

**Reformas policiales en riesgo:  
¿por qué no duran en la Argentina?  
El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013**

Diego P. Gorgal\*

Junio de 2015

\*Politólogo (UCA). Master in Public Policy (Georgetown University, USA). Docente de la Pontificia Universidad Católica Argentina y del Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional Argentina. Fue Subsecretario de Planificación y Logística de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, Secretario de Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires, y Ministro de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre otros cargos públicos.

## Resumen Ejecutivo

*Analizando las políticas reformistas desde una perspectiva de sostenibilidad, este trabajo intenta demostrar que las políticas de reforma policial implementadas en la provincia de Buenos Aires desde 1998 sufrieron de ciertos defectos graves de diseño, los que a la postre debilitaron su capacidad de mantenerse en el tiempo. En primer lugar, las reformas han sido incapaces de reconfigurar la dinámica político-institucional en favor de su sostenibilidad, ya que no buscaron: i) fortalecer las capacidades de gobierno del sistema de seguridad; ii) arrasar con los "triángulos de hierro" asociados con el viejo orden; iii) aumentar los costos políticos de un eventual rechazo de la reforma. En segundo lugar, las políticas reformistas han sido incapaces de manejar a su favor los efectos de retroalimentación política ("policy feedback effects") que toda reforma genera, ya que no lograron: i) reformar las identidades y los intereses de los grupos políticos relevantes de modo de involucrarlos con el nuevo orden originado por la reforma; ii) movilizar a la ciudadanía en favor de la reforma, y iii) asignar recursos políticos en lugares o actores comprometidos con la reforma. Como contribución a los estudios en la materia, este documento presenta algunas conclusiones generales respecto a las condiciones de sostenibilidad de las reformas policiales. Primero, los factores que promueven una reforma policial no son los mismos requeridos para hacer que estas perduren ya que no hay transferencia de legitimidad entre la adopción y la sostenibilidad; segundo, en lugar de considerar a los factores políticos como una condición requerida, debería considerarse que dichos factores pueden ser delineados por la misma política reformista en favor de sus propios intereses; tercero, la política reformista debe dar cuenta no solo de la faz de implementación en orden a conseguir sostenibilidad, sino también de las repercusiones políticas y sociales de sus movimientos.*

# Índice

I. Introducción.....	5
II. El cambio en las políticas y las instituciones: su aplicación a la policía.....	9
III. Reformando y contra-reformando la Policía de la provincia de Buenos Aires.....	24
IV. Haciendo sostenible el cambio: lecciones de la reforma policial en la provincia de Buenos Aires.....	34
V. Conclusión.....	43
Referencias.....	49
Apéndice.....	56

# I. Introducción

*-Usted...intentó terminar con la "maldita policía".  
Sobre esto último, ¿qué evaluación hace de su  
reforma de la bonaerense?*

*-La reforma fue excelente y mostró una gran  
eficacia...la institución policial, ...era anacrónica,  
prusiana, de poder concentrado, autogobernada.  
Llevé adelante un proceso inverso: la desconcentré  
y la democraticé.*

*Entrevista a León Arslanian, La Nación, Sábado 01  
de noviembre de 2014*

Desde la recuperación de la democracia en 1983, el nivel de delitos ha crecido sostenidamente en la Argentina (Gráfico 1 – Apéndice), al punto de convertirse en uno de los problemas públicos social y políticamente más relevantes. En el mismo período, la Argentina ha demostrado una probada capacidad para el cambio institucional y de política. A diferencia de otros sistemas políticos en donde dichos cambios son trabajosos, limitados, y/o esporádicos, Argentina demuestra que estos cambios son más factibles que su estabilidad posterior.

Sin embargo, a pesar de la relevancia específica del problema de la seguridad, por un lado, y de la mentada predisposición a la reforma y el cambio de políticas, por otro, el grueso del esfuerzo nacional de policía en Argentina, o se las ha arreglado para permanecer a un lado de la ola de cambios institucionales ocurridos en los últimos treinta años, bloqueando y/o evitando cualquier tipo de reformas, o han revertido las reformas intentadas desde 1983.<sup>1</sup>

En particular, la fuerza policial más grande de la Argentina—la Policía de la Provincia de Buenos Aires (POLBAIRES)—se ha convertido en un ícono en este sentido. En el lugar donde el problema del delito adquirió la intensidad mayor, y en donde la percepción sobre el desempeño policial alcanzó los niveles más bajos, se intentaron dos grandes reformas policiales en los últimos quince años (1997 y 2004) que fueron revertidas por el mismo partido político que las había lanzado (1999 y 2007, respectivamente). De tal forma, una pregunta importante emerge a la superficie: ¿por qué las reformas policiales en la provincia de Buenos Aires (PBA) no perduraron?

---

<sup>1</sup> Aunque muchas provincias han implementado un abanico amplio de reformas en sus instituciones policiales en los años recientes, las fuerzas federales—que representan un tercio del esfuerzo nacional de policía—se han mantenido a un lado del cambio institucional (con excepción de la transformación de la Policía Aeronáutica Nacional en la Policía de Seguridad Aeroportuaria), y la Policía de la Provincia de Buenos Aires—que representa un quinto del esfuerzo nacional de policía—revertió los intentos de reforma sobre ella.

La pregunta resulta social y políticamente relevante. En efecto, desde fines de los noventa el problema de la seguridad es el principal problema en la agenda pública de la PBA y de la Argentina. Alrededor del 80% de la población lo considera uno de los tres problemas nacionales más importantes (Gráfico 2 – Apéndice). Adicionalmente, el público y los líderes de opinión identifican a la POLBAIRES como parte del problema, antes que de la solución, debido a la percepción de corrupción generalizada e ineficiencia en el control del delito. Finalmente, el asunto de la seguridad ha venido jugando un papel central en cada campaña electoral desde 1997 a la fecha en la PBA. Hoy día, los liderazgos políticos, las gestiones de gobierno y hasta la misma actividad política se evalúa en función de su capacidad de abordar el problema de la seguridad.<sup>2</sup>

Así entonces, habiéndose constituido en un asunto social y políticamente relevante, generando el contexto adecuado para dedicar atención y recursos a una reforma de la POLBAIRES, el interrogante central que pretende abordar este documento es: ¿por qué las dos reformas policiales más importantes llevadas a cabo en Argentina no perduraron en el tiempo, siendo revertidas por el mismo partido político que las había adoptado, y a pesar de haber recibido un amplísimo respaldo al momento de su adopción e implementación?

Así planteada, la pregunta es también académicamente significativa. En términos generales, los vínculos entre reforma policial y democracia han sido incorporados a la reflexión sobre el proceso de democratización, gobernabilidad democrática y ciudadanía en la región. La idea básica es que la reforma policial promueve la consolidación democrática, ya que mejoraría la convivencia y el ejercicio pleno de la ciudadanía, lo que a la postre impulsaría y consolidaría la reforma policial.

Sin embargo, enmarcar la reforma policial en Argentina dentro del proceso de consolidación democrática ha sido teóricamente lógico, pero prácticamente confuso, fundamentalmente cuando se trasladaron linealmente las mismas categorías conceptuales que informaron la reforma militar—fuertemente sesgada a establecer: el control político que termine con el autogobierno militar; la formación democrática de los numerarios; y la injerencia civil en la gestión castrense—a la reforma policial, originando el paradigma del *policiamiento* democrático o el gobierno democrático de la seguridad. Ciertas fallas teóricas y muchos desaciertos prácticos del mentado paradigma han oscurecido, antes que alumbrado, las capacidades de sostenibilidad de las reformas policiales en Argentina, tal como se pretende argumentar en este documento.

Ciertamente, esta visión ha influido significativamente en las explicaciones que muchos académicos e investigadores han ensayado sobre las razones del doble fracaso reformista en la provincia de Buenos Aires. La opinión generalizada sostiene que factores que se ubican fuera de las políticas reformistas explican su reversión. En síntesis, estos factores estarían relacionados con el sistema político bonaerense, la falta de compromiso de los liderazgos políticos con el proceso de reformas desatado, o ciertas características de la POLBAIRES que la tornan en un actor con recursos suficientes para resistir cualquier intento de cambio.

---

<sup>2</sup> Como una muestra de la sensibilidad política del tema, la antigüedad promedio de un Ministro de Seguridad en la PBA ha sido de 11.6 meses desde 1995 a la fecha.

Por ejemplo, Mark Ungar (2009) sostiene la idea que las reformas policiales en la PBA “*collapsed under the pressure of increasing crime rates, police resistance and political opposition/lack of support*”. En este sentido, la falta de apoyo político como explicación del fracaso reformista ha sido una idea atrayente para muchos investigadores. Sin embargo, mientras esta podría haber sido una buena explicación para entender la primera contra-reforma, es claramente inapropiado para describir la segunda contra-reforma, que se produjo en el contexto de la tasa delictiva más baja desde el 2002, la resistencia policial era sensiblemente inferior que en el primer intento, y la nueva administración no ganó la elección atacando la reforma, como si sucedió en 1999. Adicionalmente surge una pregunta de significativa importancia política y teórica: ¿es el apoyo político—tan requerido por los reformistas—un factor dado?

