

# La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política

► Facundo Salles Kobilanski ► Investigador del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA); becario doctoral del CONICET; maestrando de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

## 1. Introducción

La reforma policial como fenómeno de interés constituye un tópico de investigación relativamente reciente en el campo de la política comparada, y más en particular si circunscribimos geográficamente dicho campo a América Latina (Bailey y Dammert 2006; Fruehling 2003). Se trata antes que nada de un fenómeno relativamente reciente, y del cuales la información disponible tiende a ser incompleta (Fruehling 2003: 31 y 2009, Ungar 2011: 48-54).<sup>1</sup> Por esa razón advertimos que es una variable dependiente aún en vías de desarrollo, por lo que la incipiente literatura aún evalúa cuál es el grado de generalización que pueden tener los argumentos sobre su iniciación y el resultado final de las reformas policiales (Eaton 2008; Davis 2006, Fuentes 2005, Moncada 2009). Precisamente es en el resultado final en el que la literatura encuentra el principal acicate para investigar las reformas en América Latina, y en Argentina en particular. Esta inquietud puede condensarse en el siguiente interrogante: ¿Por qué los actores políticos en América Latina usualmente no consiguen implementar las reformas policiales que inicialmente se proponen?

1. La escasa disponibilidad de la información sobre la actividad policial no representa un problema sólo para los investigadores, sino sobre todo para los actores políticos, dado que magnifica la incertidumbre presente en todo proceso de reforma. De acuerdo a Luis Lugones, inventor de la policía bonaerense señala los costos de las medidas iniciales: "Se tomaron algunas medidas generales por no contar con la información adecuada [...] La decisión de pasar a todos los comisarios-inspectores y comisarios mayores fue una decisión tomada con base en la imposibilidad de decidir quién tenía una actitud y quien tenía otra. [...] E insisto: algunos de los funcionarios a

los que le dimos de baja, estoy convencido que podrían haber continuado, pero que subordinados a una estructura de la que ellos eran parte por acción u omisión." (Entrevista personal, 28.09.2011). La falta de acceso de los ciudadanos a la información que el Estado debe proveer es también un impedimento para que la policía pueda rendir cuentas en el contacto cotidiano con la ciudadanía. Para una experiencia exitosa de la promoción del acceso a la información en la ciudadanía y la formación de bases de apoyo pro reforma "desde abajo," ver el trabajo de Eduardo Moncada (2009) sobre los mecanismos de rendición de cuentas en la reforma policial bogotana.

Dado el carácter federal de la estructura de gobierno que tiene Argentina, los gobiernos provinciales cuentan constitucionalmente con la prerrogativa de contar con sus propias policías. Las policías provinciales agrupan en su conjunto aproximadamente el 62% de la totalidad de los efectivos que concentra el sistema policial argentino federal, lo que implica contar a las fuerzas policiales federales dependientes del gobierno nacional (Saín 2008: 124).<sup>2</sup> Tras la transición hacia el régimen democrático en 1983, toda el sistema de fuerzas de seguridad fueron traspasadas a las autoridades civiles (Saín 2008). Así es que el control de las policías provinciales fue devuelto a los gobernadores democráticamente electos. Sin embargo, los gobiernos provinciales no tenían incentivos para hacerse dedicar recursos políticos al desarrollo de la seguridad como dominio de política pública, sobre todo porque la atención de la opinión pública estuvo focalizada netamente en el afianzamiento del control civil sobre los militares (Eaton 2008; Kessler 2010).<sup>3</sup> Es por eso que durante las primeras administraciones democráticas las policías provinciales mantuvieron relativamente intactos los principios organizativos que las caracterizaron estructuralmente desde su emergencia: corporativismo y convivencia con el poder político de turno (Andersen 2003, Kalmanowiecki 2006; Pereira y Ungar 2004). Esto generó lo que Marcelo Saín denomina el “autogobierno policial:” la institución policial contó con amplios márgenes de autonomía para autoregirse orgánica y funcionalmente y, desde allí, ejercer el gobierno de la seguridad pública general.” (2002).<sup>4</sup>

Posteriormente sólo algunas provincias pondrían en entredicho la continuidad institucional de sus policías. En nuestro país, así como en otros países de América Latina, la corriente reformista de las instituciones policiales ha expresado un repertorio variopinto de medidas transformadoras emprendidas por gobiernos a nivel subnacional: desde la creación de policías como la Policía Buenos Aires 2 de 2004 para el área metropolitana del Gran Buenos Aires o la reciente Policía Caminera cordobesa de 2008, hasta la creación de

2. Las fuerzas de seguridad que operan a nivel federal son las siguientes: la Gendarmería Nacional Argentina (GNA), Prefectura Nacional Argentina (PNA), Policía Federal Argentina (PFA) y la más recientemente creada Policía de Seguridad Aeroportuaria (PSA). Todas estas fuerzas son dependientes del flamante Ministerio de Seguridad de la Nación desde diciembre de 2010. Ver “Cristina Kirchner anunció la creación del Ministerio de Seguridad,” *La Nación*, 10/12/2010.

