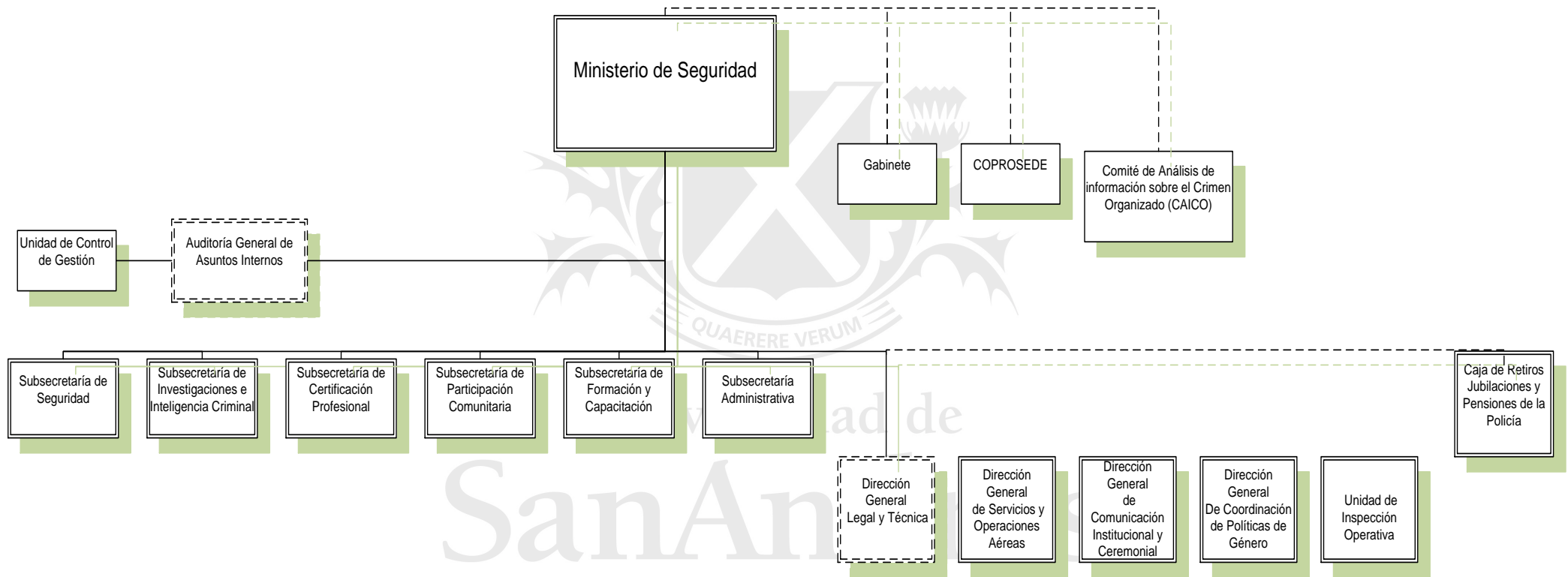


rational to trust others in a context in which there are no effective mechanisms for enforcing compliance with formal rules” (Armony 2004, 124)

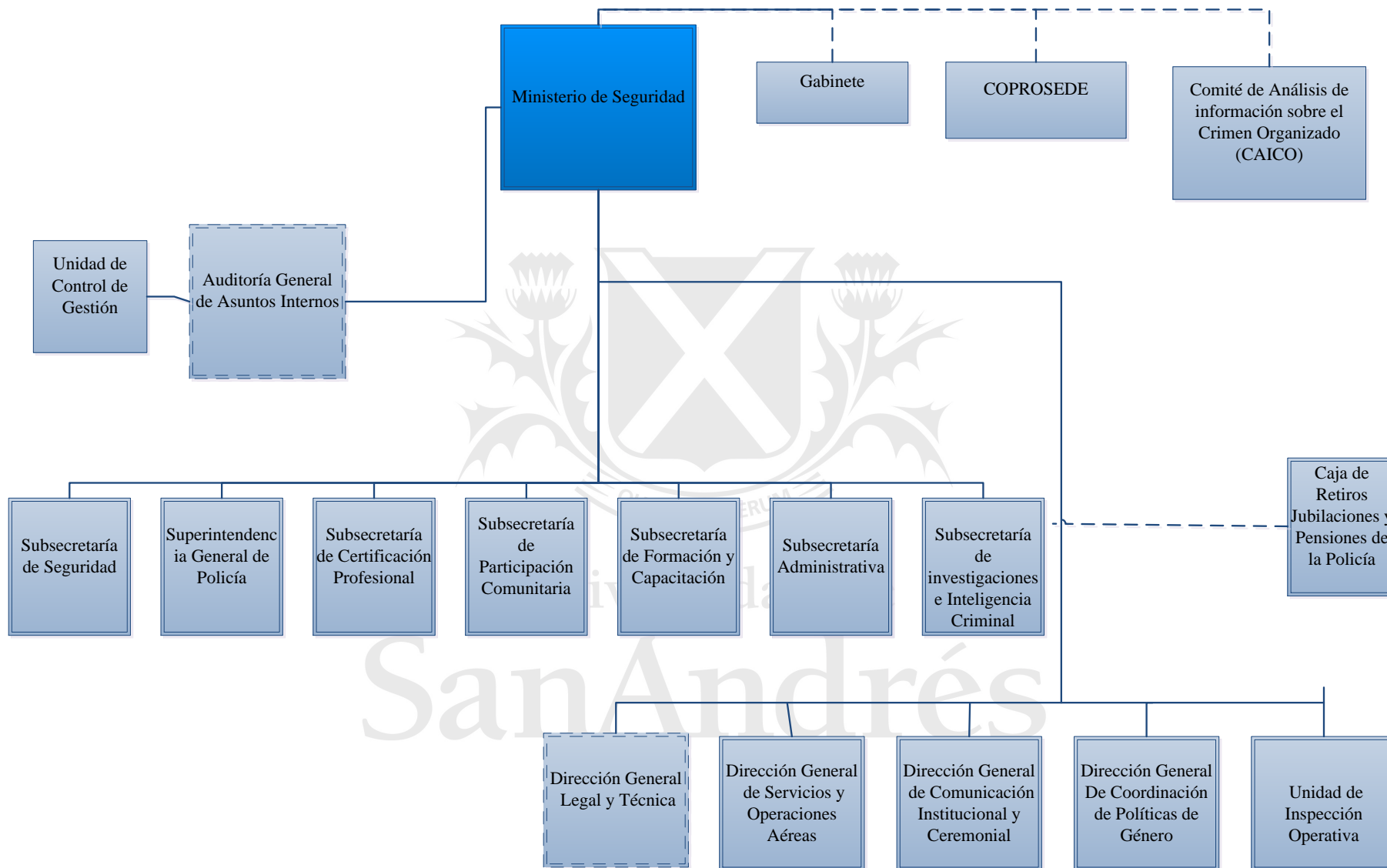
⁴⁴⁹ Como hemos visto uno de los principales ejes del proceso reformistas ha sido la continua reorganización de áreas donde muchas veces se generaron “lavados de cara”, como bien señala Bayley (Bayley 2006, 62) Democratic policing is not a set of structures but a set of practices, por lo tanto el énfasis en la estructura ha impedido poner énfasis en otras áreas como son el desarrollo de áreas de mando y sistemas de controles externos (Bayley 2006, 54–57)

Anexos

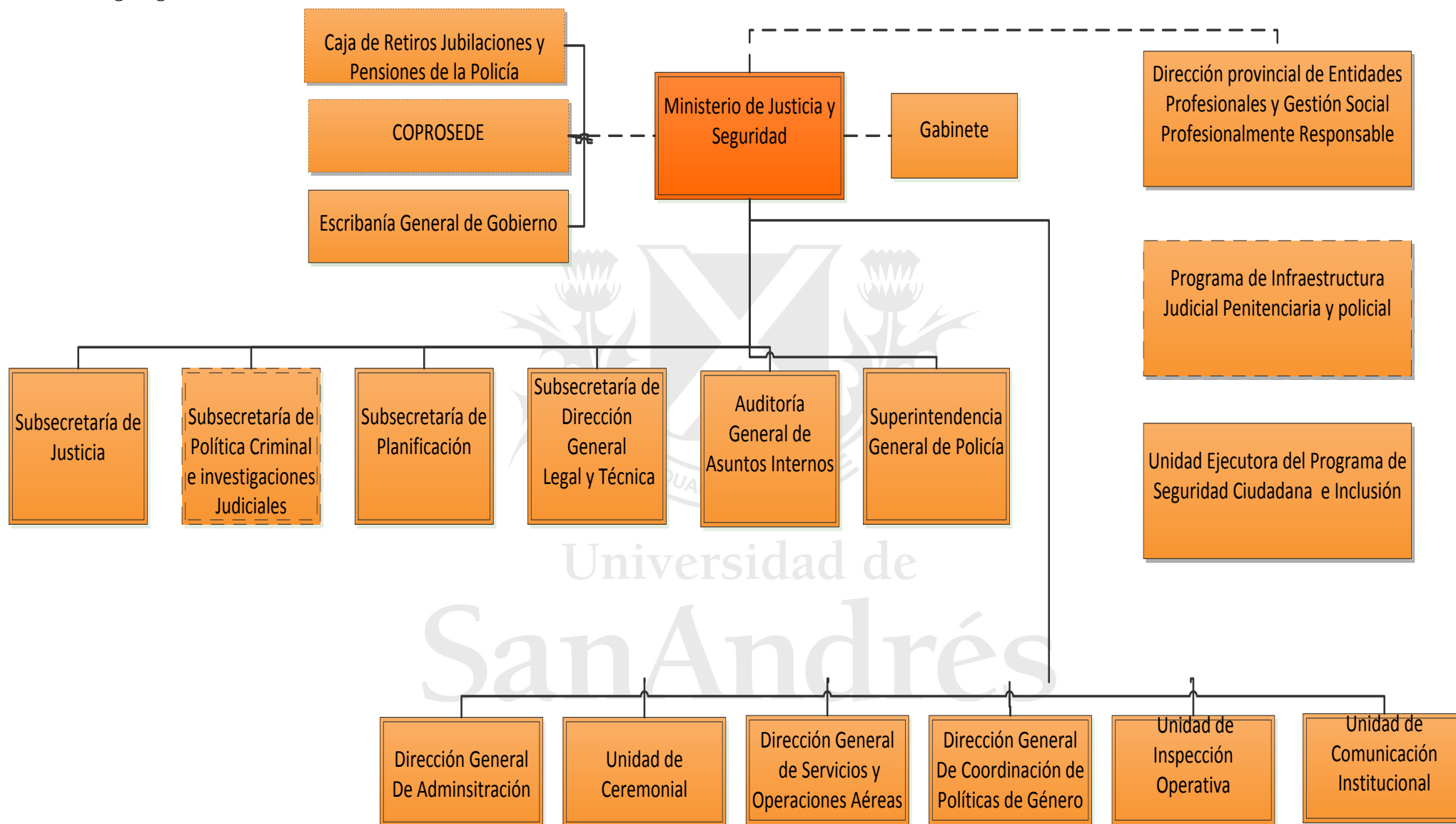
Anexo 1 Organigrama Gestión Arslanián 2007



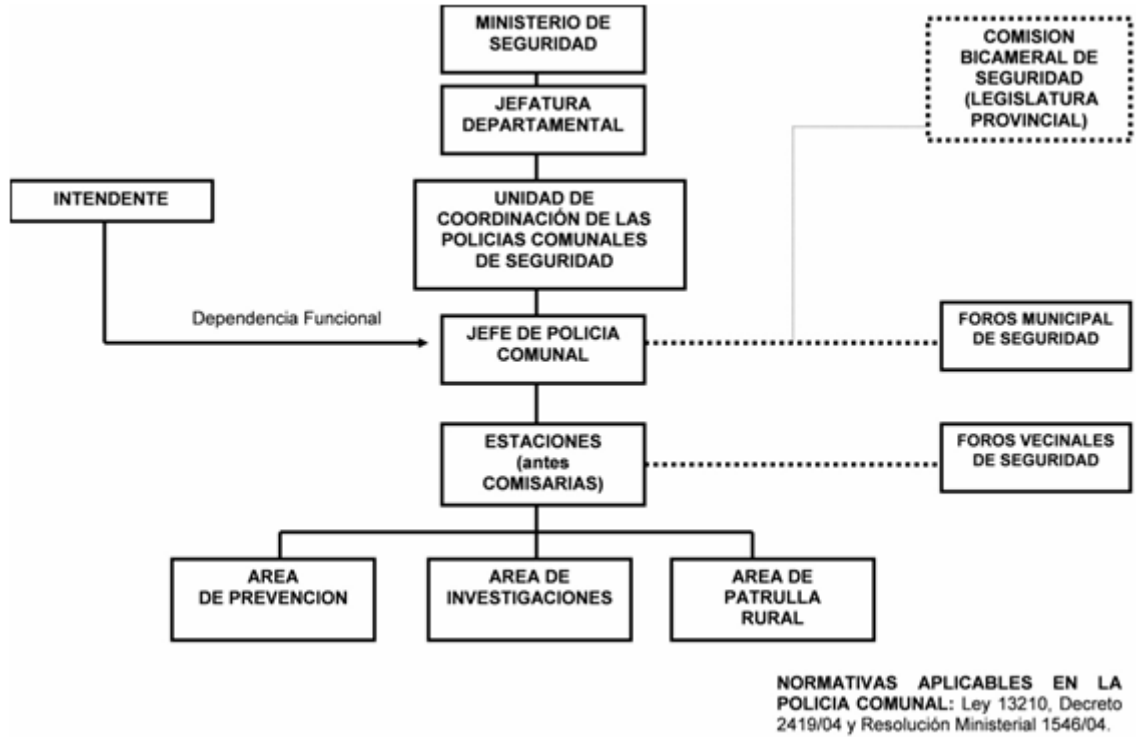
Anexo 2 Organigrama Gestión Stornelli 2008