Del mismo modo, defensores de las reformas han culpado a las luchas internas partidarias por el abandono de la primera reforma<sup>3</sup>, y al “*fear-of-crime-securitized environment of electoral campaign*” por el abandono de la segunda. “*Potentiated by both the media and the electoral timing, the electorate’s rising fear of crime was met twice politically with...mano dura promises...*” (Seri and Estevez, 2010). No obstante, el hecho que el último año de las reformas se superponga con periodos de campañas electorales no pareciera ser un argumento fuerte para explicar el fracaso de las reformas. De otra forma, ¿cómo pudieron haber ocurrido las reformas económicas estructurales de los noventa, que atravesaron (exitosamente), no uno sino varios períodos electorales?

Desde una perspectiva neo-institucionalista—elección racional más institucionalismo histórico—y bajo el supuesto que factores institucionales determinan la (falta de) reforma policial, Fohrig and Pomares (2004) explican la primera reforma y su fracaso a la luz de los intereses y recursos de los actores involucrados en el proceso. En esta línea de razonamiento, las condiciones institucionales—tales como la falta de una coalición reformista sustentable en el tiempo, recursos humanos y materiales adecuados y estabilidad de la política reformista—han permitido que el proceso de reforma sea bloqueado por actores con poder de veto—por ejemplo, la POLBAIRES. Esta mirada incorpora aspectos propios de la política reformista a la explicación de su rechazo, pero las razones del fracaso siguen estando mayoritariamente fuera de su alcance.

Teniendo en cuenta las reglas institucionales que afectan el proceso de política pública en la Argentina, Eaton (2008) argumenta que el *timing* y la dinámica de las elecciones simultáneamente provoca y socava a las reformas, ya que las expectativas de los ciudadanos chocan con las necesidades de los políticos de recursos financieros, aun cuando se adquieran a través de la recaudación policial ilegal. Más aun, de acuerdo con el autor, la demanda pública por las reformas, montada sobre la urgencia y el pánico proveniente del incremento del delito, frecuentemente termina socavando a las mismas reformas.

---

<sup>3</sup> De acuerdo a Seri y Estevez (2010) “*the fate of the first stage of the reform was doomed by a loss of political support. The reform had been initially granted full consensus, as suggested for example by the fact that, during its first year, five laws were passed with support of both pro-government and opposition legislators as well. Yet a main source of resistance soon came from a somewhat unexpected place, from within the same Justicialista party that had launched the reform.*”

Ciertamente, si todas estas afirmaciones fueran verdad, no habría lugar para ningún tipo de reforma policial en Argentina. Esto dejaría al menos tranquila la conciencia de los reformadores, ya que su fracaso se atribuiría a males endémicos del sistema político, los cuales se encuentran fuera del alcance de una política de seguridad.

En resumidas cuentas, la revisión literaria sugiere que factores distintos a la política reformista en sí misma, y localizados fuera del ámbito de dicha política, explicarían su fracaso. La falta de apoyo político, la inestabilidad de la coalición reformista, las peleas partidarias, o la tentación de políticas de “mano dura” en respuesta a la demanda popular por seguridad, fueron factores empleados por la opinión generalizada para explicar por qué las reformas policiales en la provincia de Buenos Aires fracasaron.

Antes que expandir o refutar los argumentos hechos hasta el momento, este documento pretende introducir un punto de vista alternativo. Pareciera que hay espacio para contribuir al entendimiento de las reformas policiales en la región, a partir de comprender las razones del fracaso de las dos reformas policiales realizadas en la PBA, pero reflexionando desde una perspectiva alternativa a la mayoritariamente realizada hasta el momento. Para ello, este documento parte del supuesto que todo proceso de política pública es parte del proceso político y, entonces, el análisis de política pública no debe quitar a la política del análisis, ni mucho menos del diseño. Tal es el sesgo que contienen las visiones *economicistas* y/o *juridicistas* de las políticas públicas, en general, y de las políticas reformistas, en particular.

Así entonces, basado en el análisis de caso de las dos reformas y las dos contra-reformas policiales acontecidas en la PBA entre 1997 y 2013, este documento revisa literatura reciente sobre sostenibilidad de los cambios institucionales y de política para dar cuenta de la mentada pregunta: ¿por qué fracasaron las reformas policiales en la PBA? Seguir cargando culpas enteramente en el sistema político contradice el hecho que esta misma dirigencia política ha demostrado eficacia en resolver la cuestión política más importante de la Argentina del siglo XX—la cuestión militar—y fue capaz de introducir drásticas reformas pro mercado y dismantelar el Estado de Bienestar, durante los noventa, en un país con uno de los sistemas sindicales más fuertes del continente. Entonces, algo pasó, específicamente, con las políticas reformistas implementadas en 1997 y 2004 para fracasar en reformar una de las principales herramientas disponibles—la POLBAIRES—para dar cuenta de uno de los principales problemas que deslegitima a esa misma dirigencia política—la inseguridad.

Desde la perspectiva de la sostenibilidad, la hipótesis que este documento sostiene es que las políticas de reforma policial en la PBA sufrieron de fallas de diseño que a la postre debilitaron su probabilidad de perduración e incentivaron su rechazo. En particular, las políticas reformistas fallaron en: i) reforzar las capacidades de gobernabilidad en general, y del sistema de seguridad, en particular; ii) arrasar con los triangulo de hierro (“*iron triangles*”) dentro de los que se dicta y gestiona la política de seguridad; iii) incrementar los costos políticos de revertir la reforma; iv) reconfigurar las identidades e intereses de sectores y grupos electoralmente relevantes (“*constituency groups*”); v) movilizar a la ciudadanía en favor de la reforma; y vi) asignar recursos políticos en lugares o actores comprometidos con la reforma. En suma, las políticas reformistas en la PBA fallaron en



generar y manejar positivamente sus repercusiones políticas y sociales (“*policy feedbacks*”) en orden a reforzar el proceso de reforma. Entonces, a diferencia de la opinión generalizada, las razones del fracaso estarían localizadas dentro, antes que fuera, de la política de reforma.

Como una contribución a los estudios de reforma policial en la región, este documento trata de extraer algunas conclusiones generales basadas en la experiencia de la PBA. Dichas conclusiones sostienen que: i) los factores que promueven una reforma policial no son los mismos requeridos para hacer que estas perduren; ii) en lugar de considerar a los factores políticos como una condición para sostener el proceso de reforma, debería considerarse que dichos factores pueden ser delineados por la misma política reformista en favor de sus propios intereses. En otras palabras, los factores políticos no son factores dados; y iii) la política reformista debe dar cuenta no solo de la faz de implementación, crítica para el éxito de toda reforma, sino también de las repercusiones políticas y sociales de sus movimientos—es decir, de su *policy feedback*—en orden a conseguir sostenibilidad.

El documento se encuentra organizado de la siguiente forma. En la sección II se revisa cierta literatura sobre cambio institucional y de política, junto con algunos conceptos claves en innovación y *management* policial, que echan luz sobre factores, condiciones y riesgos críticos para hacer perdurable un proceso de reforma policial. En la sección III se describen las principales características de las reformas y contra-reformas policiales ocurridas en la PBA, en el período 1997-2013. La descripción tiene en cuenta el contenido pero también el contexto de estas políticas. En la sección IV se evalúan las políticas reformistas a la luz del marco teórico delineado, poniendo especial énfasis en cómo las fallas en el diseño de las políticas reformistas afectaron su capacidad de sostenibilidad. Finalmente, en la sección V se extraen algunas conclusiones generales relevantes para el diseño de reformas policiales sostenibles.

## **II. El cambio en las políticas y las instituciones: su aplicación a la policía.**

Abordar la pregunta de investigación planteada en este documento requiere, primeramente, articular una serie de conceptos teóricos que permitan comprender: i) bajo qué condiciones es esperable que se asegure la sostenibilidad de un cambio de política; ii) qué factores particulares tienen las instituciones policiales que hacen de ellas un caso especial en los modelos de cambio institucional.

Antes que bucear por las aguas de los distintos modelos de cambio institucional y de política, esta sección revisa la literatura reciente que se ha focalizado en un aspecto particular de aquellos cambios: la sostenibilidad de las políticas reformistas. Por qué, cuándo y cómo las políticas cambian ha sido cubierto en los clásicos análisis de política

pública (por ejemplo, Lindblom, 1959; Rose, 1990; Baumgartner and Jones, 2009; and Zahariadis, 2007), que construyeron útiles conceptos para entender la dinámica del cambio de política a partir de los flujos de problemas, política (*politics*) y políticas (*policies*); ventanas de política (*policy windows*); imagen pública o de política (*policy image*) y manipulación de imágenes; monopolios de política (*policy monopolies*); emprendedores de política (*policy entrepreneurs*); entre tantos otros.

Sin embargo, antes que focalizarse en el momento de la adopción del cambio en sí mismo, este documento pretende entender las condiciones bajo las cuales un cambio de política consigue sostenibilidad. Es decir, ¿cuándo un cambio de política perdura? En esta línea, los trabajos de Stone (2012) y, especialmente, Patashnik (2008), brindan herramientas teóricas centrales para responder dicha pregunta. De ellos se extraerán los conceptos que se desarrollarán en la sección siguiente.