3. Existieron antecedentes de purgas e planteos reestructuradores por parte de Subsecretarios en el área de Seguridad provincial, como es el caso de Eduardo de Lazzari (González 2005: 63-64). También hubo un intento temprano de reformar la policía bonaerense cuando Luis Brunati estuvo a cargo del Ministerio de Gobierno provincial en la administración de Antonio Cafiero. Sobre la experiencia del intento de reestructuración policial de

Brunati, ver “La historia de un precursor,” *Página/12*, 11/04/2004.

4. Para una crítica de la idea de autogobierno policial de Saín como una adaptación errónea del concepto de autonomía militar al campo de las instituciones policiales, ver el trabajo de Sabina Frederic (2008: 67-89). Si bien el punto de Frederic tiene que ver con que el ámbito de formación policial tanto formal como informal transcurre en constante relación a diferentes actores sociales e instituciones políticas y no en forma autónoma, es importante considerar que, si lo comparamos con otras instituciones estatales, las instituciones policiales tienen un poder de veto peculiar frente a una reforma que afecte sus intereses corporativos, lo que efectivamente le permite a la policía operar en un marco de autonomía frente a las autoridades civiles.

instituciones educativas como el Instituto Universitario de Seguridad Pública (IUSP) mendocino de 1999, como así también la Dirección Provincial de Asuntos Internos (DPAI) santafesina de 1998, o bien los programas de participación comunitaria como los Foros de Seguridad bonaerenses y el Programa de Seguridad Municipal de la ciudad de Santa Fe, ambos también de 1998. En esta simple enumeración de cambios institucionales se puede observar que las reformas policiales puede encararse desde distintas dimensiones: la reformulación de la cadena de mando, la descentralización funcional y territorial, la formación la de rendición de cuentas comunitaria e institucional (Arslanián 2008, Foehrig y Pomares 2004, Saín 2008, Eaton 2008: 11-12).<sup>5</sup>

Esto se tradujo asimismo en una variedad de paquetes reformistas aplicados sobre las agencias policiales provinciales acontecidas en el transcurso de las últimas dos décadas. Esta variedad de reformas policiales demanda un mayor esfuerzo tipológico por parte de la literatura. Aquí esbozaremos una distinción entre reformas policiales amplias y reformas policiales segmentadas.<sup>6</sup> Algunos gobiernos provinciales plantearon paquetes de medidas reformistas que abarcaron todas las dimensiones mencionadas de la reforma policial y que fueron iniciados en su conjunto, sin variación temporal entre dichas medidas, como es el caso de las policías bonaerense y mendocina. Mientras tanto, otros gobiernos provinciales se manejaron con paquetes que abarcaban una gran parte de las dimensiones de la reforma policial, pero que fueron implementadas con distancia temporal entre sí, como es el caso de la provincia de Santa Fe. En otros casos, los gobiernos provinciales optaron por aplicar algunas de estas medidas en forma específica y segmentada, dejando algunas de estas dimensiones sin reformar. Este fue el caso de las reformas segmentadas del sistema policial de Córdoba. Salvo el caso cordobés y el caso santafesino, cuya reforma parece haber tenido un carácter intermedio entre la segmentada y la amplia, los casos restantes –Buenos Aires y Mendoza- serán considerados como reformas policiales amplias. Ambos casos de reforma policial amplia

5. Los lineamientos de las reformas policiales en los casos bonaerense y mendocino fueron los siguientes: introducir en la cadena de mando la conducción civil, desplegar distritalmente a las fuerzas policiales, establecer una separación funcional de sus misiones investigativa y preventiva y promover la participación ciudadana como input de las políticas de seguridad pública local. Se crearon en ambos casos entramados institucionales que contemplaban un mayor control político de los poderes ejecutivo y legislativo provinciales –Consejos Provinciales de Seguridad Pública, Policías de Seguridad, Seguridad Vial y de Investigación Judicial, Servicio de custodia y traslado de detenidos–; una mayor rendición de cuentas vertical de la institución policial con la sociedad – Auditorías y tribunales de Ética Policial- así como también de tipo horizontal con los intendentes y los ciudadanos –foros de

participación comunitaria a nivel vecinal y municipal (o departamental); Y por último, ambas reformas intentaron plantear una apuesta a largo plazo de recambio cultural controlando la formación policial mediante la formación de institutos educativos y de asesoramiento, así como también con el trabajo en tándem con centros universitarios (Eduardo Estévez, 6S PU, 25-01-2010, AHO-IIGG-UBA; Alejandro Salomón, 1S PU, 28.07.2010, AHO-IIGG-UBA; José Manuel Ugarte, 6S 2P y 7S PU, 6S 2P y 7S PU, 04-05 y 14-05-2010, AHO-IIGG-UBA).