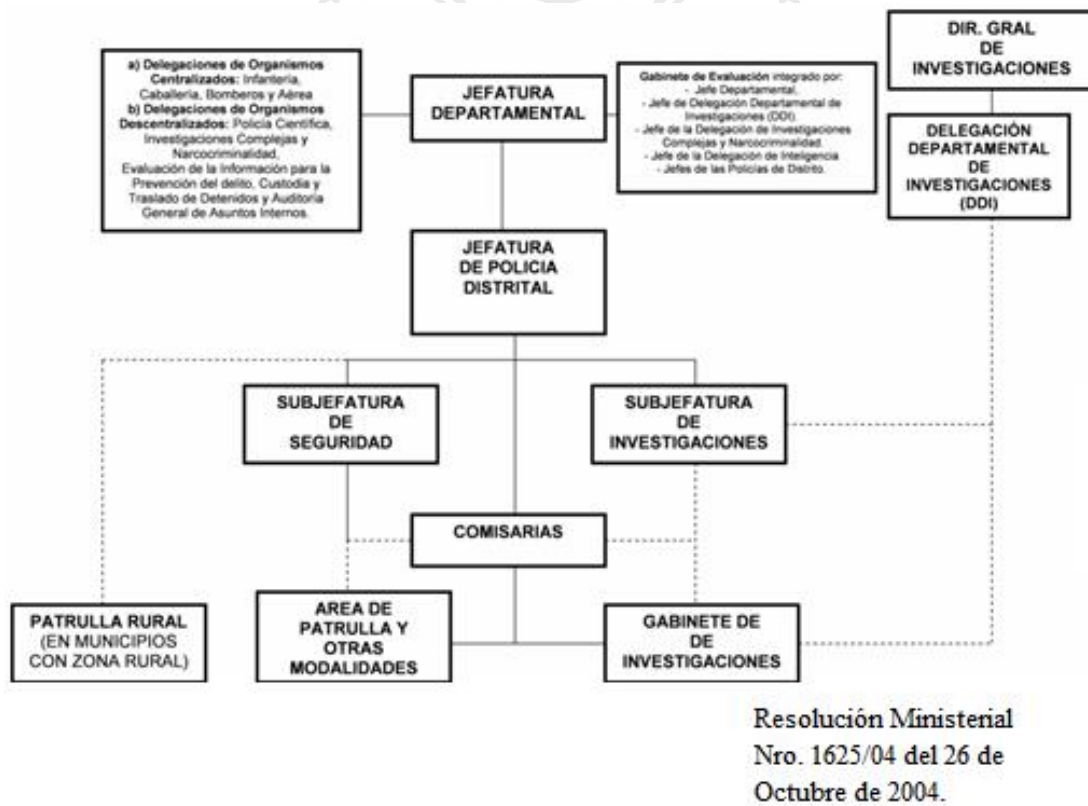
Anexo 3 Organigrama Gestión Casal 2011



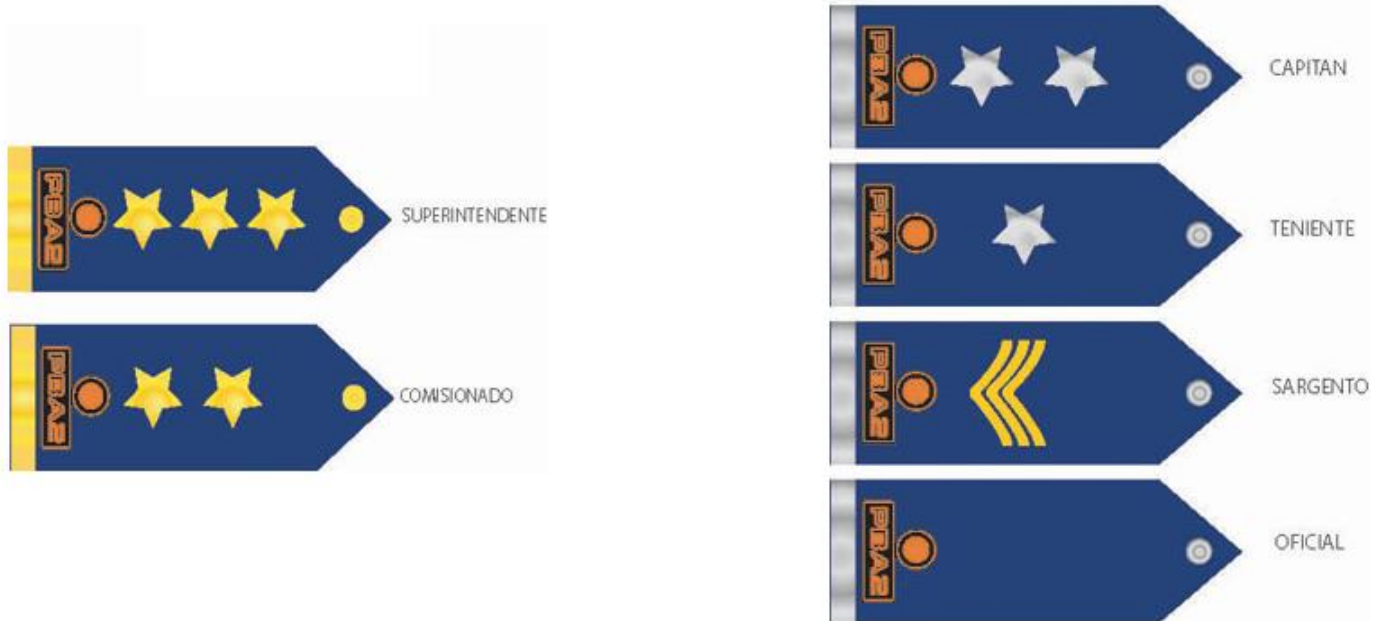
Anexo 4 Estructura de la Policía Comunal



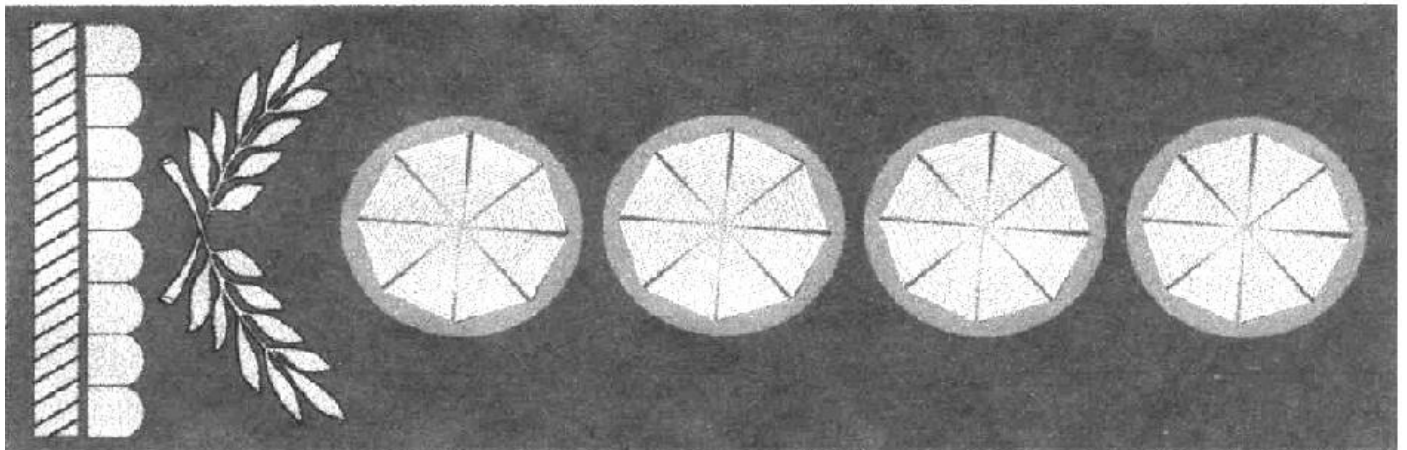
Anexo 5 Estructura de la Policía Distrital



Anexo 6 Insignias Policía Buenos Aires 2 Ley 13.202

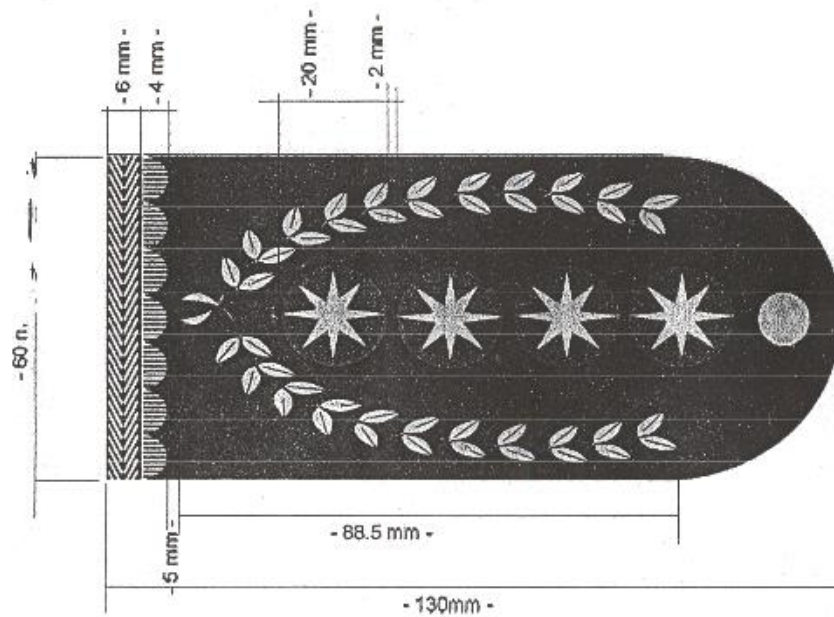


Anexo 7 Insignia Superintendente DAngelo (2001)



**Insignia Super Intendente General de Policía acuerdo decreto 2806/01.
Orden del Día N°122. Resolución 006578/01 Ministerio de Seguridad**

Anexo 8 Insignia Superintendente Salcedo (2007)



Botón Patria nº 3. Galón Serreta y Coronas de Laureles bordados en hilo gusanillo de oro y 4 estrellas de 8 puntas sobre soporte en relieve en color cian. Las estrellas deberán centrarse entre el comienzo de los laureles y el botón patrio.

**Insignia Super Intendente General de Policía acuerdo decreto 74/07 B.
Boletín Informativo N°92. Resolución 04/07 Ministerio de Seguridad**

Anexo 9 Notas de reclamo de los integrantes de la fuerza bajo la ley 13.201

Nota 1

SE PRESENTA-SOCILICITA INCORPORACIÓN AL CURSO COMPLEMENTARIO CONFORME AL ARTÍCULO 75 LEY 13.982-SUBSIDIARIAMENTE PETICIONA CAMBIO DE SUB-ESCALAFÓN (ART.21 DECRETO LEY 1050/09).-
CONSTITUYE DOMICILIO LEGAL-ACOMPaña COPIAS.-
Almirante Brown 20 de octubre de 2012.-

AL SEÑOR MINISTRO
DR. RICARDO CASAL
MINISTERI
O DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PROV. BS. AS.
S...../.....D

POR INTERMEDIO
MESA GENERAL
DE ENTRADAS –SALIDAS-ARCHIVO.
MINISTERIO JUSTICIA Y SEGUIRIDAD PROV. BS. AS.
LA PLATA

El que suscribe Jerarquia:.....Legajo:..... Apellido y nombre.....,
numerario de la Comisaria....., constituyendo domicilio a todos los efectos legales en las calles
....., de la localidad de del partido de, en causa y por derecho
propio, se dirige al Sr. Ministro y respetuosamente digo:

EN CONSIDERACION:

Que pertenezco a una de las promociones de policía de la Provincia de Buenos Aires egresadas bajo el imperio de la ley 13.201 del Personal Policial de la Provincia de Buenos Aires (vigente desde el año 2004 al año 2009), por la cual la institución policial le

exigió tener estudios secundarios completos, para acceder al plan de estudio dispuesto para ese entonces por la mentada ley, por el cual una vez finalizado por completo el mismo se me otorgo el título en la especialización de Técnico Superior en Seguridad Pública, egresando como Oficial de un único Escalafón compuesto por 9 jerarquías (Oficial, Sargento, Subteniente, Teniente, Teniente 1, Capitán, Inspector, Comisionado y Superintendente), por el cual conforme a los termino de los artículos 38, Ap. 2 y 71 de la Ley 13.201/04, la Graduación y estatus como técnico Superior en Seguridad Pública Obtenido (título Terciario de Especialización), fuera condición determinante esencial para el acenso a los futuros grados de Inspector del mencionado cuerpo legal 13.201/04 hasta alcanzar la máxima graduación jerárquica de este único Escalafón.

Que a partir del año 2009 entra en vigencia una nueva ley del personal de las policías de la provincia de Buenos Aires Ley 13.982/09, conjuntamente con su decreto reglamentario 1050/09, supliendo a la ley 13.201/04 y a su decreto reglamentario 3326/04.

Siendo por la aplicación de la presente Ley 13.982/09, se dispusiera el desdoblamiento del único escalafón dispuesto en la ley 13.201/04, con el que el suscripto ingresara. Que conforme a ello se dio origen a la creación de los SUBESCALAFON COMANDO compuesto por 8 jerarquías (Oficial Subayudante, Ayudante, Subinspector, Inspector, Oficial Principal, Subcomisario, Comisario, Comisario Inspector, Comisario Mayor, y Comisario General) y SUBESCALAFON GENERAL compuesto por 7 jerarquías (Oficial de Policía, Sargento, Subteniente, Teniente, Teniente Primero, Capitán y Mayor), re encasillando y jerarquizando en cada uno de estos Sub-Escalafones, al personal policial egresado en los años comprendidos desde el 2004 al 2009 con la ley 13.201/04 y a aquellos re encasillados en esta última ley 13.201/04 devenidos del pasado decreto 9550/80.