En efecto, mientras Stone ofrece un marco de trabajo para el análisis de las políticas públicas que mantiene a la política dentro, y no fuera, de dicho análisis, Patashnik explica qué le sucede a las políticas de reforma (aparentemente) exitosas después que fueron adoptadas. Estos enfoques son claramente diferentes a los modelos racionales de cambio institucional y de política (por ejemplo, elección racional) y de la literatura tradicional sobre la implementación de las políticas.<sup>4</sup>

Específicamente, cuando los cambios de políticas implican reformas en instituciones policiales, las condiciones de sostenibilidad deben lidiar con cuestiones inherentes a las burocracias de “calle,” como autonomía, discrecionalidad, cultura organizacional y ocupacional, etc. Todos estos aspectos pueden alinearse u oponerse a la sostenibilidad de la reforma. En este sentido, algunos conceptos clásicos de Wilson (1989), Lipsky (1980) y Herzberg (1954) aún resultan de mucha claridad.

## 2.1 Haciendo sostenibles los cambios de política

El primer y más importante supuesto hecho en este documento es que la reforma policial debe entenderse como un proceso, antes que como un acto. Este proceso tiene dos fases. La primera, la adopción de la reforma, esto es, conseguir que la propuesta de reforma ingrese en la agenda de gobierno, movilizar los apoyos fundamentales, neutralizar la oposición y construir una coalición reformista exitosa para provocar la reforma. La segunda fase hace

---

<sup>4</sup> En general, los modelos racionales en políticas públicas paradójicamente ignoran que estas son elaboradas “políticamente”, esto es, son factura de la política, con móviles, actores, y resultados guiados políticamente. En la versión anglosajona, esta mirada es fuertemente *economicista*, mientras que en la versión doméstica es eminentemente *juridicista*. Ambas, con distintas lógicas, pretenden quitar a la política de las políticas públicas. Al mismo tiempo, mucha de la tradicional literatura sobre implementación de políticas se focaliza en los obstáculos instrumentales y administrativos que desafían el éxito de una política, como la resistencia burocrática o el veto. Sin embargo, la perspectiva que se desarrolla en este documento también se aparta de esta visión, ya que la perspectiva de la sostenibilidad de las políticas pone el acento en los desafíos, no burocráticos, sino políticos que una política pública debe resolver para lograr su sostenibilidad, lo que lleva a entender las condiciones para que un gobierno se comprometa consigo mismo y sostenga una reforma.

referencia al día después que la reforma es adoptada, donde se refundan los intereses, instituciones, e ideas existentes sobre el asunto en cuestión. En el largo plazo, la segunda fase es más importante que la primera porque es cuando la reforma se encuentra con la “cruel” realidad. La clave teórica, entonces, pasa por entender cuáles son las condiciones de sostenibilidad de un cambio significativo (reforma) de una política de interés general (como la política de seguridad).

De acuerdo a Patashnik (2008:2), por un cambio significativo de política de interés general se entiende un “*non-incremental change of an existing line of policymaking intended to rationalize governmental undertakings or to distribute benefits to some broad constituency*”. Así, sostenibilidad es definida como “*...the capacity of a reform not only to maintain its structural integrity over time, but to use its core principles to guide its course amid inevitable pressure to change.*”

Es entonces que el análisis de una política reformista desde la perspectiva de la sostenibilidad resulta de mayor utilidad que el enfoque clásico sobre el cambio institucional y de política, toda vez que la primera fase de una reforma—esto es, la adopción, por ejemplo, de una ley que establece un nuevo marco orgánico, funcional y legal para la policía—no modifica automáticamente la realidad. El principal argumento de Patashnik es que

*“...sustainable reforms reconfigure political dynamics. They disrupt longstanding patterns of governance, recast institutions, upset existing power monopolies, and create policy feedback effects that render it difficult or unattractive for the government to reverse course. Reforms that do not accomplish these things, or that do so only superficially, can be expected to unravel.”* (2008:16)

En efecto, si la reforma es un proceso dinámico que comprende al menos dos fases, en el que la segunda de ellas las fuerzas que buscan socavar la política de reforma pueden ser sopesadas por fuerzas políticas que buscan protegerla, la sostenibilidad de una reforma implica la reconfiguración de la dinámica política.<sup>5</sup> A menudo esto significa un proceso *schumpeteriano* de “destrucción creativa”, en el cual las identidades grupales y los patrones de coalición cambian, las clientelas del viejo orden se dividen, las expectativas políticas cambian, los recursos políticos se redistribuyen, y actores sociales relevantes se comprometen con el nuevo orden de cosas.

Mientras que el proceso de desarme de lo viejo está relacionado con los problemas públicos que despertaron el interés social y político por adoptar la reforma, el proceso de armado de lo nuevo esta críticamente vinculado con la sostenibilidad de la reforma. En este sentido, para la sostenibilidad de la política de reforma es mucho más importante reconfigurar la dinámica política en una manera que mejore sus chances de perdurabilidad, antes que resolver el problema que disparó la adopción de la reforma.

---

<sup>5</sup> En general, la sostenibilidad de la reforma debe lidiar con múltiples amenazas que se refuerzan mutuamente, tales como el poder de los grupos de interés; comportamientos clientelares; cortoplacismo o sectorialismo; desinformación, prejuicios y miopía de la opinión pública; entre otros.

Entonces, ¿cuáles son los factores que afectan la trayectoria y perdurabilidad de una reforma? Considerando que esta debe ser vista como un proceso dinámico que va mucho más allá de las chances de ser adoptada, ¿cuáles son los factores que determinan la disposición y capacidad de los decisores de política de promover, extender o frustrar el desarrollo de la reforma, una vez adoptada?

Patashnik sostiene que tres factores juegan un papel al respecto. Primero, la reforma tiene más chances de sostenerse de acuerdo al grado en que las estructuras políticas la apoyan, suministran los soportes legales y administrativos necesarios, y amortiguan las presiones para cambiar de rumbo. Así, una reforma tiene mejores probabilidades de perdurar si: i) fortalece las capacidades de gobierno en general (en este caso, las capacidades de gobierno sobre sistema de seguridad); ii) arrasa las bases estructurales de los "subsistemas políticos" conocidos como "triángulos de hierro" (*iron triangles*). Su destrucción puede ser necesario para evitar que los esquemas asociados con el viejo orden se reproduzcan luego de la adopción de la reforma; iii) incrementa los costos políticos de un eventual futuro rechazo de modo de fomentar credibilidad de la reforma y dar confianza a los actores más relevantes de que esta continuará moviéndose en la misma dirección; iv) mueve el asunto localizado en una arena política determinada a un lugar político en el que la coalición reformista goce de una posición ventajosa.

En segundo lugar, una reforma tiene más chances de perdurar si las fuerzas del mercado desatadas por ella inducen la destrucción creativa. Las decisiones no coordinadas y a menudo impredecibles de productores y millones de consumidores sin duda pueden tener una mayor influencia sobre el derrotero de la reforma que los funcionarios electos, los grupos de presión, o los votantes. Si una reforma es llega a la vida cotidiana de los consumidores o ciudadanos, o es masivamente abrazada por productores, las chances de ser revertida son muy bajas, a pesar de las fuerzas sectoriales contrarias a la misma.<sup>6</sup>

Por último, una reforma tiene más chances de perdurar si genera efectos positivos de retroalimentación de políticas (*policy feedback effects*). Este es un factor clave para la sostenibilidad de la reforma y para el desarrollo del argumento que se presenta en este documento. Como la literatura sobre la *policy feedback* ha explicado,<sup>7</sup> una vez promulgada, las reformas deben crear nuevos hechos políticos sobre el terreno, que—a la postre—tienen impacto sobre la misma política.

Ciertamente, las políticas no son sólo el resultado de una decisión de gobierno. Estas también remodelan las identidades, intereses y objetivos de los individuos y grupos electoralmente significativos, asignan recursos políticos, alientan o desalientan la

---

<sup>6</sup> Claramente, las privatizaciones de ciertos servicios públicos realizadas en Argentina durante los años noventa (ej., telefonía), a pesar de los conflictos gremiales y políticos que suscitó, recibió el amplio apoyo debido a que los consumidores y productores percibían el dramático cambio en la calidad de servicio, y lo abrazaron.

<sup>7</sup> La literatura sobre *policy feedback* arranca en la observación hecha por E.E. Schattschneider que *new policies create a new politics*. Recientemente, académicos como Theda Skocpol, Paul Pierson, Andrea Campbell, Jacob Hacker, Suzzane Mettle, and Joe Soss han expandido los detalles del concepto.

movilización política, y crean entre las personas y grupos—o dejan de crear—las expectativas que hacen difícil o poco atractivo para los líderes revertir luego el curso de la reforma.

En esta línea de razonamiento, las condiciones políticas necesarias para la implementación de reformas no son un factor dado.<sup>8</sup> Analizando el caso de Bogotá, Moncada (2009:431) muestra como una estrategia política puede aumentar las probabilidades de éxito de una reforma institucional de la policía mediante la aplicación de “...a careful sequence of policies that strategically alters the societal context in which the reform of an institution takes place in order to increase public support for and participation in the reform process over time.” En otras palabras, una política de reforma puede modificar las condiciones políticas para su sostenibilidad, y no sólo requerirlas como condición de éxito.