6. Es importante señalar que estos son aportes de la fase exploratoria de una investigación propia, y por lo tanto aún se constituye en una aproximación al fenómeno de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina.

afrontaron instancias de reversión, en las que los actores políticos tomaron la decisión de volver atrás el proceso reformista en forma parcial o total.

En lo que resta de este trabajo, definiremos en primer lugar qué es una reforma policial amplia y cómo puede entenderse como un caso de reforma administrativa, a pesar de las particularidades que ofrece la institución policial respecto a otras instituciones del Estado. En la segunda sección, revisaremos la literatura comparada sobre la política de las reformas policiales en América Latina para describir las respuestas que se sugieren para explicar por qué las reformas policiales fallan en su implementación en Argentina y América Latina. Repasaremos también por qué la iniciación de las reformas policiales se constituye aún en un enigma para la literatura existente. Para concluir, destacamos algunos enigmas y cuestiones sin explicar por la literatura existente, y sugerimos algunas líneas de investigación hacia el futuro.

## **2. Las reformas policiales amplias como reformas eminentemente administrativas**

La policía es una institución clave en cualquier régimen político (Bayley 1985: 139). ¿Cómo entonces no concebir la reforma policial como una reforma fundamentalmente administrativa? Si definimos que el Estado es una institución política de actividad permanente que detenta de forma legítima y exclusiva el monopolio del poder de la coacción para el mantenimiento del orden vigente en un territorio delimitado (Weber 1964: 43-45), la policía acompaña la formación del aparato estatal. Esto sucede en la medida en que el desarrollo de la capacidad estatal de extracción por medios bélicos tiene como consecuencia no intencionada el desarrollo de un entramado organizacional que permite que se regularicen las actividades económicas al interior del territorio a través de la protección estatal desde las fronteras hacia dentro. Si esa capacidad estatal de extracción por medios bélicos se torna efectiva, entonces los gobernantes fomentan la creación de una fuerza policial que se especializa en el ejercicio del mantenimiento de la seguridad pública mediante un ejercicio no bélico del monopolio de la coerción estatal al interior de un país, desplazando a las fuerzas armadas hacia la esfera de la defensa exterior (Tilly 1992: Fruehling 2003: 33).

La formación de los estados latinoamericanos no estuvieron exentos de la exposición a conflictos bélicos pero, a diferencia de lo que ocurrió en Europa, el enemigo provenía desde el interior del territorio, y no desde fuera. Por ello es que la especialización de la seguridad pública de las policías en América Latina en general tiene una fuerte impronta militar en sus prácticas cotidianas, sesgada hacia una mayor preponderancia de la necesidad de proteger al Estado de los enemigos internos, que de proveer protección y reconocer los derechos de los ciudadanos (Fruehling 2003: 34-35; Kalmanowiecki 2003). En síntesis, los Estados latinoamericanos no se vieron incentivados a pertracharse de la misma forma que los Estados europeos de instituciones que garantizaran la protección de un orden interno a través de instituciones que no buscaran destruir al enemigo, sino adecuarse crecientemente al estado de derecho (Centeno 2003: 344). Esto llevó a una marcada militarización de la policía y la seguridad interior por las necesidades centralizadoras de los aparatos estatales nacionales en América Latina, lo que también se reprodujo a nivel subnacional.

En América Latina el desempeño policial afecta por lo tanto la relación entre el Estado y sus ciudadanos mucho más tangiblemente que el de cualquier otra institución. Si bien no tiene la capacidad de generar una amenaza golpista hacia un gobierno democrático, su presencia en la sociedad puede tener efectos cruciales sobre la efectividad del estado de derecho democrático (Call 2002, Fruehling 2003: 32, Tanner 2000: 102). Para muchos ciudadanos de los sectores populares en las sociedades latinoamericanas, las prácticas policiales definen si sus derechos legales básicos como el derecho a la vida es protegido o no (O'Donnell 2001: 607-608). Cualquier esfuerzo reformista en torno a las policías lidia entonces con la siguiente contradicción: la ciudadanía no solamente necesita ser protegida por la policía, sino que también precisa de protección frente a la misma policía. De este modo, son las instituciones estatales cuyas prácticas más definen la presencia del Estado en la esfera pública y en el despliegue del estado de derecho democrático (Ungar 2003: 63-118). Siguiendo esta lógica argumentativa, la exclusión legal de los militares de cualquier tipo de misión de seguridad interna a partir de las Leyes 23.554 de Defensa Nacional y 24.059 de Seguridad Interior, el marco legal garantiza que