De acuerdo a la condición y posición ocupada por los Oficiales y Suboficiales en el antiguo decreto 9550/80, los Antiguos Oficiales se lo re encasillo en el Escalafón Comando y a los suboficiales del mencionado cuerpo legal 9550/80 en el Subescalafon General (escalafones dispuestos en la ley 13.982/09), teniendo en cuenta su antigüedad, tiempo mínimos y Jerarquías. Siendo que para el Caso de los Oficiales egresados bajo las disposiciones de la ley 13.201/04 se dispusiera el re encasillamiento en el Escalafón General (Ley 13.982/09), hasta tanto realizaran y aprobaran un curso de capacitación para ser re encasillados en el Subescalafon comando; observándose en ello la omisión de las condiciones de los mismos, su capacitación, preparación y disposición de carrera conforme a la ley 13.201/04 que los reconocía aptos para ocupar las máximas jerarquías, siendo formados para tales fines conforme al plan de estudio cumplimentado por los mismos. En discordancia con esto, siendo por el contrario, en la aplicación de la Ley 13.982/09, por ello los mismos oficiales de la antigua ley 13.201/04 fueran degradados significativamente predisponiendo que los mismos ocupen posición en el Escalafón General (Art. 82 de la Ley 13.982/09) en inferior orden de prelación, subordinándose a estos, al subescalafon comando (Art. 38 Ley 13982/09), con la consecuente pérdida de las diferencias de niveles salariales existente entre ambos subescalafones, con el perjuicio a la Institución Policial de desequilibrio en la pirámide jerárquica del Subescalafon Comando, dejando vacios en los grados Ayudante, Subinspector al día de la fecha.-

PETICIÓN:

De acuerdo a lo expuesto, vengo por la presente a fin de solicitar formalmente conforme a los términos de los artículos 1 y 2 del decreto ley 7647/70 se den inicio a las actuaciones administrativas de rigor con propósito que se contemple mi inmediata incorporación al curso complementario previsto por el artículo 75 de la ley 13.982/09 de personal y sea reconocido de esa manera tal derecho prescripto de manera igualitaria al que vienen ejerciendo los oficiales egresados de las últimas promociones de la escuela de formación policial, quienes por imperio de lo normado en el artículo 82 de la ley 13.982/09 se les reconoce el mismo derecho y a diferencia del recurrente pueden ejercer el mismo a la fecha, pudiendo acceder a las filas de Subescalafon de conducción, al cual ingresara conforme fuera lo estipulado en la Ley 13.201/04 y anhelo integrar desde entonces.

FUNDAMENTACIÓN DE PETICIÓN:

Como fundamento de lo que vengo a pretender y amparado en la garantía constitucional de "Igualdad ante la ley", como los derechos que se me asisten al derecho de la carrera en igualdad de oportunidades (inciso 1, Art. 10 -Ley 13.982/09), como el derecho al grado y uso del título correspondiente (inciso A, Art. 10 de la misma normativa), alego que resulta un trato desigual por parte de la administración, toda vez que se le reconoce el derecho previsto en el artículo 82 de la ley de personal a los recientes egresados del curso de ingreso a la institución, y no se me reconoce –en mi caso particular- el derecho conferido en los artículos 75 de la misma normativa, representando esto un innegable trato desigual respecto de aquellos y un claro des aceleramiento en mi carrera, agravando el perjuicio ya sufrido con el ultimo encasillamiento previsto con la actual normativa de la Ley 13.982/09.

Por tal motivo, entiendo que no podrá inferir que la falta de tratamiento y criterio de las autoridades administrativas, de lo que vengo peticionando en tiempo y forma, responde a una cuestión presupuestaria de la administración pública, por cuanto insisto en señalar que las últimas promociones que egresan con el grado oficial del Escalafón General están llevando a cabo el mencionado curso complementario en los términos del citado artículo 82 de la ley 13.982/09.-

Entonces esta falta de regulación, tratamiento e implementación de los medios para reconocerse y poder ejercer el derecho conferido en el artículo 75 de la ley de personal, genera un innegable cercenamiento al derecho de poder desarrollarme en la carrera profesional en igualdad de oportunidades, toda vez que estos oficiales recientemente se les reconoce el derecho y la posibilidad de acceder a los mandos de conducción (Subescalafon Comando), cuando al suscripto se me niega hasta la fecha tal derecho adquirido de conformidad a la reglamentación.

Por otro lado cabe poner de manifiesto que el mismo art. 75 de la normativa aplicable es claro en señalar y determinar que el ministerio de seguridad deberá implementar el curso complementario que se persigue ingresar, resultando esta falta de reconocimiento de tal derecho un claro incumplimiento a lo que la misma ley en ese artículo regula.

CONCLUSIÓN:

Por tales consideraciones es que vengo a peticionar se disponga mi incorporación al curso complementario reglado por el citado artículo 75, al fin de no ser admisible lo pretendido, se impulsen las acciones administrativas que se consideren pertinentes con el objeto de poder hacer uso del derecho que me confiere el artículo 21 de la ley 13.982/09, y poder por ese canal legal lograr el cambio desde el SUBESCALAFON GENERAL que revisto en la actualidad, al SUBESCALAFON COMANDO, (por estar en condiciones contando con el título de Técnico superior en seguridad publica el cual es requisito esencial para revistar en ese escalafón, mismo obtenido por las recientes promociones de oficiales subayudantes), instando nuevamente a esta pretensión la cual debería ser decretada formalmente admisible, fundamentando ello sobre las bases del conocimiento, formación y capacitación académica poseída al igual que las promociones de oficiales subayudantes recibidos a la fecha, preponderando al caso la experiencia adquirida desde el egreso a la fecha, en la faz operacional, administrativa e investigativa obtenida de las dependencias orgánicas de esta policía.

Lo expuesto es cuanto solicito a Ud.-

Apellido y nombre

Jerarquia

Nota 2

DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

SR. DEFENSOR DEL PUEBLO
SOLICITO SU INTERVENCION

Que pertenezco a una de las promociones ingresadas con la ley anterior (13201), a las cuales la Institución le exigió tener estudios secundarios completos, y haber aprobado el curso de capacitación en la especialización, otorgándole el título de "Técnico Superior en Seguridad Pública", para egresar como Oficiales del único escalafón con la posibilidad de alcanzar la máxima graduación, cuya modificatoria actual (13982) Ley de Personal y su Reglamentación, desdobló el único Escalafón de Oficiales en los Subescalafones de Comando y General (Art. 29 de la Ley 13.982); y se me reescalafonó en el Subescalafón General (Art. 82 de la Ley 13.982) de inferior orden de prelación y subordinado al Subescalafón Comando (Art. 38 Ley 13.982), con la consecuente pérdida de las diferencias de niveles salariales existentes entre ambos subescalafones.-

Que los Arts. 6, Inc. "d", y 41 de la Ley 13.201/04; y Art. 4, Inc. "b" Dto. Reg. 3326/05:

"Establecieron como requisitos obligatorios de ingreso contar con estudios secundarios completos, y haber aprobado el curso de capacitación en la especialización".-

Que el Anexo I de la Res. 240/06: "Estableció como criterio predominante a la formación y capacitación para el desarrollo de la carrera en los grados 1 a 4".-

Que en los términos de los Arts. 38, Ap. 2, y 71 de la Ley 13.201/05: La graduación como Técnico Superior en Seguridad Pública es un título terciario de especialización, previsto como futura condición para el ascenso a los grados de Inspector, (Actualmente Comisario Inspector) hasta alcanzar la máxima graduación del único escalafón.-

Que no habiéndose producido un cambio sustancial en las condiciones de ingreso, y siendo la formación y capacitación el criterio predominante en el desarrollo de la carrera para los primeros grados. y que el título obtenido iba a servir para alcanzar la máxima graduación del único escalafón, es que considero que debimos ser reescalafonados en el Subescalafón Comando, sin necesidad de imponer la aprobación de un curso complementario de especialización.-

Que el estado puede ejercer el "ius variandi" para introducir modificaciones en el contrato, pero ello es siempre y cuando no signifique una alteración sustancial de las condiciones, y la reforma legal del único escalafón de Oficiales, que posibilitaba alcanzar la máxima graduación para desdoblar en dos subescalafones; y que inobservando aplicar las condiciones mas favorables al trabajador, me reencasilló en el Subescalafón General, privando de desarrollar la carrera dentro del Subescalafón Comando, de mayor orden de prelación y niveles salariales, en violación al principio de indemnidad por causar daño al dependiente, y de la buena fe de la confianza que me inspiraba la ley, cuyo cambio de parecer contrario el propio acto anterior, defraudando las expectativas que generaba desarrollar la carrera en los términos que anunciaba.-

Que en los términos del Art. 75 Ley 13.982/10: "El personal que haya egresado con el grado de Oficial de Policía, conforme a los planes de estudios implementados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 13.201, mantendrán su actual situación "Subescalafón General", hasta que aprueben el curso de complementación que dispondrá el Ministerio de Seguridad.- Aquellos

que aprobaren dicho curso serán reescalafonados, conforme se establece en el Anexo I, como Oficiales del Subescalafón Comando; en caso contrario se reescalafonarán de acuerdo al Anexo II, como Oficiales del Subescalafón General".-

Que en los términos del Art. 82 de la Ley 13.982/10: "Establece que el personal de cadetes de los centros de formación policial que se ubicare en el cupo del 25%, de los mejores promedios de egreso del curso de Oficiales del Subescalafón General, adquirirán el derecho a realizar un curso de especialidad que lo habilita a insertar en el Subescalafón de Oficiales de Comando".-

Que Ministerio de Seguridad, efectúe la disposición del curso complementario de especialización, o ser reescalafonados según lo establece el Anexo I, como Oficiales Subescalafón Comando a la brevedad por poseer el título de TECNICO SUPERIOR EN SEGURIDAD PUBLICA.-



Universidad de
San Andrés

Bibliografía

- Acuña, Carlos H, y Catalina Smulovitz. 1995. "Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional." In *Juicio, castigos y memorias: derechos humanos y justicia en la política argentina*, edited by Carlos H Acuña. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Agencia Nova. 2007. "Carlos Brown: 'Solá Tiene Miedo de Retirar a Arslanián Del Ministerio de Seguridad'." *Agencia NOVA*, November 10.
http://www.agencianova.com/nota.asp?n=2007_10_11&id=44610&id_tiponota=4.
- Andreas, Peter, y Ethan Nadelmann. 2008. *Policing the Globe: Criminalization y Crime Control in International Relations*. Oxford University Press, USA.
- APROPOBA. 2011. "INICIÓ LA MEDIDA DE FUERZA EL MIÉRCOLES 5, A LAS 7 Se Cumplió Un Día de La Huelga de Hambre Del Policía Encadenado." *Asociación Profesional de Policías de La Provincia de Buenos Aires*.
<http://www.apropoba.com.ar/datos/encadena.pdf>.
- Arias Duval, Martín A, y León Arslanián. 2008. *Un cambio posible: delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Edhasa.
- Armony, Ariel C. 2004. *The Dubious Link: Civic Engagement and Democratization*. Stanford University Press.
- Arslanian, León. 2008. *Un Cambio Posible : Delito, Inseguridad y Reforma Policial En La Provincia de Buenos Aires*. 1. ed. Buenos Aires: Edhasa.
- Arslanián, León. 2005. "Políticas de Descentralización En Seguridad." In .
- . 2007. "PLAN DE REFORMA DE LAS POLICIAS Resultados de Gestión 2004 - 2007". Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.
<http://www.mseg.gba.gov.ar/planreforma/completo.pdf>.
- Arslanián, León. 2007. "Hacia Un Nuevo Paradigma En Materia de Seguridad Ciudadana." In Buenos Aires Argentina.
<http://www.mseg.gba.gov.ar/planreforma/discursoforo.doc>.
- . 2008. "Entrevista Realizada a Arslanián, León." Archivo de Historia Oral IIGG-UBA.
- Axat, Julián. 2011. "El Derecho Ciudadano a Una Herramienta de Política Criminal". Pensamiento Penal.
<http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2011/09/actualidad.pdf>.
- Barreneche, Osvaldo. 2001. *Dentro de La Ley, Todo : La Justicia Criminal de Buenos Aires En La Etapa Formativa Del Sistema Penal Moderno de La Argentina*. 1. ed. La Plata Buenos Aires: Ediciones al Margen.
- . 2007. "La Reforma Policial Del Peronismo En La Provincia De Buenos Aires, 1946-1951." *Desarrollo Economico* 47 (186): 225.
- . 2010. "De Brava a Dura: La Policía de La Provincia de Buenos Aires Durante La Primera Mitad Del Siglo XX." *Cuadernos de Antropología Social* (32) (December): 31–56.
- . 2011. "Construyendo La 'Casa de Piedra' La Policía de La Provincia de Buenos Aires Durante La Primera Mitad Del Siglo XX." In *Mirada (de) Uniforme: Historia y Crítica de La Razón Policial*, edited by Gregorio Kaminsky y Diego Galeano. Teseo.
- . 2012. "Entrevista Realizada a Osvaldo Barreneche."
- Barreneche, Osvaldo, y Diego Galeano. 2008. "Notas Sobre Las Reformas Policiales En La Argentina: Siglos XIX y XX." *Cuadernos de Seguridad* N°8. Argentina.