Gestionar este “*policy feedback*” no es un acto de un solo movimiento<sup>9</sup> y existe, además, una variedad de herramientas que se pueden utilizar para dar forma al “*feedback*” que la política reformista genera. En primer lugar, las reformas pueden crear clientelas electorales o “*constituencies*”, que resulten los principales beneficiarios de ellas. Estos grupos ayudan a blindar el nuevo orden salido de la reforma en la medida que dispongan de recursos políticos suficientes para negociar, bloquear o influenciar todo intento de reversión.

En segundo lugar, las reformas también pueden aumentar o disminuir la cohesión política de la industria, sector o actor regulado o moldeado por el orden previo. *Ceteris paribus*, los sectores menos cohesionados son más costosos de movilizar. La generación de tales problemas de acción colectiva entre los enemigos de la reforma puede reducir la presión sobre el gobierno para que reniegue de su compromiso reformista. Asimismo, cuando una reforma está asociada a múltiples clientelas o grupos, estos pueden sopesarse entre sí, como predice la clásica teoría pluralista. En ambos casos, se incrementa la capacidad de sostenibilidad de la reforma.

En tercer lugar, las reformas pueden alterar la mentalidad y los mapas cognitivos de los grupos preexistentes. Si la credibilidad de una reforma es alta, los grupos de interés contrarios a ella pueden concluir que el viejo orden de relaciones políticas y/o económicas no tendrá futuro. A la inversa, si la reforma carece de credibilidad, o la pierde a poco de avanzar, los grupos contrarios a ella pueden racionalmente buscar restaurar el viejo orden.

Por último, el debate en torno a la promulgación de una reforma puede empañar la imagen pública de un grupo que antes tenía una alta estima. Esto puede ocurrir a través del proceso

---

<sup>8</sup> Lo que si puede ser considerado un factor dado es la herencia o legado de las anteriores gestiones de gobierno. Como Rose (1990) afirma, “*The legacy of a newly elected government consists of the accumulation of commitments made in previous decades, generations or centuries by all of its predecessors.*”

<sup>9</sup> De hecho, Baumgartner y Jones (2009:17), sostienen que la dinámica del *policy feedback* puede ser descrito por una curva de crecimiento logístico. “*Policy adoption is slow at first, then very rapid, then slow again as the saturation point is reached. During the first phase, adoption may be very slow as ideas are tried out and discarded. Then a positive-feedback phase takes place for some programs, as they rapidly diffuse. Finally, negative feedback is reestablished as the saturation point is reached.*”

de estigmatización, en el cual un grupo con una imagen previa favorable termina asociado con un comportamiento clientelar que la reforma busca corregir.

Este último punto es muy importante, pues introduce un aspecto sumamente relevante de las políticas públicas: las imágenes públicas. Estas son el conjunto de ideas, creencias y percepciones a través de las cuales se entiende y se discute la política. En cierto sentido, las imágenes públicas son entendimientos generalizados sobre los problemas públicos—basados en una combinación de información empírica, valores y emociones—que afectan significativamente el desarrollo de las políticas. Tienen sus raíces en la idea que el argumento que soporta a las políticas públicas es metafórico y es una parte integral de la contienda política.<sup>10</sup> Por lo tanto, *“Since attention typically does not focus simultaneously on all the important points of a complicated debate, manipulating the allocation of attention can be a powerful strategy in policymaking.”* (Baumgartner y Jones, 2009:20).

Como resultado del hecho de que la información en política no es axiológicamente neutra y, por eso, es estratégicamente manipulada para servir a diferentes fines en el proceso de las políticas públicas, una elección de política es "correcta", si se puede mostrar atada a algún objetivo socialmente valorado. En otras palabras, *“...agreement on policy thus become the only practicable test of the policy’s correctness. Agreement is the test of “best” policy.”* (Lindblom, 1959:81). Consecuentemente, de poco sirve formular una política reformista basada en los más altos estándares internacionales en la materia en cuestión, o en principios o paradigmas de avanzada, si la misma no suscita acuerdos básicos que aseguren su sostenibilidad. Sin estos acuerdos, en cuya construcción la misma política reformista tiene un rol protagónico, la reforma no perdura, independientemente de su calidad jurídica o eficiencia económica.

En este sentido, forjar dichos acuerdos depende sobremanera de las imágenes públicas sobre el tema en cuestión y sus manipulaciones. Una vez más, controlar o manipular las imágenes públicas, que por naturaleza son ambiguas, resulta clave para manejar positivamente los *“policy feedbacks,”* y así incrementar la sostenibilidad de la política reformista. La ambigüedad connatural a toda imagen pública—por ejemplo, “fortalecer el Estado de derecho” puede significar ampliar y reforzar las capacidades policiales y penales para hacer cumplir la ley, o reducir y militar dichas facultades para evitar el abuso y la corrupción—abre la puerta a la disputa política para crear ganadores y perdedores, para proveer significado e identidad, y para perseguir el propio interés de toda política reformista, lo cual envuelve no sólo argumentos y lenguajes, sino también emociones.<sup>11</sup> Como sostiene Stone (2012:185), la imagen pública

*“It is designed to build constituencies, to break up old alliances, and forge new ones, and to galvanize people into action, or, alternatively, to maintain old power structures and*

---

<sup>10</sup> Como sostiene Medrano (1995:49), “El vocabulario político es fundamentalmente práctico, forma parte de la realidad política misma e integra con características propias las diversas concepciones y operaciones en este campo.”

<sup>11</sup> Como es sabido, los estados emocionales conducen los procesos sociales en una forma más fuerte que las razones.

*lull people into complacency. It seeks to evoke values and emotions by presenting something as good or evil, innocent or guilty, responsible or not, possible or impossible, strong or weak, right or wrong. Ultimately, policy argument is a process of creating, changing, and defending boundaries.”*

El rol de las imágenes públicas y su manipulación han sido ampliamente analizadas cuanto intervienen en el proceso de encuadre/definición de un problema público, uno de los aspectos más importantes del proceso de política pública.<sup>12</sup> Sin embargo, una vez que se implementa una nueva política, los actores que participan en ella siguen manipulando las imágenes públicas en un intento de confirmar o modificar el desarrollo del nuevo orden. Entonces, a diferencia de lo sostenido por el enfoque racionalista o secuencial de las políticas públicas que limite el rol de las imágenes públicas a la definición del problema, estas acompañan la totalidad del proceso de la política reformista, incluido el periodo posterior a la implementación de la reforma.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad de las reformas, la legitimidad alcanzada para el desarmado del viejo orden y la adopción de una reforma—usando y manipulando ciertas imágenes públicas—no confiere de suyo y automáticamente legitimidad al orden nuevo que se monta. No hay transferencia de legitimidad entre la adopción y la sostenibilidad. Esta es una afirmación fundamental para el argumento de este documento, pues implica que la definición del problema que llevó a la reforma, las imágenes y su manipulación utilizadas para adoptarla, y la coalición reformista que empujó su adopción no necesariamente son las requeridas para que una reforma perdure.

Sostener lo contrario implicaría creer que la “solución”—en este caso, la reforma—es la respuesta técnica y precisa al “problema” científicamente identificado. También llevaría a pensar que el resultado de la reforma sería racionalmente aceptado y sostenido por la política y la sociedad. Ambas premisas son tan lógicas como irreales.

En efecto, como explica Zahariadis (2007), el proceso que se da en la realidad es contra-intuitivo. Las “soluciones” de política normalmente están “flotando” en el sistema político a la espera de oportunidades o circunstancias que haga que la política las adjunte a ciertos “problemas” que requieren su adopción. Estas oportunidades o circunstancias se denominan “ventana de política.”<sup>13</sup> Esta ventana se “abre” cuando los “problemas,” la “política” (“*politics*”) y las “soluciones” (“*policies*”) se juntan en un momento determinado, sea por un evento en el terreno de los “problemas” (ejemplo, el asesinato de un fotógrafo por policías en actividad), o por un acontecimiento en la arena “política” (ejemplo, un cambio de ministro trae consigo una nueva agenda de asuntos y políticas). Así, el acoplamiento de

---

<sup>12</sup> Como es bien conocido, la definición del problema es la representación estratégica de una situación que reclama la atención política. Baumgartner and Jones (1993:5) explican, “...*how an issue gets assigned to a particular arena of policymaking is just as much puzzle as how an issue comes to be associated with one set of images rather than another.*”

<sup>13</sup> Kingdom (1995:83) define a las “ventanas de política” como “*opportunit[ies] for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems*”.

los “problemas” y las “soluciones” se lleva a cabo cuando las ventanas permanecen abiertas y, entonces, el “problema,” la “solución,” y la “política” coinciden.<sup>14</sup>

Teniendo en cuenta este esquema, el uso y manipulación de las imágenes públicas para adjuntar una “solución” a un “problema,” y así adoptarla, no es el mismo que el necesario para sostener la “solución.” El éxito conseguido cuando se abrió la “ventana de política,” se definió el “problema” de modo tal de adjuntarlo a una “solución” de política que trae consigo una reforma, y se construyó una coalición que empujó la adopción de tal reforma, no es un éxito perenne al proceso reformista. En el caso que ocupa a este documento, las imágenes construidas sobre la base de la corrupción y brutalidad policial que permitieron la adopción de la reforma no son necesariamente las requeridas para sostener las reformas una vez implementadas. La reforma empieza después que se adopta, y el éxito de la reforma se juega después que esta se implementa.