la militarización de las fuerzas de seguridad interior está de jure terminantemente prohibida. Como condición necesaria para una reforma policial amplia debemos contar con una división de trabajo estricta y mutuamente excluyente entre fuerzas de seguridad y fuerzas armadas.<sup>7</sup>

En términos de lo que se denominó en la región reformas del Estado o reformas administrativas —reformas de segunda generación— durante la segunda mitad de los años 1990 (Kaufman 1999, Heredia y Schneider 2003), las reformas policiales son un fenómeno importante a ser estudiado porque justamente ponen entonces a prueba la capacidad administrativa de un Estado que, habiendo sido sometido a una serie de transformaciones estructurales, debe reformular sus estrategias para mantener el orden vigente. Esto tuvo como consecuencia la reducción del tamaño del aparato estatal, la privatización de empresas públicas, la desregulación de áreas de mercado controlado previamente por agencias públicas, la reducción de personal administrativo y la descentralización de competencias hacia instancias subnacionales de gobierno (Haggard y Kaufman 1995).

Si bien una primera ola de reformas se concentró en dismantelar un aparato estatal desarrollista que había estado vigente por prácticamente cinco décadas, una segunda etapa de reformas tuvo como meta el desarrollo de capacidades institucionales que promovieran un estado de derecho más efectivo (Kaufman 1999). Durante esta segunda etapa de las reformas, los gobiernos respondieron ante los déficits en varias áreas de política pública, directa o indirectamente ligados a los costos administrativos de la primera ola, poniendo en marcha reformas cualitativamente distintas a la de la primera generación, no sólo a nivel nacional sino también a nivel subnacional (Heredia y Schneider 2003, Snyder 2001). En ese marco de transformaciones estructurales es que deben situarse a las reformas policiales amplias.

El concepto de reforma policial amplia a nivel subnacional puede ser definido entonces como un proceso de cambio institucional en el que aquellos actores que detentan la autoridad sobre la conducción política de la institución deciden emprender un cambio en el arreglo institucional existente que busca modificar comprehensivamente la estructura y las prácticas de la institución policial en todas las dimensiones que éstas abarcan: territorial, funcional y de

7. Este es un dato no menor para pensar las reformas de otros sistemas de fuerzas de seguridad en América Latina. En general es posible pensar que existen una tendencia hacia la desmilitarización de la seguridad interior a medida que la continuidad democrática se hace institucionalmente estable (Tanner 2000). Pero, como puede ilustrar el caso brasileño, si bien existe una tendencia generalizada hacia la desmilitarización del sistema de seguridad pública en ese país, las limitaciones de esta tendencia surgen del hecho

de que las policías estaduais, las Policías Militares, son fuerzas auxiliares del Ejército brasileño. Aunque responden políticamente a los gobernadores de sus respectivos estados, la organización y las pautas de funcionamiento siguen estando regidas desde el ámbito castrense (Mesquita Neto 2003: 204-205).

rendición de cuentas (que incluye tanto mecanismos de rendición de cuenta horizontales hacia la sociedad y verticales hacia los poderes legislativo y judicial).<sup>8</sup> Las reformas policiales constituyen entonces un tipo de reforma administrativa en los que los políticos electos “re-escriben” el contrato con las instituciones policiales, desde un modelo centralizado y centralizado en la capacidad de arresto hacia un modelo orientado hacia un modelo más integral que genere una disposición interna y una mayor flexibilidad de la estructura hacia la solución de problemas que supere la tradicional tríada de patrullaje, detención e investigación (Ungar 2011: 6).

De esta forma, limitamos los casos de reformas policiales amplias a las unidades subnacionales en países como la Argentina, que cuentan con “sistemas de soberanía dual,” es decir, países con sistemas federales, en los que algunos asuntos como la seguridad son de competencia exclusiva de las unidades subnacionales (Dahl 1986: 114). Ahora bien, si las condiciones legales están dadas para que los actores políticos promuevan reformas policiales que mejoren la calidad democrática de los ciudadanos, ¿Por qué entonces las reformas policiales no se distribuyeron uniformemente a lo largo y a lo ancho de las provincias que componen el territorio argentino? ¿Y por qué las reformas tuvieron resultados finales que no eran congruentes con los objetivos establecidos en el momento inicial? En las siguientes secciones pasaremos revista a dos factores que la literatura sugiere para explicar por qué los resultados de las reformas policiales amplias en Argentina difieren a menudo con las metas planteadas en su formulación inicial: los legados autoritarios y el impacto del federalismo.