- Ministerio Del Interior. Consejo de Seguridad Interior; Instituto Nacional de Capacitación Política: 73–112.
- Bateson, Regina. 2010. “The Criminal Threat to Democratic Consolidation in Latin America”. SSRN Scholarly Paper ID 1643239. Rochester, NY: Social Science Research Network. <http://papers.ssrn.com/abstract=1643239>.
- Bayley, David. 1994. *Police for the Future*. New York: Oxford University Press.
- . 1998. *What Works in Policing*. New York: Oxford University Press.
- . 2006. *Changing the Guard : Developing Democratic Police Abroad*. New York: Oxford University Press.
- . 2008. “Police Reform: Who Done It?” *Policing and Society* 18 (1): 7–17. doi:10.1080/10439460701718518.
- . 2010. *Modelos de Actividad Policial : Un Análisis Comparativo Internacional*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bazán, Osvaldo. 2000. “Radio 10. Con Aire Conservador.” *Revista Noticias*. <http://www.osvaldobazan.com/2000/01/872/>.
- Bazzano, Micaela, y Luciana Pol. 2010. “Las Condiciones de Producción de Las Estadísticas Criminales En Argentina”. Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS Documento de Trabajo.
- Beamont, Stephen. 2008. “Comunicado de Prensa Del Foro Vecinal de Seguridad de Vicente López 1^a.” <http://www.sprensalibre.com.ar/noticias/news.php?action=fullnews&id=520>.
- Binder, Alberto. 2004. *Policias y Ladrones : La Inseguridad En Cuestión*. Buenos Aires Argentina: Capital Intelectual.
- Bonicatto, María. 2003. “El Proceso de Modernización En El Estado Bonaerense: La Necesidad de Una Política a Largo Plazo.” In Panamá. <http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/clad/clad0047413.pdf>.
- Bonner, M. 2009. “Media as Social Accountability: The Case of Police Violence in Argentina.” *The International Journal of Press Politics* 14 (3): 296–296–312.
- Calandrón, Julieta Sabrina. 2008. “Cultura Institucional y Problemáticas de Género En La Reforma de La Policía de La Provincia de Buenos Aires, 2004-2007”. La Plata Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Departamento de Sociología.
- Calzado, Mercedes. 2006. “Elementos Para El Análisis Del Tratamiento Mediático Del Caso Blumberg.” http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Antropologia_Mercedes_Calzado.Doc.Nro5.pdf.
- Camou, Antonio, y José Moreno. 2005. “Crisis, Reforma y Contrarreforma El Sistema de Seguridad Pública de La Provincia de Buenos Aires: Cultura Institucional, Los Actores Políticos y La Misión de Los Reformadores (1997-1999).” In *Tiempos Inclementes. Culturas Policiales y Seguridad Ciudadana*, edited by Gregorio Kaminsky. Lanus, Buenos Aires: Ediciones de la UNLa.
- Casey, Jhon, y Margaret Mitchell. 2009. “Requisitos de los jefes y líderes policiales, desde sargentos hasta comisionados.” In *Conducción y administración policiales*, edited by John Casey y Margaret Mitchell. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Castel, Robert. 2004. *La inseguridad social : qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Centro de Estudios Legales y Sociales. 2003. “Funcionamiento y Prácticas Del Sistema Penal de La Provincia de Buenos Aires Luego de La Reforma Procesal Del Año 1998.” <http://www.cels.org.ar/common/documentos/documento.pdf>.

- . 2004. “El CELS Cuestiona Los Lineamientos Generales Del Plan Estratégico de Justicia y Seguridad Resentado Por El Gobierno.”
<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/argentina/programas/evaluacion.pdf>.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (Argentina). 2004. *Derechos humanos en la Argentina: informe 2004*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales : Siglos XXI Editores.
- CEPOC. 2005. “La Percepción Acerca Del Delito y La Inseguridad de Los Ingresantes a La Tecnicatura En Seguridad Pública: La POL 2.” <http://cepoc-cepoc.blogspot.com.ar/2007/12/3-de-cada-10-aspirantes-la-pol-2.html>.
- Chainey, Spencer, y Lisa Tompson. 2012. “Engagement, Empowerment and Transparency: Publishing Crime Statistics Using Online Crime Mapping.” *Policing* (March 14). doi:10.1093/police/pas006.
<http://policing.oxfordjournals.org/content/early/2012/03/14/police.pas006>.
- Chan, Janet. 1996. “Changing Police Culture.” *The British Journal of Criminology*. 36 (1): 109.
- . 1997. *Changing Police Culture: Policing in a Multicultural Society*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Ciafardini, Mariano. 2006. *Delito urbano en la Argentina: las verdaderas causas y las acciones posibles*. Buenos Aires: Ariel.
- Clarín. 1999a. “La Policía Nunca Fue Tan Eficiente Como Lo Es Ahora”, February 14. <http://edant.clarin.com/diario/1999/02/14/e-03801d.htm>.
- . 1999b. “Yo No Cambié Ni Pienso En Cambiar, Por Eso Me Fui”, June 8. <http://edant.clarin.com/diario/1999/08/06/t-00501d.htm>.
- . 1999c. “Vuelven Los Comisarios Duros”, August 17. <http://edant.clarin.com/diario/1999/08/17/t-01001d.htm>.
- . 2000a. “Rico: Los Jueces Prefieren Ir Al Country En Vez de Trabajar”, March 24. <http://edant.clarin.com/diario/2000/03/24/t-00801d.htm>.
- . 2000b. “Rico, Sin Apoyo En La Bonaerense”, March 31. <http://edant.clarin.com/diario/2000/03/31/t-00701d.htm>.
- . 2000c. “Verón Ya Eligió Al Nuevo Jefe de La Bonaerense”, April 2. <http://edant.clarin.com/diario/2000/04/02/t-01001d.htm>.
- . 2000d. “Hallaron Asesinados a Los Novios Desaparecidos En Bahía Blanca.”, September 5. <http://edant.clarin.com/diario/2000/09/05/s-03901.htm>.
- . 2000e. “Ejecutaron a Los Novios Con 2 Tiros En La Cabeza”, September 6. <http://edant.clarin.com/diario/2000/09/06/s-03801.htm>.
- . 2000f. “Los Cadetes de La Policía Bonaerense”, December 28. <http://old.clarin.com/diario/2000/12/28/o-02602.htm>.
- . 2002a. “Otro Tema Para El Ministro”, February 7. <http://edant.clarin.com/diario/2002/07/02/p-00302.htm>.
- . 2002b. “Duhalde y Solá, En El Delicado Reparto de Las Responsabilidades”, July 1. <http://edant.clarin.com/diario/2002/07/01/p-00401.htm>.
- . 2002c. “Asume Cafiero y Promete Revisar ‘Legajo Por Legajo’”, July 2. <http://edant.clarin.com/diario/2002/07/02/p-00315.htm>.
- . 2003a. “Se Fue El Subjefe de La Bonaerense”, February 20. <http://old.clarin.com/diario/2003/02/20/s-03302.htm>.
- . 2003b. “Ibarra No Quiere Fusión de Fuerzas Policiales.” *Diario Clarín*, April 4. <http://edant.clarin.com/diario/2004/04/03/p-00701.htm>.
- . 2003c. “Plan de Gobierno: Buenas Intenciones Sin Decir El ‘Cómo’”, May 18. <http://old.clarin.com/diario/2003/05/18/p-02101.htm>.

- . 2003d. “Solá Dice Que ‘se Evitó Un Plan de Derechización’”, September 15. <http://edant.clarin.com/diario/2003/09/15/um/m-623823.htm>.
- . 2003e. “Analizan Volver a Nombrar a Un Jefe Al Frente de La Bonaerense”, September 26. <http://edant.clarin.com/diario/2003/09/26/g-04801.htm>.
- . 2003f. “Quiero Saturar Con Policías Las Calles de La Provincia”, September 28. <http://edant.clarin.com/diario/2003/09/28/g-05215.htm>.
- . 2004a. “El Comisario Eduardo Colaci Es El Nuevo Jefe de La Bonaerense”, February 7. <http://edant.clarin.com/diario/2004/02/07/g-05001.htm>.
- . 2004b. “Arslanián: ‘Con La Policía Se Puede Hacer Cualquier Cosa Menos Negociar.’” *Clarín*, April 16. <http://edant.clarin.com/diario/2004/04/16/g-05301.htm>.
- . 2004c. “Arslanián: ‘Con La Policía Se Puede Hacer Cualquier Cosa Menos Negociar’”, April 16. <http://edant.clarin.com/diario/2004/04/16/g-05301.htm>.
- . 2005a. “Se Fue El Jefe de La Bonaerense y Hoy Asume Su Reemplazante”, November 30. <http://edant.clarin.com/diario/2005/11/30/policiales/g-04501.htm>.
- . 2005b. “Mis Hijos Tenían Vergüenza de Decir Que Yo Era Comisario”, December 1. <http://edant.clarin.com/diario/2005/12/01/policiales/g-04801.htm>.
- . 2006a. “La Selección Es Muy Rigurosa”, June 26. <http://edant.clarin.com/diario/2006/06/26/policiales/g-03902.htm>.
- . 2006b. “Blumberg Acordaría Con Macri Para Ser Candidato Bonaerense”, August 6. <http://edant.clarin.com/diario/2006/08/06/elpais/p-00301.htm>.
- . 2006c. “Poca Gente y Algunas Diferencias En La ‘Contramarcha’ Del Obelisco88”, September 1. <http://edant.clarin.com/diario/2006/09/01/elpais/p-00601.htm>.
- . 2007a. “Los Que Creen Que La Inseguridad Es Un Problema Policial, Se Equivocan”, February 11. <http://edant.clarin.com/diario/2007/02/11/policiales/g-05601.htm>.
- . 2007b. “‘Arslanian Hizo Mucho Por La Policía’, Dijo Alberto Fernández”, October 22. <http://edant.clarin.com/diario/2007/10/22/elpais/p-00401.htm>.
- . 2008a. “Scioli Le Quita Carga Política a Su Plan Para Mejorar La Bonaerense”, March 1. <http://edant.clarin.com/diario/2008/01/03/um/m-01576766.htm>.
- . 2008b. “Scioli: ‘No Quiero Que Los Policías Trabajen Con Temor a Que Los Vamos a Rajar’”, December 9. <http://edant.clarin.com/diario/2008/12/09/um/m-01818675.htm>.
- . 2009a. “El Nuevo Jefe de La Bonaerense Dice Que Su Prioridad Es ‘Atender Necesidades Urgentes’”, February 19. <http://edant.clarin.com/diario/2009/02/19/um/m-01862146.htm>.
- . 2009b. “En La Policía Tenemos Que Tener 50 Mil Garrido Vivos”, February 21. <http://edant.clarin.com/diario/2009/02/21/policiales/g-01863199.htm>.
- . 2010a. “Scioli Separó a Stornelli y Unificó Los Ministerios de Justicia y Seguridad”, May 11. <http://edant.clarin.com/diario/2010/05/11/um/m-02194170.htm>.
- . 2010b. “‘La Gente Está Muy Preocupada’ Por La Inseguridad, Admitió El Ministro de Justicia y Seguridad de Scioli”, May 13. <http://edant.clarin.com/diario/2010/05/13/um/m-02194984.htm>.
- . 2011a. “Purga En La Bonaerense Para Salvar a Casal y a Paggi”, February 19. http://www.clarin.com/policiales/Purga-Bonaerense-salvar-Casal-Paggi_0_430157156.html.

- . 2011b. “Más Presión Del Gobierno a Scioli: Garré Criticó Su Política de Seguridad”, August 12. http://www.clarin.com/politica/Gobierno-Scioli-Garre-politica-seguridad_0_605339500.html.
- . 2011c. “Scioli Desafectó a Los Policías Que Golpearon a Integrantes de La Cámpora”, December 12. http://www.clarin.com/politica/Campora-Bonaerense-asuncion-Scioli-Mariotto_0_607739397.html.
- Collier, Ruth, y David Collier. 1991. *Shaping the Political Arena : Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- CORREPI. 2012. “Archivo de Casos 1983-2012.”
- Cravacuore, Daniel. 2007. “Los Municipios Argentinos (1990-2005).” In *Procesos Políticos Comparados En Los Municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, edited by Cravacuore, Daniel y Israel, Ricardo. Buenos Aires Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Dammert, Lucía. 2004. “Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina. ¿De que participación hablamos?” In *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*, edited by Hugo Frühling y Azun Candina. Santiago: CED, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- . 2008. “The Challenges of Civil Leadership in Public Security.” In *Post-Authoritarian Latin America*.
- , ed. 2010. “Crimen e Inseguridad: Indicadores Para Las Américas”. FLACSO-Chile.
- Dammert, Lucía, y John Bailey, ed. 2005a. *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. Siglo XXI.
- . 2005b. “Reforma Policial y Participación Militar En El Combate a La Delincuencia. Análisis y Desafíos Para América Latina.” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 19 (1): 133–152.
- Dammert, Lucía, y Mary Fran Malone. 2002. “Inseguridad y Temor En La Argentina: El Impacto de La Confianza En La Policía y La Corrupción Sobre La Percepción Ciudadana Del Crimen.” *Desarrollo Economico* 42 (166): 285.
- DerGhougassian, K. 2008. “Reflexiones Sobre La Fuerza Armada.” In *Construyendo Roles Democracia y Fuerzas Armadas*, by Centro de Estudios Legales y Sociales. Buenos Aires Argentina.
- Dewey, Matías. 2012. “Illegal Police Protection and the Market for Stolen Vehicles in Buenos Aires.” *Journal of Latin American Studies* 44 (04): 679–702. doi:10.1017/S0022216X12000831.
- Diamond, Larry. 1997. “Consolidating Democracy in the Americas.” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 50: 12–41.
- Diario Decisión. 2007. “Discurso Del Superintendente General de La Policía de La Provincia”, December 15. <http://www.periodicodecision.com.ar/noticia.php?id=623>.
- Diario El Día. 2000. “Verón Confirma a Toda La Cúpula Policial”, April 2. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20000402/titular1.html>.
- . 2002a. “Relevan a La Cúpula de La Policía Bonaerense Por La Fatal Represión.” *Diario El Día*, June 29. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20020629/elpais0.asp>.
- . 2002b. “Podría Demorar Otra Semana La Designación Del Jefe de Policía”, July 7. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20020706/elpais8.asp>.
- . 2002c. “Un Experto En Narcotráfico”, July 7. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20020707/elpais8.asp>.