Así entonces, de acuerdo a la perspectiva de la sostenibilidad, hay ciertos factores que incrementan las chances que una reforma perdure. En efecto, si las estructuras políticas apoyan la reforma, suministran los soportes legales y administrativos necesarios, y amortiguan las presiones para cambiar de rumbo; si las fuerzas del mercado desatadas por la reforma inducen la “destrucción creativa;” si la reforma genera efectos positivos de retroalimentación de políticas (“*policy feedback effects*”); todo esto reconfigura la dinámica política de un modo que incrementa las chances de la reforma de sostenerse en el tiempo. En especial, el último punto—gestionar positivamente los “*policy feedback effects*”—es crítico para el éxito de una reforma. Esto se podría lograr creando clientelas electorales o “*constituencies*” de peso, que resulten los principales beneficiarios de las reformas; aumentando o disminuyendo la cohesión política de la industria, sector o actor regulado o moldeado por el orden previo; alterando la mentalidad y los mapas cognitivos de los grupos preexistentes de un modo que beneficie a la reforma; manipulando las imágenes públicas vinculadas con todo el proceso reformista, desde el desarmado del viejo orden al montaje del nuevo. Finalmente, aunque no por ello de menor importancia, las circunstancias, imágenes, coaliciones, y soluciones usadas para adoptar la reforma no necesariamente son las mismas que se requieren para que esta perdure, de allí su manipulación conveniente resulte crítica para sostener la reforma.

---

<sup>14</sup> El esquema presentado es una sobre-simplificación, tanto de la realidad como del modelo explicado por Zahariadis, pero captura la lógica del proceso en cuestión. Ciertamente, Zahariadis detalla que, por ejemplo, en casos en los que la ventana se abre en el terreno de los “problemas,” el proceso si puede ser visto de una manera más consecuencial; es decir, las “soluciones,” aunque existían previamente, se adaptan en respuesta a “problemas” específicos. Sin embargo, si la ventana se abre en el terreno de la “política,” la atención se centra en las “soluciones” antes que los “problemas” puedan ser definidos claramente. Más aún, en este caso imponer “la” solución es más importa que resolver el problema y las políticas públicas son lógicamente hechas bajo ciertas suposiciones y valores teóricos y/o intereses. La racionalidad de esa política está en el paradigma que la funda o en la estructura de intereses que la promueve, y no en el proceso que resuelve el problema.



## 2.2 Cuando el cambio de política es para cambiar la institución policial

Si la sostenibilidad de una reforma depende, entonces, en su capacidad de reconfigurar la dinámica política de modo tal que sostenga ese nuevo orden que brota de la reforma, pareciera que el asunto es mucho más complejo que el enfoque secuencial de “problema—solución—resultado.” En el ámbito de la seguridad, por ejemplo, este esquema secuencial nos llevaría intuitivamente a creer que la reducción del delito es el mejor indicador de sostenibilidad de una reforma policial. Como se detallará en la sección siguiente, este no ha sido el caso de la PBA, donde la segunda reforma, a diferencia de la primera, se asoció con reducciones reales en los niveles delictivos. El asunto, por el contrario, reviste mayor complejidad.

En efecto, desde la perspectiva de la sostenibilidad que aquí se desarrolla, la cuestión a tratar es de qué manera un cambio en la institución policial se asocia con los factores que predicen la sostenibilidad de las reformas, explicados en el punto anterior. Cuando la reforma policial se enmarca de esta manera, entender la naturaleza de la institución policial resulta condición necesaria para asociar la política reformista con los factores que incrementen su perdurabilidad. Si el cambio de políticas (y su sostenibilidad) es una empresa política compleja, el cambio institucional puede ser considerado como algo más compleja aún. Y cuando la policía es el objeto del cambio institucional, la función se torna exponencial.

Por reforma policial se entiende en este documento un cambio consciente de la organización en orden a adoptar nuevas tareas críticas<sup>15</sup> o un cambio en la forma en la que las tareas críticas son desarrolladas, ambos destinados a producir beneficios generales a los ciudadanos. Así, el análisis que aquí se presenta no trata sobre innovaciones en el *policiamiento*, incorporación de nuevas tecnologías o adopción de nuevas tácticas de prevención y represión del delito, o adscripción de nuevas formas de relacionamiento con otras agencias públicas y/o la misma comunidad. Se pueden adoptar dichas innovaciones sin que ello implique un cambio en la forma en la que las tareas críticas de la institución son desarrolladas.<sup>16</sup>

Como se apuntara, la institución policial presenta una naturaleza particular y unos límites específicos que conviene resaltar al momento del análisis. En primer lugar, la policía es la especie de un género particular: las burocracias de “calle,” esto es, lo que Lipsky (1980) denominaba “*street-level bureaucracies*.” Ciertamente, es bien distinto producir un cambio institucional en, por ejemplo, un ente contralor de los servicios públicos o en una institución pública de ciencia y tecnología, que en una burocracia de “calle.” De acuerdo al mentado autor,

---

<sup>15</sup> Siguiendo la definición de Wilson (1989), por tareas críticas se entiende aquellos procesos que permiten dar cuenta del problema para la cual la institución fue creada. Para el caso de la institución policial, sus típicas tareas críticas han sido garantizar el orden público de una comunidad, prevenir el delito, o investigar los delitos ocurridos para hacer que los responsables rindan cuentas a la justicia.

<sup>16</sup> Para ver el amplio espectro de cambios en la policía, ver Weisburd y Braga, 2006.

*“public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work are called street-level bureaucrats... Public service agencies that employ a significant number of street-level bureaucrats in proportion to their work force are called street-level bureaucracies.”*<sup>17</sup>  
Lipsky (1980:187)

Reconocer este carácter especial de la policía implica comprender que los burócratas “de calle” están bajo un especial e intenso escrutinio público y político, ya que su actividad tiene un considerable impacto en la vida de las personas.<sup>18</sup> Esto tiene una implicancia importante para el argumento que aquí se presenta: si su actividad está sometido al escrutinio cotidiano del público, que es quien interactúa en primera persona con el trabajo diario del burócrata de “calle,” un cambio en la organización policial es tan percibido como la ausencia del mismo.

Más aún, los burócratas “de calle” median implícitamente aspectos de la relación constitucional de los ciudadanos con el Estado. Ya que ellos son clave para una dimensión de la ciudadanía, cualquier cambio en su organización y funcionamiento es un asunto público y político. En otras palabras, su cambio es un cambio político, en el sentido que modifica los vínculos concretos y cotidianos entre el ciudadano y el Estado. Ante esto, la percepción pública de mejora, status quo, o deterioro no está mediatizada por otros actores, como los medios de comunicación o los partidos políticos. El público advierte en primera persona si la reforma es un cambio en la manera en la que la policía desarrolla sus tareas críticas o no.

En consecuencia, la reforma de las organizaciones burocráticas “de calle” comporta un mayor nivel de controversia, ya que la política pública toma contacto con la gente a través de aquellas. El contacto de los burócratas “de calle” es a menudo inmediato y personal y, por lo general, ellos toman decisiones sobre el terreno y sus determinaciones se centran exclusivamente en individuos concretos.

Reconocer a la institución policial como una burocracia de “calle” tiene una importante implicancia para el modelo de sostenibilidad aquí expuesto, por un lado, y trae aparejado consecuencias concretas al momento de pergeñar una reforma policial sustentable, por otro.

Comenzando por las consecuencias, estas pueden ser sintetizadas en tres puntos. En primer lugar, los operadores o la primera línea de trabajadores de la organización ostentan un rol protagónico en el desarrollo de su tarea crítica. Como Wilson (1989) argumenta claramente

---

<sup>17</sup> Los típicos burócratas “de calle” son los maestros, el policía, los trabajadores sociales, el inspector, los jueces, fiscales y defensores oficiales, médicos y trabajadores de la salud, y muchos otros empleados públicos que manejan el acceso a programas gubernamentales y proveen servicios con ellos.

<sup>18</sup> Este impacto puede ser de diferente clase. Ellos socializan individuos con las expectativas de los programas gubernamentales, determinan la elegibilidad para beneficios y/o sanciones, y evalúan el tratamiento que los individuos reciben de esos programas.

*“... To understand a government bureaucracy one must understand how its front-line workers (operators)<sup>19</sup> learn what to do...The work of the operators is the place it begin because it is their efforts that determine whether the agencies’ clients (that is, we the people) are satisfied. Moreover, one cannot say many interesting things about the structure, incentives and leadership of an agency without first knowing what behaviors are supposed to be organized by those structures, motivated by those incentives, and directed by those leaders.”*

Así, entender los factores que moldean la conducta de los operadores resulta vital para entender el éxito de una política reformista que pretende cambiar la forma en la que la organización policial desarrolla sus tareas críticas. Una vasta literatura en administración y gestión pública ha echado luz al respecto. Entre ella, la clásica teoría de la Motivación-Higiene expuesta por Herzberg (1954) resulta tan simple como esclarecedora. En pocas palabras, esta perspectiva considera que los operadores están influenciados por dos tipos de factores: i) los factores de higiene, que afectan el nivel de insatisfacción y pueden, entonces, desmotivar cuando no están presentes, aunque rara vez son creadores de satisfacción en el trabajo. Estos factores son, típicamente, los tipos de supervisión a lo largo de la estructura organizacional; las relaciones interpersonales dentro de la organización; las condiciones físicas de trabajo; el nivel y régimen de salario; entre otros; ii) los factores de motivación, que motivan y comprometen cuando están presentes, como la posibilidad de logros profesionales dentro de la organización, el reconocimiento de la institución a los resultados y desempeños individuales, el trabajo mismo, la responsabilidad otorgada, el progreso materiales que otorga la institución, o el crecimiento profesional. En esta inteligencia, trabajar en esos factores sería crítico para modificar el desempeño policial en el marco de una política reformista que pretende sostenerse en el tiempo.