### 3. Los legados autoritarios

Los trabajos que asignan a los legados autoritarios un peso explicativo para entender los procesos de reversión de las reformas policiales parten de la siguiente premisa: en la América Latina posautoritaria en general, y en Argentina a partir de 1983, existen al interior del Estado instituciones que están “desincronizadas” respecto al grado de consolidación democrática presente en el entramado institucional general. En este sentido, la policía es analizada

8. Luis Lugones remite a esta idea en su testimonio “Ni bien asumí lo primero que trate de desarrollar como concepto comunicacional, tanto hacia la opinión pública pero también hacia la cultura interna de la institución policial, era que se trataba de una organización civil-armada, que respondía a una decisión de una estructura legal que sostenía el aparato del Estado. De modo tal que el rango constitucional del monopolio de la coerción en la fuerza pública en manos del Estado era una cuestión que estaba suminis-

trada a un criterio de administración [...] que no difería de aquel que regia en un ministerio de Salud, o de Educación. [...] No había distinción entre un servidor público de un área y de otra. Sólo que [el policía] tiene una característica particular: en vez de un bisturí o una tiza, usaban un arma, pero siempre al servicio del funcionamiento del Estado de la provincia de Buenos Aires” (Entrevista personal, 28.09.2011)

como una institución portadora de legados autoritarios en un régimen democrático en vías de consolidación. Pero estos legados autoritarios no provienen únicamente de los regímenes autoritarios inmediatamente precedentes como fue en el caso argentino el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).<sup>9</sup> Los legados autoritarios que acarrea la institución policial también deben rastrearse en la misma formación del Estado, en los que también hubo etapas democráticas (Pereira y Ungar 2004: 264 Hinton 2006). Como señalábamos en la sección anterior, “las fuerzas de seguridad provinciales” en Argentina fueron formadas inherentemente bajo un modelo organizativo de profesionalización que, si bien algún intento aislado de reforma policial en Buenos Aires bajo el primer gobierno peronista, mantuvo el “criterio de separación de la sociedad civil y lo que eran las instituciones armadas” (Entrevista personal con Luis Lugones, 28.09.2011; Barreneche y Galeano 2008: 88-89).

La existencia de legados autoritarios en los regímenes democráticos suele ser utilizados citada en el campo de las dinámicas policiales latinoamericanas para explicar la persistencia de prácticas de violencia policial (Pereira y Ungar 2004: 266) Estos trabajos sostienen que los estudios sobre los modos de transición no pudieron tomar en cuenta que, incluso en aquellos casos de transición por colapso, ciertos aspectos orgánicos y funcionales de la institución policial escaparon de la negociación entre militares y civiles (Tanner 2000: 101). De esta forma, las reformas policiales fracasan dado que en el seno de la policía permanecen prácticas heredadas de su configuración institucional militarizada en la relación entre Estado y sociedad, sin que el modo de la transición tenga incidencia (Chevigny 1999: 55-56; Pereira y Ungar 2004:295-296; Pinheiro 1999: 3-7). Los legados autoritarios provienen ya no de un régimen político en particular, sino de prácticas centralizadoras propias del Estado que relación social.

Encontramos no obstante una serie de problemas analíticos en los legados autoritarios para explicar la variación en los resultados de las reformas policiales. El primero tiene que ver con la adhesión a la tesis de la continuidad,

9. Esto no implica bajo ningún punto de vista que las prácticas inculcadas a las policías provinciales durante ese período no hayan dejado su huella en dichas instituciones. Por ejemplo en el caso de Mendoza, la policía provincial estuvo involucrada en crímenes como los de Adolfo Garrido y Raúl Baigorria en 1990 o Carlos Ross en 1992, teniendo reminiscencias de los rasgos moralistas que habían adquirido durante el Proceso de Reorganización Nacional. De acuerdo a Alejandro Salomón, “la policía de Mendoza se estructuró, como sus pares latinoamericanas, desde los años sesenta en el modelo burocrático-profesional. A partir del año 75 empiezan a aparecer rasgos autoritarios muy fuertes. En el año 75 es cuando se lo nombra a Julio