- . 2002d. “Ascendieron a Jefe de Policía a Un Miembro de La Actual Cúpula”, July 7. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20020707/elpais7.asp>.
- . 2002e. “El Jefe de Policía No Quiere ‘Mano Dura’”, July 8. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20020708/titular0.asp>.
- . 2003a. “Por Qué La Provincia No Puede Aumentar Salarios”, June 25. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20030625/opinion1.asp>.
- . 2003b. “Los Últimos Sobresaltos En El Máximo Escalón de La Conducción Policial.”, July 4. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20030704/elpais4.asp>.
- . 2003c. “El Enriquecimiento Ilícito En La Crisis de La Bonaerense”, July 4. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20030704/elpais2.asp>.
- . 2003d. “No Tengo Una Cuenta En Las Bahamas”, July 4. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20030704/elpais1.asp>.
- . 2003e. “Analizan Los Cambios En La Cúpula Para Designar Al Jefe”, July 7. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20030705/elpais8.asp>.
- . 2003f. “Funcionaría Sin Jefe La Policía Bonaerense”, July 7. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20030707/titular0.asp>.
- . 2003g. “Cafiero: ‘Sobrado Me Dijo Que Era Un Error’”, July 12. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20030712/elpais10.asp>.
- . 2004a. “La Policía Vuelve a Tener Jefe Después de Siete Meses”, February 8. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20040208/elpais6.asp>.
- . 2004b. “Cae El Ministro de Seguridad Bonaerense”, March 31. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20040331/titular0.asp>.
- . 2004c. “La Bonaerense Ya Tiene Jefes En Un Nuevo Esquema de Conducción”, April 21. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20040421/titular2.asp>.
- . 2004d. “Sigue La Polémica En Torno de Políticos, Policía y Corrupción.” April 28. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20040428/elpais15.asp>.
- . 2004e. “El Nuevo Jefe Advirtió Que No Va a Permitir La Toma de Comisarías”, June 30. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20040630/elpais12.asp>.
- . 2004f. “Lamardo: ‘En Ningún Momento Pude Hablar Con El Ministro’”, July 6. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20040706/elpais13.asp>.
- . 2004g. “Pasan a Retiro a Cuatro Jefes Policiales Del Área Seguridad”, November 16. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20041116/policiales4.asp>.
- . 2004h. “Intervinieron La Policía de Mar Del Plata Tras Varios Hechos de Violencia”, November 27. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20041127/policiales12.asp>.
- . 2005a. “Jefe de La Policía Bonaerense Sufrió Un Pre-infarto”, November 14. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20051104/elpais15.asp>.
- . 2005b. “Cambio En La Cúpula de La Policía Bonaerense”, November 30. <http://www.eldia.com.ar/catalogo1/20051130/titular0.asp>.
- . 2007a. “Scioli Criticó La Política de Seguridad En La Provincia”, March 27. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20070327/laprovincia27.htm>.
- . 2007b. “Aumenta El Debate Por La Inseguridad En Provincia.” May 6. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20070506/actual091715.asp>.
- . 2007c. “Inseguridad: Arslanián Culpa a La Justicia y La Oposición Contesta”, October 7. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20071007/laprovincia6.htm>.
- . 2007d. “Stornelli Prepara Cambios En La Seguridad Bonaerense”, November 20. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20071120/laprovincia0.htm>.

- . 2007e. “Un Virtual Jefe y Cambios En La Cúpula de La Policía”, December 12. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20071212/laprovincia0.htm>.
- . 2008a. “Desembarca La Policía 2 En Nuestra Ciudad Para Reforzar Patrullajes”, February 23. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20080223/policiales9.htm>.
- . 2008b. “Buscan Mejorar Los Controles”, November 3. <http://www.eldia.com.ar/edis/20081103/20081103161140.htm>.
- . 2008c. “Anibal Fernández ‘Acompaña’ La Reestructuración Policial”, November 3. <http://www.eldia.com.ar/edis/20081103/20081103192530.htm>.
- . 2008d. “Queremos Que Las Cúpulas Salgan a La Calle”, November 4. <http://www.eldia.com.ar/edis/20081104/laprovincia12.htm>.
- . 2008e. “Nueva Reforma Policial: Dividen a La Provincia En Cuatro Zonas”, November 4. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20081104/laprovincia6.htm>.
- . 2009a. “Scioli: ‘Haremos Todos Los Cambios Necesarios’”, February 19. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20090219/20090219174352.htm>.
- . 2009b. “Stornelli: La Ida de Salcedo ‘No Es Una Limpieza’”, February 20. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20090220/laprovincia21.htm>.
- . 2009c. “En Medio Del Dolor, Paggi Anticipó Cambios En La Policía Bonaerense”, February 20. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20090220/20090220174627.htm>.
- . 2009d. “Paggi También Quiere Que Se Baje La Edad de Imputabilidad de Menores”, February 22. http://www.eldia.com.ar/catalogo/20090222/poli_popu27.htm.
- . 2009e. “La Denuncia de Stornelli Es Una Canallada”, December 19. <http://www.eldia.com.ar/edis/20091219/laprovincia6.htm>.
- . 2010. “Una Denuncia Secreta de Stornelli Antes de Irse”, May 19. <http://www.eldia.com.ar/edis/20100519/laprovincia0.htm>.
- . 2011a. “El nuevo jefe de la Policía tendrá menos mando y poder”, January 12. <http://www.eldia.com.ar/edis/20111201/el-nuevo-jefe-policia-tendra-menos-mando-poder-laprovincia0.htm>.
- . 2011b. “Arslanián criticó políticas de seguridad en la Provincia, Seguridad”, December 27. <http://www.eldia.com.ar/catalogo/20111227/arslanian-critico-politicas-seguridad-provincia-laprovincia6.htm>.
- . 2012. “Aprueba El Senado Reescalafonamiento Policial”, August 16. <http://www.eldia.com.ar/edis/20120816/aprueba-senado-reescalafonamiento-policial-laprovincia4.htm>.
- Diario El Tiempo. 2012. “Masacre de José León Suárez: Hay Dos Policías Presos y Varias Dudas”, February 1. <http://tiempo.infonews.com/notas/masacre-de-jose-leon-suarez-hay-dos-policias-presos-y-varias-dudas>.
- Diario Hoy. 2001a. “Adelantan La Creación de La Policía Deportiva: Incorporarán a 500 Efectivos”, January 24. <http://pdf.diariohoy.net/2001/01/24/pdf/09.pdf>.
- . 2001b. “Seguridad: Lluven Listas de Candidatos”, May 3. <http://pdf.diariohoy.net/2001/05/03/pdf/11.pdf>.
- . 2001c. “D’Angelo Es El Nuevo Jefe de La Bonaerense.” *Diario Hoy*, May 5. <http://pdf.diariohoy.net/2001/05/05/pdf/10.pdf>.
- . 2002a. “Renunció D’Angelo, Sospechado En Causa de Coimas a Prostíbulos.” *Diario Hoy*, April 17. <http://pdf.diariohoy.net/2002/04/17/pdf/08.pdf>.
- . 2002b. “La Policía Bonaerense Tiene Nuevo Jefe: Alberto Sobrado”, July 7. <http://pdf.diariohoy.net/2002/07/07/pdf/11.pdf>.

- . 2003. “Jefe de La Policía: Candidatos Con Perfiles Opuestos”, July 5. <http://pdf.diariohoy.net/2003/07/05/pdf/07.pdf>.
- . 2004a. “La Bonaerense Volverá a Tener Un Superintendente”, January 23. <http://pdf.diariohoy.net/2004/01/23/pdf/08.pdf>.
- . 2004b. “Ofrecen 200 Mil Pesos Para Llegar a La Verdad.” *Diario Hoy*, March 25. <http://pdf.diariohoy.net/2004/03/25/pdf/u02-tu.pdf>.
- . 2004c. “El Padre de Axel Pidió Jury Para El Fiscal y Contrató Investigadores.” *Diario Hoy*, March 30. <http://pdf.diariohoy.net/2004/03/30/pdf/u0405tu.pdf>.
- . 2004d. “Malestar En El Gobierno Nacional.” *Diario Hoy*, April 2. <http://pdf.diariohoy.net/2004/04/02/pdf/06.pdf>.
- . 2004e. “Arslanián Aceptó El Ministerio de Seguridad y Asume El Martes.” *Diario Hoy*, April 8. <http://pdf.diariohoy.net/2004/04/08/pdf/03c.pdf>.
- . 2004f. “El Gobierno Nacional Pide a La Provincia ‘decisiones de Fondo’ Sobre La Policía.” *Diario Hoy*, April 10. <http://pdf.diariohoy.net/2004/04/10/pdf/05c.pdf>.
- . 2004g. “Solá Le Pegó Duro a Ruckauf, Hizo Autocrítica y Señaló a Los Corruptos.” *Diario Hoy*, April 14. <http://pdf.diariohoy.net/2004/04/14/pdf/04-c.pdf>.
- . 2004h. “Arslanián Desembarcó Con Una Profunda Reforma Para Depurar a La Bonaerense”, April 14. <http://pdf.diariohoy.net/2004/04/14/pdf/03c.pdf>.
- . 2004i. “‘La Policía Está Desorientada, Sin Conducción y Sin Entusiasmo’.” *Diario Hoy*, April 16. <http://pdf.diariohoy.net/2004/04/16/pdf/u04.pdf>.
- . 2004j. “Arslanián Puso En Funciones a La Nueva Conducción de La Policía”, April 21. <http://pdf.diariohoy.net/2004/04/21/pdf/03c.pdf>.
- . 2004k. “‘Lamardo: ‘Al Policía Que Meta La Mano En La Lata, Se La Cortaremos’”, April 22. <http://pdf.diariohoy.net/2004/04/22/pdf/08c.pdf>.
- . 2004l. “Trasladaron a 559 Uniformados y Se Flexibilizó La Inscripción En La Policía II”, May 6. <http://pdf.diariohoy.net/2004/05/06/pdf/07-c.pdf>.
- . 2004m. “El Jefe de La Policía Recorrerá Comisarias y Pedirá Denunciar a ‘manzanas Podridas’”, May 17. <http://pdf.diariohoy.net/2004/05/17/pdf/08.pdf>.
- . 2004n. “Toma de Comisarias: Echarán a Jefes Policiales Que No Actúen”, July 1. <http://pdf.diariohoy.net/2004/07/01/pdf/03-c.pdf>.
- . 2004o. “Detectaron Otras Dos Cuentas de Sobrado”, August 7. <http://pdf.diariohoy.net/2004/08/07/pdf/u02-tu.pdf>.
- . 2005a. “La Policía Bonaerense Tiene Un Nuevo Jefe: Renunció Héctor Iglesia”, November 30. <http://pdf.diariohoy.net/2005/11/30/pdf/u04-tu.pdf>.
- . 2005b. “Los Condenados Por El Doble Crimen de Bahía Blanca Quedaron Libres”, December 7. <http://pdf.diariohoy.net/2005/12/07/pdf/u04-tu.pdf>.
- . 2006. “La Caída de Seisdedos, Un Policía Mediático Con Llegada a Solá”, January 4. <http://pdf.diariohoy.net/2006/04/01/pdf/09-c.pdf>.
- . 2007a. “‘El Jefe de La Policía Soy Yo’”, December 12. <http://pdf.diariohoy.net/2007/12/13/pdf/cuerpo.pdf>.
- . 2007b. “Confirman Que Salcedo Conducirá a La Bonaerense”, December 12. <http://pdf.diariohoy.net/2007/12/12/pdf/cuerpo.pdf>.
- . 2007c. “‘La Policía Está Desmotivada y Debe Recuperar La Calle’”, December 13. <http://pdf.diariohoy.net/2007/12/13/pdf/cuerpo.pdf>.
- . 2007d. “‘La Bonaerense No Existe Más’, Dijo El Nuevo Jefe”, December 15. <http://pdf.diariohoy.net/2007/12/15/pdf/cuerpo.pdf>.
- . 2008a. “Cambio Radical En Seguridad”, November 4. <http://pdf.diariohoy.net/2008/11/04/pdf/cuerpo.pdf>.