En segundo lugar, como consecuencia de ser una especie de burocracia de “calle,” la autonomía y discrecionalidad son aspectos inherentes al funcionamiento de toda organización policial (Goldstein, 1963, 1977). Sucede que las situaciones con las que los operadores deben hacer frente a diario superan a menudo las regulaciones institucionales establecidas por la conducción superior. Como Worden (1989) explica

*“...policing is for the most part extralegal, for while officers (often) work within the constraints of the law, they seldom invoke the law in performing police work; informal action, with or without coercive threats, is commonplace, and hence the dimensions of police discretion are not delineated only by officers’ authority to apply legal sanctions.”*

Así, las burocracias de “calle,” como la policía, se enfrentan a una cierta paradoja en el cumplimiento de sus tareas críticas. Por un lado, la ley define con claridad y rigor el comportamiento esperado, así como el prohibido, de sus operadores—en este caso, el personal policial de “calle.” Sin embargo, lo que realmente hacen el personal policial

---

<sup>19</sup> El operador es la persona que hace el trabajo que justifica la existencia de la organización, esto es: los maestros en el sistema educativo, el guardia en el sistema carcelario, los médicos y enfermeras en el sistema de salud, el policía de patrulla y el detective en el sistema de seguridad, el soldado en el sistema militar.

asignados a tareas de patrulla o investigación de delitos no está completamente definido por las reglas formales de la organización. En lugar de ello, su trabajo es delineado

*“by informal understandings that are the product of daily, street-level contact with clients and years of on-the-job experience. These contacts and experiences tell police officers how to handle unruly citizens, when to use deadly force, what demeanor will win to approval of more senior colleagues, and which arrests will both stand up in court and be rewarded by promotion boards.”* (Wilson, 1989)<sup>20</sup>

Esto sucede, en parte, porque las metas universales, necesarias y claras—como "hacer cumplir la ley", "proteger a la comunidad", "comprometerse con el vecino", "respetar los derechos individuales", entre otras—deben implementarse en una variedad de circunstancias particulares y contingentes que ni el más detallado manual de procedimiento puede prever. Y en esta amplia variedad de circunstancias, el operador policial debe imponer autoridad sobre gente que es impredecible, aprensiva, y a menudo hostil.<sup>21</sup>

Esta situación genera una trampa en la que caen los funcionarios políticos o las conducciones policiales que pretenden lidiar con el asunto de la discrecionalidad y autonomía policial. Por un lado, cuando las metas o las regulaciones son demasiado vagas, de modo de evitar un “regulacionismo” de la actividad policial que termine siendo derogado de *facto* por los operadores, las circunstancias se vuelven importantes en la definición operativa de las tareas críticas. Este camino lleva a resaltar la actividad policial como oficio, antes que como profesión (Willis, 2013). En tanto oficio, descansa en el saber acumulado en años de experiencia en el terreno, de allí que la antigüedad sea el criterio relevante en la carrera policial. Esta postura, si bien reconoce y valida la discrecionalidad del operador policial, abre la puerta para problemas de equidad en el trato y rendición de cuentas.

Por otro lado, cuando las conducciones políticas o policiales celosas y enérgicas tratan de evitar esta socialización “de calle”, la típica respuesta es la reducción de atribuciones y funciones de los operadores policiales y/o una reglamentación detallada del proceder policial ante cada circunstancia. Si la anterior postura pecaba por defecto, esta ciertamente lo hace por exceso. Generalmente, este exceso en la reglamentación de la actividad policial se da en el marco de un cambio institucional en donde los nuevos objetivos y prácticas policiales formales están tratando de prevalecer sobre los tradicionales o informales. Esta tendencia, muchas veces ayudada por la tecnología, tiende a reforzar el rol y la injerencia de la conducción superior y/o el funcionariado político en el desarrollo de la actividad policial cotidiana de “calle.” Al hacer esto, realza a la actividad policial como profesión,

---

<sup>20</sup> El observador externo puede ignorar estas fuentes de definición de tarea y, entonces, suponer que el policía es libre para hacer lo que quiera; pero esa conclusión sería equivocada y muchas veces lleva al error de pretender corregir esas conductas escribiendo reglas que pretenden agotar el proceder que se espera del policía expuesto a esas circunstancias.

<sup>21</sup> Esta es la razón por la cual un suboficial veterano le dirá a un policía novato en su primer día en la calle: *“Olvídate lo que aprendiste en la escuela de policía, yo te voy a enseñar en qué consiste el trabajo policial”*.

antes que como oficio, y confiere un rol protagónico al “manager” antes que al operador policial (Bratton, 2005).

No obstante, ese tipo de enfoques sólo tienen éxito dentro de límites estrechos, ya que el comportamiento del operador policial se encuentra moldeado, no sólo por el conjunto de reglas formales que regulan la actividad (Sykes and Brent, 1980; Mastrofski & Ritti, 1996), sino también por circunstancias o factores situacionales que se presentan cotidianamente (Bittner, 1974; Worden, 1989); las actitudes, creencias y prejuicios personales (Muir, 1977); la influencia de los pares y superiores (Wilson, 1989); la cultura organizacional en el que actúa (Paoline III, 2003; Wood, et al. 2004; Bayley and Bittner, 1984; Ford, 2003; Paoline III & Terrill, 2011); y la expectativa de los actores políticos y sociales a los que responde (Black, 1971; Mastrofski et al., 2002).

Entonces, un error tan común como grave en las reformas policiales aparece cuando los reformistas pretenden de resolver la falta de obediencia de la policía (autonomía sin rendición de cuentas, autogobierno, ausencia de control de gestión, etc.) eliminando esta discreción congénita del trabajo policial mediante el incremento de la injerencia política. Al intentarlo, dos posibles inconvenientes se plantean sobre la organización policial: un debilitamiento de su ascetismo político<sup>22</sup> y un refuerzo de los aspectos desviados de la cultura organizacional policial. Esto último nos conecta con la tercera consecuencia que trae el hecho de ser una burocracia de “calle.”

En efecto, en tercer lugar, las burocracias de “calle,” en general, y policiales, en particular, tienen un particular *ethos* organizacional cuya importancia se torna más clara cuando empieza a decaer.<sup>23</sup> En efecto, cada organización tiene una cultura, esto es, “*a persistent, patterned way of thinking about the central tasks of and human relationships within an organization.*” (Wilson, 1989:91). En cierto sentido, la cultura es a una organización lo que la personalidad es a un individuo.

En el marco de una burocracia de “calle” que pretende ser reformada de modo tal que dicha reforma perdure en el tiempo, hacerle lugar al *ethos* o cultura organizacional de la policía en el análisis resulta vital debido a tres motivos. En primer lugar, en general, las tareas que no son parte de la cultura organizacional tradicional no serán atendidas por los operadores y/o administradores con la misma energía y recursos que se dedican a tareas que sí son parte de ella. Si la reforma promueve adoptar nuevas tareas críticas—vgr., tareas orientadas a incrementar la imagen positiva de la institución en la comunidad—estas podrían verse

---

<sup>22</sup> El impacto de la reglamentación administrativa y la injerencia política en exceso sobre la labor burocrática del organismo en cuestión escapa al objeto de este análisis. Simplemente, en este documento se busca resaltar que una disminución en la autonomía que una burocracia de “calle” como la institución policial congénitamente tiene aumentaría su dependencia política, pagando un costo en términos de profesionalismo burocrático y el ascetismo político, lo que a la postre puede afectar negativamente el desarrollo de sus tareas críticas.

<sup>23</sup> Los estudios culturales sobre el trabajo policial en América Latina se han centrado mayoritariamente en los aspectos aberrantes de la “subcultura” policial, como el militarismo, la conducta anti-democrática, la corrupción, etc. Sin embargo, pocos esfuerzos se destinaron a comprender la naturaleza, alcance y características de la cultura organizacional sobre el comportamiento de los operadores policiales.

derogadas de *facto* por el personal policial si no se inscriben dentro de la cultura organizacional tradicional, y esta no es modificada. En segundo lugar, las organizaciones en las que dos o más subculturas luchan por la supremacía tienden a experimentar conflictos serios. En ciertos casos, la subcultura del personal de “calle,” portador del “verdadero” oficio de policía, choca fuertemente con la subcultura de otros escalafones policiales—vgr. inteligencia, científica, comunicaciones—portadores de saberes profesionales sobre los que muchas reformas pretenden redefinir la actividad policial. Entender, primero, y manejar, luego, exitosamente estos conflictos internos resulta clave para el éxito de una reforma. En tercer lugar, las organizaciones se resisten a asumir nuevas tareas que parecen incompatibles con la cultura dominante. En el caso policial, por ejemplo, nuevas tareas pueden exigir la investigación de los delitos del poder (corrupción política y policial, lavado de activos, complicidad policial con el delito, etc.) que pueden chocar con la cultura organizacional tradicional. En este sentido, cuanto más fuerte y uniforme es una cultura policial, más obvias son las consecuencias de introducir una tarea rechazada por esta.