Santucciono el mismo día que se inicia el Operativo Independencia en Tucumán. Santucciono tiene un componente antisubversivo y forma dos comandos: el Cónдор y el Anticomunista de Mendoza. Pero tiene un componente moralista a partir del comando Pío XII, q buscaba la limpieza social: empiezan a aparecer en la zona de Papagayos al oeste de la ciudad de Mendoza: prostitutas, homosexuales. Se nutría del D2, la división de inteligencia a cargo de un comisario general, Antonio Sánchez Camargo. Hacía inteligencia política, gremial, social. Santucciono se mantuvo en la policía en 1983” (Entrevista a Alejandro Salomón, 1S PU, 28.07.2010, AHO-IIGG-UBA).



dado que establecen trayectorias dependientes difíciles de alterar. Para ambos enfoques, el fracaso de los esfuerzos reformistas implica que los legados autoritarios o de la transición se mantienen invariables frente a las decisiones que toman los actores. La fuerza del legado precedente hace de la innovación institucional un ejercicio poco resistente al fracaso. Siguiendo este argumento, las reformas policiales tienen dificultades para alterar prácticas arraigadas de larga data, que continúan ejerciéndose bajo distintos diseños institucionales. Si bien desde el enfoque de los legados autoritarios reconocen que las presiones electorales y la opinión pública pueden darle forma a las reformas policiales, no se explica en qué medida la política juega a favor o en contra de las reformas.

En definitiva, los legados autoritarios “son indistinguibles respecto a las presiones contemporáneas favorables a estas prácticas violentas” (Pereira y Ungar 2004:266). Como señala Fuentes, es difícil de explicar por qué algunos políticos se vieron realmente inducidos a implementar medidas reformistas ante crecientes sectores que reivindican el respeto a los derechos humanos (Fuentes 2005: 9). De modo tal que estas explicaciones aducen factores que tienen la característica de permanecer inmutable a través del tiempo y contextos diferentes, y a cuya efectividad nos podemos remitir siempre para dar cuenta de los fracasos, sin tener en cuenta a los actores que participan de estos procesos reformistas. Un inconveniente ineluctable que tienen estos factores es que, si bien pueden ayudarnos a desentrañar por qué la institución policial puede resultar difícil de reformar, no nos permiten establecer por qué los políticos deciden iniciar para luego revertir las reformas policiales, ni cómo lo hacen.

#### **4. El impacto del federalismo**

Este es un argumento desarrollado por Kent Eaton (2008), pero que tiene implicancias de gran alcance para el estudio de las reformas policiales en Argentina y en América Latina, sobre todo en aquellos países que responden a una estructura de gobierno federal. Con el retorno del régimen democrático y el consecuente cambio hacia formas más descentralizadas de federalismo

en la región latinoamericana, Eaton argumenta que se abre una perspectiva de mayor autonomía para las autoridades subnacionales de implementar políticas innovadoras en las prácticas policiales, de modo tal de que los políticos subnacionales tienen incentivos para poner en marcha reformas policiales y así poder hacerse del rédito obtenido en la mejora del sistema de seguridad. El argumento de Eaton, de todos modos es que una mayor descentralización política abre también la puerta hacia mayores niveles de conflictividad entre políticos elegidos a distintos niveles de gobierno. Esto puede resultar en mayores trabas para la implementación de la reforma, al existir varios intereses territoriales en juego (2008: 12-14).

Su trabajo se aplica particularmente a los casos de la policía bonaerense y la Policía Federal Argentina en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para Eaton, a la interacción entre tres actores cuyos intereses se superponen en un mismo espacio territorial: intendentes, gobernadores y presidentes. De este modo analiza cómo las disputas intergubernamentales pueden obstaculizar las reformas policiales, siguiendo tres ejes de conflicto: el provincial-municipal, el federal-provincial y el federal-municipal. Los dos primeros ejes se refieren específicamente al caso de la reforma policial bonaerense. Respecto al primero, analiza al respecto la resistencia de los intendentes frente a los cambios ocurridos entre 1997 y 1998 respecto a los cambios organizacionales en la estructura funcional y territorial de la policía bonaerense, así como también frente a la figura de los defensores municipales, que operarían de forma independiente respecto a las autoridades locales. El otro eje, el federal-provincial, responde a las presiones que existieron en torno al segundo intento de reforma policial en Buenos Aires en 2004, a raíz de de las demandas del entonces gobernador Felipe Solá por mayores fondos de coparticipación necesarios para cubrir la necesidad de erogaciones para continuar la reforma policial (Eaton 2008: 17).