- . 2008b. “No Hay Una Verdadera Política Pública”, November 4.
<http://pdf.diariohoy.net/2008/11/04/pdf/cuerpo.pdf>.
- . 2009a. “Acribillan a Teniente Que Quiso Vitar Un Robo Su Muerte Levantó a Todo San Isidro.”, February 18.
<http://pdf.diariohoy.net/2009/02/18/pdf/cuerpo.pdf>.
- . 2009b. “Vientos de Cambio En La Policía Bonaerense”, February 20.
<http://pdf.diariohoy.net/2009/02/20/pdf/cuerpo.pdf>.
- . 2009c. “Entrevista Al Flamante Jefe de La Policía Bonaerense.”, February 20.
<http://pdf.diariohoy.net/2009/02/20/pdf/cuerpo.pdf>.
- . 2011. “Relaciones Peligrosas”, November 30.
<http://pdf.diariohoy.net/2011/11/30/pdf/cuerpo.pdf>.
- Diario Infobae. 2004. “Blumberg Genera Diferencias Entre Solá y Arslanian”, August 29. <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=136056&idxSeccion=0>.
- . 2007. “Scioli ‘Está Con Arslanian’ En La Política de Seguridad”, October 14.
<http://www.infobae.com/notas/343303-Scioli-esta-con-Arslanian-en-la-politica-de-seguridad.html>.
- . 2011a. “Arslanian Fracasó: Había Secuestros y Ni Podían Jugarse Partidos de Fútbol’ – Infobae.com”, February 25. <http://www.infobae.com/notas/566511-Arslanian-fracaso-habia-secuestros-y-ni-podian-jugarse-partidos-de-futbol.html>.
- . 2011b. “Casafús Reiteró Que Belsunce Pidió Que Le ‘Saque La Policía de Encima’ – Infobae.com”, June 15. <http://www.infobae.com/notas/587934-Casafus-reitero-que-Belsunce-pidio-que-le-saque-la-policia-de-encima.html>.
- . 2011c. “Matzkin Asumió Al Frente de La Bonaerense y Paggi Se Fue Entre Lágrimas – Infobae.com”, November 30.
<http://www.infobae.com/notas/619743-Matzkin-asumio-al-frente-de-la-Bonaerense-y-Paggi-se-fue-entre-lagrimas.html>.
- Diario La Nueva Provincia. 2009. “La Ruta Hacia La Muerte, En Testimonios”, November 10.
http://www.lanueva.com/edicion_impresa/nota/10/11/2009/9ba032.html.
- Diario Perfil. 2007a. “Arslanián, Abucheado En Un Acto En La Escuela Vucetich.” *Perfil.com*, November 30. [/politica/-20071130-0058.html](http://www.perfil.com/politica/-20071130-0058.html).
- . 2007b. “Scioli Designó Al Nuevo Jefe de La Policía Bonaerense”, December 11. http://www.perfil.com/contenidos/2007/12/11/noticia_0064.html.
- . 2010a. “Revista Noticias Reveló El Último Escándalo Que Afectó a La Gestión de Stornelli”, May 11. [/politica/-20100511-0033.html](http://www.perfil.com/politica/-20100511-0033.html).
- . 2010b. “Kirchner: ‘No Tenga Miedo Gobernador Scioli, Diga Quién Le Ata Las Manos...’” *Perfil.com*, September 9. [/politica/-20100909-0034.html](http://www.perfil.com/politica/-20100909-0034.html).
- . 2010c. “Scioli Separó a Stornelli Del Ministerio de Seguridad”, November 5.
<http://www.perfil.com/politica/-20100511-0029.html>.
- . 2011a. “Verbitsky, Duro Con Scioli y Casal.” *Perfil.com*, January 3. [/politica/-20110301-0006.html](http://www.perfil.com/politica/-20110301-0006.html).
- . 2011b. “Candela Apareció Muerta En Una Bolsa de Residuos En Villa Tesei”, August 31. http://www.perfil.com/contenidos/2011/08/31/noticia_0032.html.
- . 2011c. “Entrevista a Ragendorfer: ‘Plantar Testigos y Encarcelar Una Banda Es de Manual Para La Bonaerense’”, September 14.
http://www.perfil.com/contenidos/2011/09/14/noticia_0033.html.
- Dijk, Jan, y Mayhew Patricia. 1993. “Criminal Victimisation in the Industrialised World: Key Findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys.” In *Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control*, edited by Anna Alvazzi del Frate, Jan J. M. van Dijk, Ugljesa Zvekic, Interregional Crime

- and Justice Research Institute, Nederlandse Ministerie van Justitie, and International Conference on Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control. Rome: UNICRI.
- Dutil, Carlos, y Ricardo Ragendorfer. 1997. *La Bonaerense: Historia Criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Planeta.
- Eaton, Kent. 2008. "Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties, and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis." *Latin American Research Review* 43 (3) (August 20): 5–5–32.
- El Día. 2004a. "Frente Al Reclamo, El Gobierno Prometió 'Medidas Drásticas'", April 2. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20040402/titular2.asp>.
- . 2004b. "'Es Una Locura', Opinó Blumberg Sobre La Elección." *El Día*, April 8. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20040408/elpais4.asp>.
- . 2004c. "Posturas Encontradas de Los Intendentes." *El Día*, April 13. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20040413/elpais14.asp>.
- . 2004d. "Blumberg Se Reunió Con Solá y León Arslanián." *El Día*, April 16. <http://www.eldia.com.ar/ediciones/20040416/policiales1.asp>.
- Fernández, María Belén. 2008. "La Formación de La Policía Buenos Aires 2: Descripción Del Proceso de Producción Curricular de La Tecnicatura Superior En Seguridad Pública Con Orientación En Intervención Operativa En El Conurbano Bonaerense." In Lanús: Universidad Nacional de Lanús.
- Fernández, María Belén, y Alberto Iardelevsky. 2007. "La Experiencia de Formación y Capacitación Policial En La Provincia de Buenos Aires." *Cuadernos de Seguridad* N°3. Argentina. Ministerio Del Interior. Consejo de Seguridad Interior; Instituto Nacional de Capacitación Política.
- Fleitas, Diego. 2010. *La Seguridad Ciudadana En Argentina y Su Relación Con El Contexto Regional*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <http://www.libroonline.com/costa-rica/libros/1564/fleitas-diego/la-seguridad-ciudadana-en-argentina-y-su-relacion-con-el-contexto-regional.html>.
- Föhrig, Alberto, y Julia Pomares. 2006. "Las Reformas Policiales Desde Las Teorías Del Cambio Institucional: Los Intentos de Transformación de La Policía de Buenos Aires." In *Participación Ciudadana y Reformas En América Del Sur.*, edited by Hugo Frühling y Candina, Azun. Santiago: CED Centro de Estudios para el Desarrollo.
- . 2007. "El Impacto de las Políticas Participativas de Seguridad Ciudadana en la Argentina: Estudios de Caso." In *Seguridad ciudadana en las Américas: proyecto de investigación activa*, edited by Jessica Varat. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Fredes, Andrés. 2013. "Entrevista Con La Presidenta Del Foro de Seguridad Vecinal Lomas 10ma, Ingeniero Budge, Susana Ledesma." *¿Por Qué Te Vas?* AM 1380. <http://amporquetevas.blogspot.com.ar/2013/04/la-secretaria-de-seguridad-no-sirve.html?spref=fb>.
- Frühling, Hugo. 1998. "Modernización de La Policía." In San Salvador: BID. <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/digitalfree/1998/libro/029511.pdf>.
- Frühling, Hugo. 2003. "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: cuál es el impacto?" Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos : CESC.
- Frühling, Hugo. 2003. "Policía Comunitaria y Reforma Policial En América Latina ¿Cuál Es El Impacto?" Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf.
- . 2004a. "Policía comunitaria y reforma policial en América Latina: ¿cuál es su impacto?" en "Participación Ciudadana y reformas a la policía en América del

- Sur.” In *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*, edited by Hugo Frühling y Azun Candina. Santiago: CED, Centro de Estudios para el Desarrollo.
- . ed. 2004b. *Participación Ciudadana y Reformas a La Policía En América Del Sur*. 1. ed. Santiago: CED Centro de Estudios para el Desarrollo.
- . 2009. “Cambio e Innovación En La Policía Latinoamericana. Una Nueva Mirada de La Reforma Policial.” In Santiago, Chile.
- Frühling, Hugo. 2009. *Violencia y policía en América Latina*. Quito, Ecuador: FLACSO Ecuador : Quito Alcaldía Metropolitana.
- Fuentes, Claudio. 2005. *Contesting the Iron Fist: Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile*. Routledge.
- Galeano, Diego. 2007. “En Nombre de La Seguridad: Lecturas Sobre Policía y Formación Estatal.” *Cuestiones de Sociología: Revista de Estudios Sociales* (4): 102–125.
- García Ferrari, Mercedes. 2010. *Ladrones Conocidos, Sospechosos Reservados : Identificación Policial En Buenos Aires, 1880-1905*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- García Holgado, Benjamín. 2010. “Carl Schmitt y La Última Dictadura de La Argentina: ¿La Junta Militar Como Un Poder Constituyente No Democrático?” In .
- Garland, David. 2005. *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Gedisa.
- Gayol, Sandra. 1996. “Entre Lo Deseable y Lo Posible.” *Estudios Sociales* (10): 123–138.
- Gente. 2004. “Entrevista a Arslanián ‘Conmigo, Los Buenos Policias No Tienen Nada Que Temer’.” <http://www.gente.com.ar/nota.php?ID=7356>.
- . 2006. “Entrevista a Juan Carlos Blumberg ‘Espero Que El Gobierno Se Ocupe de La Seguridad Tan Rápido Como Sancionó Los Súper poderes’.” <http://www.gente.com.ar/nota.php?ID=7356>.
- . 2007. “Entrevista a Arslanián ‘Es Muy Fácil Hablar de Seguridad: Es Una Materia Llena de Charlatanes’.” <http://www.gente.com.ar/nota.php?ID=7356>.
- Gervasoni, Carlos. 2010. “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces.” *World Pol. World Politics* 62 (02).
- Goldman, Noemí. 1998. “Revolución, República, Confederación (1806-1852).” In *Nueva historia argentina. tomo 3, Revolución, república, confederación (1806-1852)*, edited by Noemí Goldman. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- González, Gustavo. 2005. “Intentos de Reformas Policiales En Argentina: Los Casos de La Provincia de Buenos Aires y Santa Fe.” In *Seguridad y Reforma Policial En Las Américas: Experiencias y Desafíos*, by Lucía Dammert, John Bailey, y Máximo Sozzo. México D.F.: Siglo XXI.
- González, Lucas. 2013. “The Power of Governors Conceptualization, Measurement, and Comparative Analysis for Argentina and Brazil.” Edited by Ricardo Gutierrez. Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. Nueva Serie Universidad Nacional General San Martín.
- González, Gustavo. 2007. “Reforma Policial y Política : Un Complejo Entramado de Compromisos, Resistencias y Condiciones de Posibilidad.” *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*.
- Greene, Jack R. 2007. *The Encyclopedia of Police Science*. New York: Routledge.
- Guagnini, Lucas. 2005. *Blumberg: en el nombre del hijo*. Editorial Sudamericana.

- Halperin Donghi, Tulio. 1985. "Militarización Revolucionaria En Buenos Aires, 1806-1815." In *El Ocaso Del Orden Colonial En América Latina, Buenos Aires*, edited by Oscar Cornblit. Buenos Aires Argentina: Sudamericana.
- HCD. 2004. *Diario de Sesiones de La Cámara de Diputados de La Provincia de Buenos Aires*. <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/diarios/diario1327.pdf>.
- . 2009a. *-Diario de Sesiones de La Cámara de Diputados de La Provincia de Buenos Aires*. <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/diarios/diario1371.pdf>.
- . 2009b. *Diario de Sesiones de La Cámara de Diputados de La Provincia de Buenos Aires*. <http://www.hcdiputados-ba.gov.ar/diarios/diario1377.pdf>.
- HCDS. 2008. *Diario de Sesiones de La Honorable Cámara de Senadores de La Provincia de Buenos Aires*. http://www.senado-ba.gov.ar/archivos/DiariosDeSesiones/Periodo_Legislativo_136_2008/ds_23_3_Extraordinaria_136.pdf.
- Hernández, María de los Ángeles. 2009. "Reajustes Contemporáneos Del Cuerpo Policial' 1997-2007 'La Delgada Línea Azul'". Buenos Aires Argentina: Universidad Nacional de Lánus.
- Hinton, Mercedes. 2006. *The State on the Streets : Police and Politics in Argentina and Brazil*. Boulder Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Jost, John T., Christopher M. Federico, and Jaime L. Napier. 2009. "Political Ideology: Its Structure, Functions, and Elective Affinities." *Annual Review of Psychology* 60 (January): 307–337. doi:10.1146/annurev.psych.60.110707.163600.
- Kalmanowiecki, Laura. 2000. "Origins and Applications of Political Policing in Argentina." *Latin American Perspectives* 27 (2): 36.
- Kessler, Gabriel. 2009. *El Sentimiento de Inseguridad: Sociología Del Temor Al Delito*. Siglo Veintiuno Editores.
- Knight, Kathleen. 2006. "Transformations of the Concept of Ideology in the Twentieth Century." *American Political Science Review* 100 (04): 619–626. doi:10.1017/S0003055406062502.
- Krause, Krystin. 2009. "Iron Fist Politics in Latin America: Politicians, Public Opinion and Crime Control." In *Brasil*.
- La Nación. 1997. "Cayeron Los Últimos Prófundos", June 5. <http://www.lanacion.com.ar/68352-cayeron-los-ultimos-profundos>.
- . 1998. "Oposición Judicial", April 2.
- . 1999a. "Renunció El Titular de La Seguridad Bonaerense", August 8. <http://www.lanacion.com.ar/152628-renuncio-el-titular-de-la-seguridad-bonaerense>.
- . 1999b. "Valor Quería Un Abogado Sincero", September 7. <http://www.lanacion.com.ar/152508-valor-queria-un-abogado-sincero>.
- . 2000. "Al Final, Ruckauf Le Pidió a Aldo Rico Que Se Fuera", March 27. <http://www.lanacion.com.ar/10647-al-final-ruckauf-le-pidio-a-aldo-rico-que-se-fuera>.
- . 2002a. "Buenos Aires Ingresará Hoy En Default", January 30. <http://www.lanacion.com.ar/370359-buenos-aires-ingresara-hoy-en-default>.
- . 2002b. "Ofrecerán Recompensas Para Esclarecer Crímenes." February 6. <http://www.lanacion.com.ar/385754-ofreceran-recompensas-para-esclarecer-crimenes>.
- . 2002c. "Felipe Solá Se Opone Al Proyecto", April 20. <http://www.lanacion.com.ar/390238-felipe-sola-se-opone-al-proyecto>.