El punto a resaltar es que la cultura de una burocracia de “calle” tiene un rol tan o más importante en la determinación de las conductas cotidianas de los operadores y administradores que las estructuras orgánicas y las reglas que regulan los principales procedimientos de la institución. Es por ello que cada organización paga un cierto precio por su cultura. Consecuentemente, llama la atención que las principales iniciativas de reforma policial en la región se centran desproporcionadamente en la reforma de los aspectos legales y formales, renunciado al manejo de los aspectos culturales e informales de la organización bajo reforma.<sup>24</sup>

Entonces, si como se mencionara líneas arriba, los burócratas “de calle” están bajo un especial e intenso escrutinio público y político, ya que su actividad tiene un considerable impacto directo en la vida cotidiana de las personas. Si son los operadores los que reciben principalmente dicha presión, ya que—como también se mencionara—ellos cumplen un rol protagónico en el desarrollo de las tareas críticas de toda burocracia de “calle.” Si dichos operadores ostentan un considerable margen de discreción en la forma en la que desarrollan sus tareas ante cada circunstancia particular y contingente. Si todas estas premisas fueran ciertas, entonces el *ethos* o cultura organizacional funcionará como la principal fuente de definición de conductas de dichos operadores. La primera y más importante conducta de una organización policial es la supervivencia de sus miembros.

En efecto, cuando una organización que expone a sus miembros a peligros mortales no hace un buen trabajo alineando el *ethos* organizacional y la cohesión del grupo con su misión formal, grupos y mecanismos informales comenzarán a definir las tareas que desarrollan los miembros de la organización de forma independiente al conjunto de estructuras y reglas

---

<sup>24</sup> Como bien sostiene Wilson (1989:24), un error común en las reformas de las organizaciones públicas es confundir la organización con su estructura organizativa, cuando “An organization is not simply, or even principally, a set of boxes, lines, and titles on an organizational chart. An organization...is a system of consciously coordinated activities or forces of two or more persons.”

formales de ella.<sup>25</sup> Esta definición tiende a preservar la existencia de los miembros de la organización y protegerlos de los riesgos exteriores (vgr. ser herido o muerto en acto de servicio) e interiores (vgr. ser sancionado administrativa o penalmente por errores, omisiones o faltas/delitos cometidos).

Cuando una acción puede tener impacto social y, por lo tanto, ser objeto de crítica pública, los operadores que llevan adelante esas acciones tienen una tendencia natural hacia la cautela. Los agentes de policía lo saben, y por lo tanto, a pesar de la percepción popular de uso abusivo de la autoridad impulsada por prácticas que adquieren connotación pública, tienden a actuar con cautela en la mayoría de los casos y, en todo caso, a sub-ejercer la autoridad. Cuando esta situación se mantiene en el tiempo, y se conjuga con acciones internas orientadas a reducir y controlar la discrecionalidad policial con regulaciones y sanciones sobre sus operadores y administradores, la organización desarrolla una especie de subcultura de "mantenerse fuera de los problemas."

Dicho de otra manera, esta subcultura de "mantenerse fuera de problemas" es el resultado natural de la tensión producida por las sanciones establecidas para reducir la discrecionalidad de la policía, por un lado, y los imperativos y riesgos cotidianos del trabajo policial, por otro. Cuando sucede, da origen a un retiro del compromiso de los operadores y administradores en el desarrollo de las tareas críticas de la organización que podríamos denominar "*policiamiento* de baja intensidad." Esto significa que los miembros cumplen formalmente con esas reglas y procedimientos formales, pero utilizan los aún existentes— aunque disminuidos—márgenes de discrecionalidad en beneficio propio (vgr. disminuir la exposición a los riesgos internos o externos que deben enfrentar, o sacar provecho personal de los beneficios derivados de la autoridad que ostentan para sopesar aquellos riesgos).

Si reconocer el rol protagónico de los operadores, su discrecionalidad congénita, y el enorme peso que juega el *ethos* organizacional en determinar su conducta es la consecuencia lógica de identificar a la policía como una especie del género burocracia de "calle," dicha consecuencia contiene una enorme implicancia para la política reformista, desde el punto de vista de su sostenibilidad.

En efecto, el enfoque natural para el diseño y la implementación de la empresa reformista es el de abajo hacia arriba, conocido como "*bottom-up*" en la literatura anglosajona. Esto significa que la reforma debe ordenar el conjunto de innovaciones que pretende introducir en la policía en función de la modificación en la manera en la que los operadores desarrollan las tareas críticas de la organización. Y esta modificación debe orientarse a fortalecer los factores asociados con la sostenibilidad de la reforma, analizados en la subsección anterior.

---

<sup>25</sup> Como magistralmente lo ejemplifica Wilson (1989:47) "*The U.S. Army in Vietnam pursued a search-and-destroy strategy, but platoons and companies in which group cohesion had broken down would often informally pursue a "search-and-evade" strategy: nominally going out to engage the enemy, actually going out to avoid him. The phenomenon is not limited to armies.*"

Por el contrario, las reformas policiales en las que el grueso del esfuerzo innovativo se centra en la modificación de las estructuras orgánicas y las reglas formales que (parcialmente) moldean los procesos de la organización policial, y en donde el sentido del cambio comienza en la conducción política y/o institucional—suponiendo que así derramará en toda la organización y, a la postre, modificará la manera en la que los operadores trabajan—no pareciera cuajar con las características de una burocracia de “calle” y la sostenibilidad de una política reformista.

### **III. Reformando y contra-reformando la Policía de la provincia de Buenos Aires**

*Innovar no es reformar*  
-Edmund Burke

Desde 1997, un ciclo de reforma y contra-reforma ha dominado al proceso de formulación e implementación de la política de seguridad en el PBA; particularmente, la política hacia la policía. Los procesos de reforma de la POLBAIRES ya han sido analizados en diversos trabajos (por caso, Arslanian, 2008; Estevez, 2009; Forigh & Pomares, 2004; Frederic & Sain, 2008; Seri & Estevez, 2010; Ungar, 2009). En consecuencia, el propósito de esta sección se reduce a poner de relieve las medidas fundamentales de las dos reformas policiales adoptadas (1997 y 2004), así como explicar los cambios introducidos por las políticas contra-reformistas seguidas (1999 y 2007).

Asimismo, considerando que el proceso político debe formar parte del análisis de las políticas públicas y, entonces, la evolución de la política (“*politics*”) cuenta tanto como el contenido de propia política pública (“*policy*”) para comprender el ciclo de reformas y contra-reformas, en esta sección se detallan tanto el contexto como el contenido de aquellas políticas públicas.

#### **3.1 El contexto de las reformas y contra-reformas**

##### **3.1.1 La etapa de generación del problema del delito, 1995-1997**

La mitad de los noventa es el momento en que la delincuencia se convirtió en un problema público en Argentina, impulsada por la situación en la PBA. Lo que ocurrió en ese momento es una condición *sine qua non* para entender las políticas de seguridad en los quince años siguientes. Ciertamente, la manera en que el asunto fue enmarcado y definido ha condicionado tanto la factura de las políticas hacia la delincuencia y la policía en la PBA, como también el proceso político que origina esa política.



Entre 1991 y 1995, las tasas de delincuencia aumentaron un 75% en el PBA (Gráfico 3 – Apéndice) y la gente empezó a considerar la inseguridad como un problema público, reclamando al Gobierno y a los dirigentes políticos una respuesta adecuada. La población alternativamente vinculó dicho problema al desempleo, por una parte, o a la incapacidad de la policía para controlar el delito, por otra parte. Sin embargo, una sucesión de casos de brutalidad y corrupción policial alimentaron las primeras páginas de los diarios y la corrupción policial comenzó a pesar más que los factores socio-económicos como generador principal del crimen. Así comenzó a perfilarse la imagen pública sobre el asunto.

En efecto, las extensas prácticas de brutalidad policial produjeron muchas víctimas de tortura y casos de “gatillo fácil” por aquellos años, sobre todo de jóvenes urbanos pobres. Actividades de inteligencia contra estudiantes, maestros y sindicalistas, entre otros, salieron a la luz en 1993. Además, ciertas prácticas policiales de corrupción—tales como extorsión, soborno y protección ilegal—fueron descubiertas públicamente. Todo este tipo de información influyó en la imagen de las personas sobre la POLBAIRES, que comenzó a ser vista como una gran institución policial ineficiente, libre de mecanismos de rendición de cuenta, y con altos niveles de autonomía y, por tanto, de impunidad. En consecuencia, la desconfianza en la policía alcanzó niveles muy altos.

Como se ha explicado, un cambio importante de política requiere de la apertura de una ventana (“*policy window*”) para ser logrado. En este caso, la ventana de la política fue la participación de policías bonaerenses en actividad en el secuestro y asesinato del fotógrafo José Luis Cabezas, el 25 de enero de 1997.