El gran aporte de este trabajo es colocar a la política de seguridad en el plano de las relaciones intergubernamentales y del protagonismo que pueden tener los actores no sólo a la hora de promover las reformas, sino también a la hora de entorpecerlas. El problema principal de esta variable explicativa es que no extiende su aplicación hacia otros casos provinciales argentinos como el de la reforma policial mendocina, en el que el impacto del federalismo

probablemente no haya tenido que ver con las instancias de reversión que ésta atravesó. Este trabajo puede estar adscribiendo al resto de los casos de reforma policial experimentados en el país el efecto explicativo que variables como el federalismo tienen específicamente sobre el caso de la reforma policial bonaerense. Pero la utilización del caso de la reforma policial bonaerense —especial la primera de los años 1997-1998— como parámetro nacional es un problema extendido en la literatura existente sobre las reformas policiales.

## 5. El enigma de la iniciación de las reformas policiales en Argentina

Antes de concluir, es importante tener en cuenta un enigma fundamental que comparten todos los trabajos que están presentes en esta revisión: ¿Cuáles son las condiciones suficientes para explicar la iniciación de las reformas policiales? Si bien la literatura existente sobre las dinámicas policiales ha intentado responder por qué se inician distintas reformas policiales en América Latina desde múltiples perspectivas, en general la gran variación entre los distintos contextos de reformas políticas tiene como corolario que se mencionen factores en calidad de condiciones necesarias pero no suficientes. La literatura coincide con Fuentes (2005) en que una condición necesaria que exista una mayor predisposición del sistema político para escuchar las demandas de grupos de interés contra la violencia policial. También es posible encontrar puntos de contacto con Bonner (2009) y Krause (2009) en que el hecho de que los medios de comunicación le provean mayor cobertura a temas de violencia policial es una condición necesaria para la realización de reformas policiales. A esto puede sumarse desde ya una percepción extendida en la opinión pública de que la fuerza policial era corrupta, violenta e ineficaz (Dammert y Bailey 2006, Pereira y Ungar 2004, Ungar 2002 y 2009). Además, para el caso argentino es posible argumentar por las similitudes que tuvieron en su iniciación las reformas que operaron mecanismos de difusión en la adopción de políticas reformistas entre los casos de las reformas policiales bonaerense y mendocina (González 2006), por lo que es importante tener en cuenta los repertorios de políticas públicas que los políticos provinciales tuvieron a su disposición en el momento de iniciar las reformas policiales.

Los aportes parciales de una investigación en curso sobre las reformas policiales de Buenos Aires y Mendoza nos permiten conjeturar que los momentos de iniciación de las reformas policiales se desarrollan en “ventanas de oportunidades” en la que operan conjuntamente tres factores: un contexto metropolitano a nivel subnacional, un aumento de las tasas de hechos delictivos y una situación de crisis institucional provocada por un caso de corrupción policial. La combinación de estas condiciones probablemente puedan dar cuenta por qué al interior del país existe variación en la existencia de procesos de reforma policial.

La idea de contexto metropolitano a nivel subnacional nos remite a la distinción entre provincias “metropolitanas” y provincias “periféricas” que Gibson (1997) y Gibson and Calvo (2000) hacen para desagregar los componentes regionales que constituyen la coalición electoral del Partido Justicialista (PJ) a nivel nacional. Las provincias “metropolitanas” remiten a las provincias más urbanizadas y sobre todo más económicamente desarrolladas, mientras que las periféricas se refieren a provincias menos desarrolladas y políticamente más tradicionales. Los casos de reforma policial más notorios en nuestro país se dieron en estas provincias. Siguiendo su argumento, estas son las provincias que asumieron en mayor proporción los costos de las reformas de liberalización económica (2000:34). Las reformas neoliberales contrajeron el empleo formal y el incremento de la inequidad distributiva del ingreso, y de esta forma reforzaron las inequidades socioeconómicas (Portes y Hoffman 2003: 373). Estos costos impactaron sobre todo en las provincias metropolitanas entre las que se encuentran los casos bonaerense y mendocino. Pero no necesariamente presentan una condición de suficiencia para que se inicien reformas policiales amplias, como lo demuestra el caso cordobés.

Algunos autores sostienen que los costos sociales de las reformas de mercado pudieron tener cierta correlación con el aumento de la criminalidad (Bergman y Kessler 2008: 231; Eaton 2008: 19; Fuentes 2005: 10; Gorgal 2002: 289-293; Moncada 2009: 443), lo que llevó a una demanda de la problematización de la inseguridad. De todos modos, no existe evidencia empírica que nos permita corroborar que la aplicación del modelo neoliberal haya sido la causa directa del incremento de la criminalidad en las provincias metropolitanas de

la Argentina. Lo que si puede resultar ser un argumento viable que entre las consecuencias sociales de las reformas de mercado y el alza en las tasas de criminalidad exista una “coincidencia temporal” (Portes y Hoffman 2003).