- . 2002d. “La Policía Pide Una Amnistía de La Sociedad.” *La Nación*, April 20. <http://www.lanacion.com.ar/390235-la-policia-pide-una-amnistia-de-la-sociedad>.
- . 2002e. “La Policía Bonaerense Tendría Jefe Interino”, July 6. <http://www.lanacion.com.ar/411523-la-policia-bonaerense-tendria-jefe-interino>.
- . 2002f. “Felipe Solá Afirmó Que No Habrá Purgas En La Policía Bonaerense”, July 9. <http://www.lanacion.com.ar/412267-felipe-sola-afirmo-que-no-habra-purgas-en-la-policia-bonaerense>.
- . 2003a. “Presentó Su Renuncia El N° 2 de La Policía Bonaerense”, February 19. <http://www.lanacion.com.ar/474987-presento-su-renuncia-el-n-2-de-la-policia-bonaerense>.
- . 2003b. “Un Comisario Cree Que Hay Un Complot Contra Él”, May 8. <http://www.lanacion.com.ar/516883-un-comisario-cree-que-hay-un-complot-contra-el>.
- . 2003c. “Solá: ‘El Jefe de La Policía Soy Yo’”, July 9. <http://www.lanacion.com.ar/510058-sola-el-jefe-de-la-policia-soy-yo>.
- . 2004a. “Arslanian Puso En Funciones a Cinco Nuevos Jefes Policiales”, April 21. <http://www.lanacion.com.ar/594560-arslanian-puso-en-funciones-a-cinco-nuevos-jefes-policiales>.
- . 2004b. “Los Policias Concursarán Cargos y Serán Evaluados Por Los Vecinos”, May 11. <http://www.lanacion.com.ar/600189-los-policias-concursaran-cargos-y-seran-evaluados-por-los-vecinos>.
- . 2004c. “Reemplazan Al Coordinador General de La Policía Bonaerense”, June 28. <http://www.lanacion.com.ar/614026-reemplazan-al-coordinador-general-de-la-policia-bonaerense>.
- . 2004d. “Colaci Es El Nuevo Jefe de La Policía Bonaerense”, July 2. <http://www.lanacion.com.ar/571028-colaci-es-el-nuevo-jefe-de-la-policia-bonaerense>.
- . 2004e. “Tomaron Durante Una Hora El Ministerio de León Arslanian”, July 2. <http://www.lanacion.com.ar/606658-tomaron-durante-una-hora-el-ministerio-de-leon-arslanian>.
- . 2004f. “Kirchner Echó a Beliz y a Quantín.” *La Nación*, July 25. <http://www.lanacion.com.ar/621754-kirchner-echo-a-beliz-y-a-quantin>.
- . 2004g. “En El Delito, Somos Cada Vez Más Latinoamericanos.” July 30. <http://www.lanacion.com.ar/623122-en-el-delito-somos-cada-vez-mas-latinoamericanos>.
- . 2004h. “El Primer Día Como Jefe de Policía”, July 30. <http://www.lanacion.com.ar/614337-el-primer-dia-como-jefe-de-policia>.
- . 2004i. “Critican a Arslanian Por La Policía Comunal”, August 13. <http://www.lanacion.com.ar/626916-critican-a-arslanian-por-la-policia-comunal>.
- . 2004j. “La Relación Del Presidente Con Solá Está Quebrada Desde Hace Tiempo”, September 6. <http://www.lanacion.com.ar/608728-la-relacion-del-presidente-con-sola-esta-quebrada-desde-hace-tiempo>.
- . 2004k. “Blumberg Se Reunirá Con Kirchner El Miércoles Próximo”, October 14. <http://www.lanacion.com.ar/644975-blumberg-se-reunira-con-kirchner-el-miercoles-proximo>.
- . 2004l. “Nuevo Cruce de Críticas Entre Arslanian y Blumberg”, November 10. <http://www.lanacion.com.ar/644085-nuevo-cruce-de-criticas-entre-arslanian-y-blumberg>.

- . 2004m. “Intendentes Enfrentados Por El Nuevo Plan”, December 4.
<http://www.lanacion.com.ar/591721-intendentes-enfrentados-por-el-nuevo-plan>.
- . 2005a. “La Buenos Aires 2, Una Policía Incompleta”, June 11.
<http://www.lanacion.com.ar/754006-la-buenos-aires-2-una-policia-incompleta>.
- . 2005b. “El Ministro Arslanian Puso El Dedo En La Llaga de Los Políticos”, August 4. <http://www.lanacion.com.ar/694253-el-ministro-arslanian-puso-el-dedo-en-la-llaga-de-los-politicos>.
- . 2005c. “Asumió El Nuevo Jefe Virtual de La Policía Bonaerense”, November 30. <http://www.lanacion.com.ar/760817-asumio-el-nuevo-jefe-virtual-de-la-policia-bonaerense>.
- . 2006. “Satisfacción Del Arco Político”, June 11.
<http://www.lanacion.com.ar/856335-satisfaccion-del-arco-politico>.
- . 2007. “Blumberg Culpó a Sobisch de Su Derrota.” November 1.
<http://www.lanacion.com.ar/958293-blumberg-culpo-a-sobisch-de-su-derrota>.
- . 2009a. “Salcedo, Una Apuesta de Daniel Scioli”, February 19.
<http://www.lanacion.com.ar/1101282-salcedo-una-apuesta-de-daniel-scioli>.
- . 2009b. “El Intelectual Que Se Hizo Cargo de La Policía Bonaerense”, February 19. <http://www.lanacion.com.ar/1101293-el-intelectual-que-se-hizo-cargo-de-la-policia-bonaerense>.
- . 2009c. “Mataron a Otro Policía Bonaerense”, February 21.
<http://www.lanacion.com.ar/1102002-mataron-a-otro-policia-bonaerense>.
- . 2009d. “Dura Pelea de Stornelli y Arslanian Por La Seguridad”, May 11.
<http://www.lanacion.com.ar/1194710-dura-pelea-de-stornelli-y-arslanian-por-la-seguridad>.
- . 2009e. “Echan a Jefes Policiales Por El Caso Pomar”, October 12.
<http://www.lanacion.com.ar/1209865-echan-a-jefes-policiales-por-el-caso-pomar>.
- . 2009f. “Pedirán Interpelar a Stornelli Por La Denuncia Sobre El Presunto Complot”, December 20. <http://www.lanacion.com.ar/1213948-pediran-interpelar-a-stornelli-por-la-denuncia-sobre-el-presunto-complot>.
- . 2010a. “Un Final Desgastado, Sin Avales Ni Diálogo”, December 5.
<http://www.lanacion.com.ar/1263731-un-final-desgastado-sin-avales-ni-dialogo>.
- . 2010b. “Inseguridad: Scioli Desplazó a Stornelli y Designó a Casal”, December 5. <http://www.lanacion.com.ar/1263729-inseguridad-scioli-desplazo-a-stornelli-y-designo-a-casal>.
- . 2011a. “Zaffaroni: ‘Hoy Los Golpes de Estado Tienden a Darlos Las Policías’.” <http://www.lanacion.com.ar/1368523-zaffaroni-hoy-los-golpes-de-estado-tiende-a-darlos-la-policia>.
- . 2011b. “Arslanian: ‘Scioli Busca Adhesión de Sectores Asustados Por El Delito’”, March 3. <http://www.lanacion.com.ar/1354337-arslanian-scioli-busca-adhesion-de-sectores-asustados-por-el-delito>.
- . 2011c. “Arslanian: ‘Sigo Creyendo Que López Está Muerto’”, September 18.
<http://www.lanacion.com.ar/1406701-julio-lopez>.
- . 2011d. “El Hombre Que Sabe Demasiado”, November 30.
<http://www.lanacion.com.ar/1428810-el-hombre-que-sabe-demasiado>.
- . 2012. “Explicito Respaldo de Scioli Al Cuestionado Jefe de La Bonaerense”, September 15. <http://www.lanacion.com.ar/1508664-explicito-respaldo-de-scioli-al-cuestionado-jefe-de-la-bonaerense>.

- La Política Online. 2009. "Alejandra Rafuls, Un Nombre Que Acompaña El Caso Zanola." July 9. <http://lapoliticaonline.com/noticias/val/59948/alejandra-rafuls-un-nombre-que-acompana-el-caso-zanola-.html>.
- La Tecla. 2010a. "Ex Ministro de Duhalde No Está de Acuerdo Con Scioli." *La Tecla*. http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=21293.
- . 2010b. "Media Sanción Para La Fusión Ministerial", December 5. http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=21309.
- . 2011a. "Época de Cambios En Justicia y Seguridad." *La Tecla*. http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=49958.
- . 2011b. "Foros de Seguridad En Peligro de Extinción." *La Tecla*. http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=55311.
- . 2012. "Provincia Reflota Los Foros de Seguridad En El Interior." *La Tecla*. http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=51348.
- Lea, John, y Jock Young. 1993. *What Is to Be Done About Law and Order?* Pluto Press.
- León Arslanián, y Martín A. Arias Duval. 2008. *Un Cambio Posible : Delito, Inseguridad y Reforma Policial En La Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Edhasa.
- Lodola, Germán J, Mitchell A Seligson, United States. Agency for International Development, Latin American Public Opinion Project, y Universidad Torcuato di Tella. 2011. *Cultura política de la democracia en Argentina, 2010: consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Buenos Aires; [Nashville, Tenn.]: Universidad Torcuato Di Tella : USAID ; LAPOP, Vanderbilt University.
- . 2013. *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires; [Nashville, Tenn.]: Universidad Torcuato Di Tella : USAID ; LAPOP, Vanderbilt University.
- Loftus, Bethan. 2009. *Police Culture in a Changing World*. Oxford University Press.
- Maguire, Edward, y Carol Archbold. 2002. "Police: Organization and Management." In *Encyclopedia of Crime and Justice*, edited by Joshua Dressler. USA: Macmillan Reference.
- Manning, Peter K. 2007. "Police Careers." In *The Encyclopedia of Police Science.*, edited by Jack R Greene. New York: Routledge.
- Marks, Monique. 2000. "Transforming Police Organizations from Within." *British Journal of Criminology* 40 (4): 557–573.
- Martini, Stella Maris. 2002. "Agendas Policiales de Los Medios En Argentina La Exclusión Como Un Hecho Natural." In *Violencias, Delitos y Justicias En La Argentina*, edited by Sandra Gayol y Gabriel Kessler. Buenos Aires: Manantial ;Universidad Nacional de General Sarmiento.
- . 2007. "Argentina, prensa gráfica, delito y seguridad." In *Los Relatos periodísticos del crimen: cómo se cuenta el delito en la prensa escrita latinoamericana*. Bogotá, Colombia: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina.
- Massi, Nicolás. 2012. "Entrevista Nicolás Massi Integrante de SIPOBA."
- McCubbins, Mathew D., y Thomas Schwartz. 1984. "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms." *American Journal of Political Science*: 165–179.
- Míguez, Daniel, y Alejandro Raúl Isla. 2010. *Entre la inseguridad y el temor: instantáneas de la sociedad actual*. Paidós.

- Ministerio de Justicia y Seguridad BA. 2010. “ESTADISTICA CRIMINAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES AÑO 2010.”
<http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/libros/LIBRO%20-%20170311.pdf>.
- Ministerio de Seguridad Buenos Aires. 2004. “Fundamentos Ley 13.202.”
www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/marco_normativo/archivos/organizacion%20de%20policias/Fundamentos%20de%20creaci%C3%B3n%20Polic%C3%ADa%20Buenos%20Aires%20la%20LEY%2013202.doc.
- . 2005. “Cuadernos Del Foro N°1”. Ministerio de Seguridad Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. 2004. *Resolución N° 1908*. Vol. Boletín Informativo N°60.
http://www.mseg.gba.gov.ar/Boletin%20Informativo/ordenes/his_pdf/BoletinInformativo2004/BI-060-04.PDF.
- North, Douglass C. 1993. “The New Institutional Economics and Development.” *EconWPA Economic History* (9309002).
<http://www.deu.edu.tr/userweb/sedef.akgungor/Current%20topics%20in%20Turkish%20Economy/north.pdf>.
- O’Donnell, Guillermo. 2001. “Reflections on Contemporary South American Democracies.” *Journal of Latin American Studies* 33 (3): 599–609.
- Oszlak, Oscar. 2003. “El Mito Del Estado Mínimo: Una Década de Reforma Estatal En La Argentina.” *Desarrollo Económico* 42 (168) (January): 519.
doi:10.2307/3455903.
- Pagani, Rosana, Nora Souto, y Fabio Wasserman. 1998. “El ascenso de Rosas al poder y el surgimiento de la Confederación (1827-1835).” In *Nueva historia argentina. tomo 3, Revolución, república, confederación (1806-1852)*, edited by Noemí Goldman. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Página 12. 1999a. “El Peso Del Gordo Valor Hundió a Un Funcionario”, September 8.
<http://www.pagina12.com.ar/1999/99-09/99-09-08/pag18.htm>.
- . 1999b. “Soria Asumió y Declaró Que ‘no Hubiera Actuado Igual Que Lorenzo’.” September 22. <http://www.pagina12.com.ar/1999/99-09/99-09-22/pag04.htm>.
- . 2000a. “El Jefe de Policía de Ruckauf Estuvo Preso Por Torturar a Un Detenido.” August 20. <http://www.pagina12.com.ar/2000/00-08/00-08-20/pag11.htm>.
- . 2000b. “Suprema Intimación”, August 30.
<http://www.pagina12.com.ar/2000/00-08/00-08-30/pag11.htm>.
- . 2001. “Verón Reconoció ‘procedimientos Inadecuados’ de La Bonaerense.” *Página 12*, May 1. <http://www.pagina12.com.ar/2001/01-05/01-05-09/pag14.htm>.
- . 2002a. “Solá Pasó a Retiro Al Jefe de La Bonaerense Pero Dejó Al Segundo.” *Página 12*, June 29. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-6950-2002-06-29.html>.
- . 2002b. “Un Micrófono Oculito En El Sillón Del Segundo Jefe de La Bonaerense”, August 16. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-8976-2002-08-16.html>.
- . 2003a. “Policías Arraigados, Políticos Ladrones”, February 11.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/27628-9959-2003-11-02.html>.
- . 2003b. “Una Fortuna Que No Tiene Fronteras”, July 4.