La incapacidad del sector informal de absorber una gran afluencia de trabajadores expulsados del mercado formal, y sobre todo en el caso de los jóvenes desempleados que nunca ingresaron en éste último, es para algunos autores un factor que probablemente esté relacionado con un aumento de la criminalidad en América Latina (Weyland 2003). En Argentina, las provincias de Buenos Aires y Mendoza presentan aumentos notorios en la tasa anual de hechos delictivos en el período 1990-2005. Mendoza registra un aumento de 32,4% en ese período, mientras que Buenos Aires es del 51,6%. De todas formas, también varía entre ambos casos provinciales el sentido del aumento de la tasa de hechos delictivos por año: en el caso mendocino es siempre ascendente, mientras que en Buenos Aires es ascendente hasta el año 2002, para luego mostrar cifras en sentido decreciente entre 2002 y 2005. Esto nos indica que si bien el aumento de la tasa de criminalidad puede ser una condición necesaria para la reforma, no presenta condiciones de suficiencia para explicar la iniciación de reformas policiales amplias en Argentina.<sup>10</sup>

Este incremento del crimen ha llevado a un aumento de la desconfianza en la policía y a un sentimiento de inseguridad bastante extendido (Ungar 2002 y 2009). Sobre todo porque, por ejemplo, en amplios sectores de la población bonaerense para el año 1998, una de las fuentes de la inseguridad era precisamente la institución policial de la provincia (Smulovitz 2003: 164). Para el caso argentino, Dammert y Malone (2002) argumentan que la desconfianza en la policía es uno de los factores que explica la sensación de inseguridad prevaleciente. Esto implica que asumir que la corrupción policial constituye la seguridad de los ciudadanos. (Chevigny 2003: 66).

Por otra parte, se encuentra la idea de que la reforma policial amplia se suscita en forma reactiva frente a la crisis de la institución policial (Foehrig y Pomares 2004, Barreneche y Galeano 2008). Los gobernadores deciden iniciar una reforma policial a partir de una ventana de oportunidades, propulsadas por hechos de violencia policial que activan mecanismos de rendición de cuentas horizontal. (Fuentes 2005, Smulovitz y Peruzzotti 2003). Por ejemplo

10. Según datos de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación para el período 1990-2005.

el caso del periodista José Luis Cabezas en la provincia de Buenos Aires en 1997 o el del estudiante Sebastián Bordón a fines de 1998 en Mendoza. En este escenario de incertidumbre, los gobiernos provinciales se ven presionados a elegir cómo responder ante el cuestionamiento a la institución policial, optando por un diseño institucional reformista, siempre y cuando los costos electorales asociados para su partido político no sean mayores que los de mantener el diseño institucional vigente.

¿Tienen estas regularidades del momento de iniciación alguna implicancia para el desenvolvimiento ulterior de las reformas policiales amplias? En el caso de la reforma policial bonaerense y mendocina, las expectativas que generaron las reformas policiales pronto cayeron en saco roto. La imposibilidad de mostrar resultados tangibles de la efectividad de la reforma policial en el corto plazo contribuyó a generar un estado de opinión pública que pareció acompañar su congelamiento hacia el año 1999 en Buenos Aires, y a algunos cambios institucionales en Mendoza, como el nombramiento de un comisario al frente de la conducción de la policía provincial. Esto fue seguido por amenazas de insubordinación y chantaje de los sectores policiales afectados por los cambios. Si bien en un principio fue posible alcanzar ciertos resultados favorables en la segunda etapa de la reforma bonaerense de 2004, la existencia de un discurso contrarreformista que tiene más recursos para reunir bases de apoyo, permite reunir una coalición de intereses más exitosa para revertir el proceso reformista en ambos casos.

## 6. Conclusión

En esta revisión de la literatura existente sobre las reformas policiales en Argentina hemos podido constatar que la producción académica aun requiere de mayores esfuerzos para establecer argumentos cuyas implicaciones sean más robustas. Probablemente la escasez de información y las dificultades de la conceptualización de las reformas policiales mismo dentro de un país tienen un efecto limitador sobre nuestro conocimiento de las reformas policiales en nuestro país. De todas formas, en esta revisión queda claro que los desafíos pendientes para tener un mayor conocimiento sobre las reformas policiales

en Argentina son los siguientes: el desarrollo de una tipología que establezca claramente qué tipo de reforma policial se desarrollaron en Argentina y la necesidad de contar con investigaciones que aumenten su N de casos. ♦