- . 2003c. “Los Comisarios Con Buena Fortuna”, August 5.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-23687-2003-08-05.html>.
- . 2003d. “Saturando El Conurbano de Patrulleros”, October 22.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-27144-2003-10-22.html>.
- . 2004a. “Un Jefe Para La Bonaerense.” *Página 12*, January 23.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-30676-2004-01-23.html>.
- . 2004b. “Apoyo Logístico Militar Para Arslanián.” *Página 12*, April 13.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-34047-2004-04-13.html>.
- . 2004c. “Otra Lluvia de Piedras a La Policía”, June 29.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-37379-2004-06-29.html>.
- . 2004d. ““El Rol de La Policía Tiene Que Ser Dar La Cara””, June 30.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-37430-2004-06-30.html>.
- . 2004e. “Comisaría Tomada, Comisario Retirado”, July 1.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-37480-2004-07-01.html>.
- . 2004f. ““Seguí Yendo Al Frente y Metele Con Todo’.” October 13.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-42283-2004-10-13.html>.
- . 2004g. “La Historia de Un Precursor”, November 4.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-33950-2004-04-11.html>.
- . 2005a. “El Comisario Que Se Enriqueció y Logró Zafar Por Un Error Procesal.” *Página 12*, February 19.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-47503-2005-02-19.html>.
- . 2005b. “Todos Civiles Para Cuidar Los Aeropuertos”, February 23.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-47695-2005-02-23.html>.
- . 2006a. “Casi Una Masacre.” April 6.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-65632-2006-04-16.html>.
- . 2006b. ““Hay Policías Que No Pueden Estar En La Fuerza””, April 9.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/3-21496-2006-04-09.html>.
- . 2006c. “La Batalla Contra La Maldita Policía”, April 9.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-65362-2006-04-09.html>.
- . 2008. “Policía Bonaerense Dividido Cuatro”, November 4.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-114450-2008-11-04.html>.
- . 2009a. “Un Recambio Anunciado En La Bonaerense”, February 20.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/cartas/24-120257-2009-02-20.html>.
- . 2009b. ““Ni Mano Dura Ni Pena de Muerte””, February 22.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-120374-2009-02-22.html>.
- . 2009c. “La Carrera de Un Policía”, February 22.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/120374-38380-2009-02-22.html>.
- . 2010. “La Interna de La Seguridad”, February 9.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-139908-2010-02-09.html>.
- . 2011a. “Otro Caso de Gatillo Fácil En Baradero”, February 13.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-162282-2011-02-13.html>.
- . 2011b. “Casal Confirmó Los Relevamientos En La Bonaerense”, February 19.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-162685-2011-02-19.html>.
- . 2011c. “Asumió La Nueva Cúpula”, February 22.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-162858-2011-02-22.html>.
- . 2011d. “Cambio En La Jefatura de La Policía Bonaerense”, November 30.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-182391-2011-11-30.html>.

- . 2011e. “Si Paggi Quería Llorar, Lloró”, December 1.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-182456-2011-12-01.html>.
- . 2011f. “RESPALDO DE ARSLANIAN A LA NUEVA CUPULA DE LA BONAERENSE ‘Descentralizar Es Fundamental’”, December 2.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-182510-2011-12-02.html>.
- . 2013a. “Corte a La Mano Dura En La Provincia”, February 28.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-214763-2013-02-28.html>.
- . 2013b. “Los Antecedentes de La Asesora.” June 5.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/219415-63479-2013-05-06.html>.
- Pereira, A.W. 2008. “Reforma Policial y Derechos Humanos En Brasil: La Dimensión Internacional.” *Araucaria* (20): 155–174.
- Pita, María Victoria, y Esteban Olaeta. 2011. “Primeiras Notas Para Uma Etnografia Da Produção de Estatísticas Oficiais Na Área Criminal.” In *Burocracias, Direitos e Conflitos: Pesquisas Comparadas Em Antropologia Do Direito*, edited by Roberto Kant de Lima, Lucía Elibaum, y Lenin Pires. Río de Janeiro, Brazil: Garamond.
- Prado, Mariana Mota, Michael Trebilcock, y Patrick Hartford. 2012. “Police Reform in Violent Democracies in Latin America.” *Hague Journal on the Rule of Law* 4 (02): 252–285. doi:10.1017/S1876404512000164.
- Ragendorfer, Ricardo. 2002. *La Secta Del Gatillo : Historia Sucia de La Policía Bonaerense*. 1. ed. Buenos Aires: Planeta.
- . 2009. “Stornelli Destapó La Olla.” *Miradas Al Sur*.
<http://humanobsas.wordpress.com/2009/12/28/stornelli-destapa-la-olla/>.
- Rincón, Omar, y Germán Rey. 2008. “Los Cuentos Mediáticos Del Miedo.” *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* No. 5: 34–45.
- Sain, Marcelo. 2002. *Seguridad, Democracia y Reforma Del Sistema Policial En La Argentina*. 1. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- . 2004. *Política, Policía y Delito : La Red Bonaerense*. 1a ed. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- . 2007. “Los Gobiernos Municipales Argentinos Ante La Seguridad Pública (1990-2005).” In *Procesos Políticos Comparados En Los Municipios de Argentina y Chile (1990-2005)*, edited by Cravacuore, Daniel y Israel, Ricardo. Buenos Aires Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- . 2008. *El Leviatán Azul : Policía y Política En La Argentina*. Buenos Aires Argentina: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- . 2010a. *Reforma Policial En América Latina : Una Mirada Crítica Desde El Progresismo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- . 2010b. *Los Votos y Las Botas : Estudios Sobre La Defensa Nacional y Las Relaciones Civil-militares En La Democracia Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- . 2010c. “La Corrupción Policial.” *Le Monde Diplomatic*, Cono Sur edition.
<http://www.eldiplo.org/la-corrupcion-policial>.
- . 2010d. “La Policía En Las Ciencias Sociales. Ensayo Sobre Los Obstaculos Epistemológicos Para El Estudio de La Institución Policial En El Campo de Las Ciencias Sociales.” In *Estudiar La Policía : La Mirada de Las Ciencias Sociales Sobre La Institución Policial*, edited by Mariana Sirimarco. Buenos Aires: Teseo.
- . 2011. “El Amague La Política de Seguridad Pública Durante La Gestión Presidencial de Néstor Kirchner (2003-2007).” In *Chaco, Argentina*.

- . 2012. “¿Es La Política, Estúpido! El Gobierno Federal Frente a La Reforma Policial En La Argentina.” *ComUNES*.
- . 2013. “Entrevista Realizada a Marcelo Sain.”
- Sain, Marcelo, y Sabina Frederic. 2008. “Profesionalización y reforma policial: concepciones sobre las prácticas de la Policía de la provincia de Buenos Aires.” In *Estado, democracia y seguridad ciudadana: apuntes para el debate*, edited by PNUD Argentina. Buenos Aires: PNUD Argentina.
- Saint-Pierre, Héctor Luis. 2008. “Breve Perspectiva Histórica de Las Fuerzas Armadas En Su Relación Con Las Agendas de Seguridad y Desarrollo.” In *Construyendo Roles Democracia y Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: CELS: Buenos Aires.
- Saítta, Sylvia. 2002. “Pasiones Privadas, Violencias Públicas. Representaciones Del Delito En La Prensa Popular de Los Años Veinte.” In *Violencias, Delitos y Justicias En La Argentina*, edited by Sandra Gayol y Gabriel Kessler. Buenos Aires: Manantial ;Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Salles Kobilanski, Facundo. 2011. “La Política Comparada de Las Reformas Policiales En América Latina: Contribuciones Analíticas Para El Caso Argentino.” *Cuadernos de Seguridad* 14: 33–54.
- Salvatore, Ricardo D. 2003. *Wandering Paysanos: State Order and Subaltern Experience in Buenos Aires During the Rosas Era*. Duke University Press.
- Sartori, Giovanni. 1987. *La política: lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Scioli. 2012. *Diario de Sesiones de La Cámara de Diputados*.
- Scioli, Daniel. 2007. “Discurso Del Gobernador Daniel Scioli Durante El Día de La Policía de La Provincia de Buenos Aires.” In .
- Seri, Guillermina S. 2009. “Metaforas Policiales, Elisiones y Calidad de La Democracia en Argentina y Uruguay.” *Revista SAAP* 3: 0 – 0.
- Sirimarco, Mariana. 2003. “Capacitación Vs. Expertise. El Porqué de La Inutilidad de Los Foros de Seguridad, Según El Saber Policial.” In .
- . 2009a. “El Abordaje Del Campo Policial. Algunas Consideraciones En Torno a La Formación Inicial: Entre La Praxis y Las Reformas.” *Jurídicas* 6 (2): 123–139.
- . 2009b. *De Civil a Policía : Una Etnografía Del Proceso de Incorporación a La Institución Policial*. Buenos Aires: Teseo.
- . 2010. *Estudiar La Policía : La Mirada de Las Ciencias Sociales Sobre La Institución Policial*. Buenos Aires: Teseo.
- Smulovitz, Catalina. 2005. “La inseguridad y el miedo de la ciudadanía: respuestas públicas y privadas en la Argentina.” In *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado*, edited by Hugo Frühling, Joseph S Tulchin, y Heather A Golding. Bogotá; México: Fondo de Cultura Económica.
- Smulovitz, Catalina, y Enrique Peruzzotti. 2003. “Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship.” In *Democratic Accountability in Latin America*, edited by Scott Mainwaring and Christopher Welna. Oxford University Press.
<http://www.oxfordscholarship.com/view/10.1093/0199256373.001.0001/acprof-9780199256372>.
- SNIC. 2002. “SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION CRIMINAL Informe Anual de Estadísticas Policiales Año 2002 Sistema”. Dirección Nacional de Política Criminal Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

- Sozzo, Máximo. 2003. “¿Contando El Delito? Análisis Crítico y Comparativo de Las Encuestas de Victimización En La Argentina.” *Cartapaso Facultad de Derecho. Universidad Nacional Del Centro de La Provincia de Buenos Aires* 5.
- . 2005. “Metamorfosis de Los Discursos y Las Prácticas Sobre Seguridad Urbana En La Argentina.” In *Seguridad y Reforma Policial En Las Américas: Experiencias y Desafíos*, 39–57. México D.F.: Siglo XXI.
- Stone, Christopher. 2010. “Lições Tiradas Do Departamento de Polícia de Los Angeles Para o Policiamento Urbano Na América Latina.” *Revista Brasileira de Segurança Pública* Edicao 6 (Año 4).
- Stornelli, Carlos. 2007. “Discurso Del Ministro de Seguridad Carlso Stornelli Durante El Día de La Policía de La Provincia de Buenos Aires.” In . http://www.sprensalibre.com.ar/noticias/images/docs/DISCURSO_MINISTRO_STORNELLI.pdf.
- Suárez de Garay, María Eugenia. 2005. “Armados, Enrejados, Desconfiados... Tres Breves Lecturas Sobre La Cultura Policial Mexicana.” *Política y Sociedad* 42 (3): 87–102.
- Sung, Hung-En. 2006. “Structural Determinants of Police Effectiveness in Market Democracies.” *Police Quarterly* 9 (1) (March 1): 3–19. doi:10.1177/1098611103257061.
- Szeta, Mauro. 2012. “Entrevista a Arslanián.” *Inocentes y Culpables*. Radio Mitre (AM 790). http://www.clarin.com/politica/declaraciones-Leon-Arslanian-Mitre_2_635956401.html.
- Tanner, Murray. 2000. “Review Article - Will the State Bring You Back In? Policing and Democratization.” *Comparative Politics*. 33 (1): 101.
- Ugolini, Agustina. 2012. “La División Entre Oficiales y Suboficiales En La Policía Bonaerense: De Su Problematización a La Acción Política Pública.” In *Leyes, Justicias e Instituciones de Seguridad En La Provincia de Buenos Aires. Estudios Sobre Su Pasado y Presente*, edited by Osvaldo Barreneche y Angela Oyhandi. La Plata, Buenos Aires, Argentina: EDULP.
- Ungar, Mark. 2009. “Police Reform in Argentina: Public Security Vs Human Rights.” In *Policing Insecurity: Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*, edited by Niels A Uildriks. Lanham: Lexington Books.
- Velázquez Vargaz, Antonio. 2008. “Una Convivencia Inesperada Fuerzas Armadas y Gobiernos de Izquierda En América Latina.” *Nueva Sociedad*: 80–94.
- Villareal, Juan. 1985. “Los hilos sociales del poder.” In *Crisis de la Dictadura Argentina: Política Económica y Cambio Social, 1976-1883*, edited by Eduardo Jozami, Pedro Paz, y Juan Villareal. Siglo Veintiuno Editores.
- Wlasic, Juan Carlos. 2011. “La Formación En Derechos Humanos En La Institución Policial Bonaerense. Una Experiencia Limitada.” In Buenos Aires Argentina. http://www.derhuman.jus.gov.ar/conti/2011/10/mesa_20/wlasic_mesa_20.pdf.
- Zunino, María Gabriela, Hugo Spinelli, y Marcio Alazraqui. 2006. “Muertes Por Armas de Fuego: Un Eclipse En Los Sistemas de Información En Salud.” *Salud Colectiva* 2 (3) (December): 259–267.