Este caso produce una tremenda crisis política provincial con impacto a nivel nacional, lo que coloca a la reforma policial como una prioridad en la agenda gubernamental. Si el entonces gobernador Eduardo Duhalde quería mantener su expectativa de postularse para la presidencia en 1999, tenía que hacerse cargo del problema de la POLBAIRES y demostrar que ejercería el liderazgo necesario para producir un cambio real en ella, y así devolver seguridad a los bonaerenses. El asunto fue definido en esos términos, y el asesinato de Cabezas y la derrota del oficialismo en la elección legislativa de 1997 abrieron la ventana para que los flujos de “problemas”, “política,” y “soluciones” se junten, poniendo el asunto en la agenda de gobierno.

En este contexto, medios de comunicación, expertos internacionales, dirigentes políticos, y grupos de la sociedad civil comprometidos con la defensa de los derechos humanos se constituyeron en la base natural de la coalición reformista.

### **3.1.2 La primera reforma, Diciembre 1997 – Agosto 1999**

El problema de la delincuencia fue definido por la coalición reformista de una manera particular. La coalición creyó que, históricamente, los gobernadores y los ministros acostumbraban a delegar la formulación de la política de seguridad en la policía, ampliando su autonomía, a cambio del control de la delincuencia (Sain, 2008). Por lo tanto, la falta de una rendición de cuentas hacia el gobierno y la comunidad que debía servir, combinada con un modelo centralizado y militarizado de organización y gestión policial, habrían generado

este nivel de corrupción y brutalidad policial, lo que, a la postre, afectó gravemente a la capacidad de la POLBAIRES para controlar el delito (Arslanian, 2008).

En respuesta al problema definido en estos términos, el gobernador Duhalde tomó dos decisiones fundamentales. En primer lugar, llamó a un grupo de expertos civiles, reconocidos en el movimiento de derechos humanos en Argentina, para diseñar la política de reforma hacia el sistema de justicia penal y policial de la PBA. El Dr. León Arslanián y el Dr. Alberto Binder, dos destacados miembros de ese grupo, redactaron el documento que sentó las bases de la reforma: "*Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires*" (El Plan). El Plan fue aprobado en diciembre de 1997 por el gobernador Duhalde.

En segundo lugar, ordenó la disolución formal de la POLBAIRES y estableció una intervención civil de la fuerza policial del 22 diciembre 1997 al 10 abril 1998. Durante ese período, se promulgó una Ley de Emergencia Policial<sup>26</sup>—con el apoyo completo de todos los partidos políticos—que confirió al interventor civil de poderes especiales sobre la policía, con el objetivo de su reorganización. De este modo, se inició formalmente el proceso de reforma.

En abril de 1998, el gobernador Duhalde decidió crear el cargo de Ministro de Justicia y Seguridad y nombrar a Arslanián como ministro con el fin de ejecutar El Plan previamente diseñado y aprobado. El ministro comenzó con un retiro masivo de 4.000 jefes de policía para enviar un mensaje no sólo a la propia POLBAIRES sino también a la ciudadanía: la prioridad era luchar contra la corrupción de la policía, y hacerse cargo de su conducción. Otros ocho despidos masivos tuvieron lugar durante el período de la primera reforma, lo que produjo un movimiento interno opositor a las medidas, integrado por policías expulsados y llamado "*Los Sin Gorra*".

Un dato importante por demás importante es el apoyo político que la reforma recogió. A lo largo del proceso de reforma, la Legislatura de la PBA apoyó y promulgó completamente toda la nueva legislación necesaria para implementar El Plan.<sup>27</sup>

Durante el segundo año de la reforma, El Plan fue incapaz de mejorar la situación de seguridad. De 1998 a 1999, la tasa de criminalidad aumentó un 26% y los homicidios un 20%. En julio de 1999, en medio de una campaña electoral muy competitiva para gobernador, el candidato nominado por el mismo partido político que había puesto en

---

<sup>26</sup> La Ley 12.056 de Emergencia Policial concedió facultades especiales al interventor civil de la POLBAIRES para disponer medidas organizacionales, funcionales, y operativas sobre la policía así como remover, retirar o dar de baja al personal policial considerado prescindible.

<sup>27</sup> La Legislatura de la PBA aprobó la Ley 12.056 de Emergencia Policial; 12.068 de Creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de la Reforma; 12.069 de creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad; 12.090 de creación del Ministerio de Justicia y Seguridad; 12.154 de Seguridad Pública; 12.155 de Organización de las Policías; 12.197 de Servicios de Seguridad Privada. Adicionalmente, un acuerdo multi-partidario fue establecido para apoyar el desarrollo del proceso reformista. Como resultado, fue creado el "*Instituto de Política Criminal y Seguridad de la PBA*" como una organización oficial multi-partidaria dedicada a diseñar las políticas de seguridad y promover la investigación científica sobre el asunto.

marcha la reforma—Carlos Ruckauf (PJ)—hizo una declaración pública a favor de las políticas de "*mano dura*" y en contra de la reforma. Como resultado, el Dr. Arslanian y su equipo renunciaron y se detuvo entonces el proceso de reforma.

### **3.1.3 La primera contra-reforma, Agosto 1999 – Junio 2002**

Ruckauf finalmente ganó las elecciones gracias a esas promesas. La misma mayoría popular que dos años antes había apoyado la puesta en marcha de la reforma, apoyó luego un enfoque alternativo para controlar la delincuencia. La racionalidad política de la decisión de alejarse de la reforma era totalmente comprensible: apoyar la reforma en curso hubiese significado perder la carrera para gobernador. No había incentivos políticos alineados a sostener la reforma ni actores sociales e institucionales electoralmente relevantes defendiéndola.

Considerando que los símbolos cuentan en política, el primer y segundo ministro de Seguridad del nuevo gobierno representaban simbólicamente cuan profundo pretendió ser el cambio de política de seguridad. La antinomia simbólica entre Arslanian—ex juez de la cámara federal que juzgó a las juntas militares de gobierno—y Aldo Rico, primero—ex líder carapintada—y Ramón Verón, después—ex comisario general de “La Bonaerense”—releva de mayores comentarios.

En este período, los homicidios pararon su escalada y experimentaron un ligero descenso en 2000, junto con la tasa general de delitos. Sin embargo, en 2001 la tasa de homicidios aumentó 22% (Gráfico 4 – Apéndice). Ciertamente, el país comenzó a incubar su peor crisis social, económica y política que hizo eclosión el 19 de diciembre de 2001.

### **3.1.4 El período transicional, Junio 2002 – Abril 2004**

La contra-reforma terminó pronto, una vez más, debido a un caso que involucraba nuevamente a las peores prácticas de la POLBAIRES. El 26 de junio de 2002, mientras que una gran protesta social estaba en curso, dos manifestantes fueron asesinados por miembros de la policía. Las cámaras de seguridad grabaron cómo los jóvenes manifestantes fueron literalmente ejecutados por ellos. El caso provocó una nueva y dramática crisis política.

El entonces gobernador Felipe Solá enfrentó la crisis dando formalmente por finalizada la política de contra-reforma y abriendo un período de transición en la política de seguridad que buscó asistemáticamente arrinconar las viejas prácticas de corrupción y brutalidad policial.

La medida más importante tomada en estos años fue la investigación patrimonial de los jefes policiales en actividad. En medio de esta política, el robo de autos y secuestros alcanzaron su máximo histórico (Gráfico 5 – Apéndice), por lo que la seguridad volvió a generar la más alta preocupación social. En 2003, ocurrieron 307 casos de secuestros en la PBA, muchos de ellos los sufrieron personas públicas (jugadores de fútbol, actores de televisión, etc.)

### **3.1.5 La segunda reforma, Abril 2004 – Diciembre 2007**

Mientras que la tasa de criminalidad en general estaba mejorando, comparada con el pico de 2002, los secuestros siguieron siendo el principal problema de seguridad en la PBA. Una vez más, la población vinculaba este problema a la ineficiencia o la corrupción de la policía.

En este contexto, un nuevo asesinato con impacto nacional abrió la ventana de política para un nuevo intento de reforma. A finales de marzo de 2004, el secuestro y asesinato del estudiante universitario Axel Blumberg provocó una nueva crisis política por la seguridad. En medio de una gran movilización social, el gobernador Felipe Solá nombró a Arslanián como ministro de Seguridad, con el objetivo de retomar la reforma policial que había sido abandonada.

A diferencia de la primera etapa, en esta oportunidad la reforma mostró un buen desempeño en la reducción del nivel de delincuencia. En los dos primeros años, tanto los homicidios como la tasa general de delitos se redujeron un 25% (Gráfico 4 – Apéndice), alcanzando el nivel más bajo desde finales de la década del ochenta. Sin embargo, un ligero aumento en la tasa de delitos y del 8% en la tasa de homicidios en 2007 –en medio de la campaña electoral para gobernador– puso a la reforma nuevamente en cuestión. A pesar que Daniel Scioli, el candidato del Partido Justicialista (del mismo partido político que la administración que había adoptado la segunda reforma), no atacó a la reforma, tampoco la apoyaba ni se había comprometido públicamente a seguirla. Curiosamente, a pesar que Scioli ya tenía ganada la campaña en el momento que decidió postularse, debido a su popularidad, tomó distancia de la reforma antes, durante y después de la elección.

### **3.1.6 La segunda contra-reforma, a partir de Diciembre 2007**

Con Arslanián fuera del cargo, un nuevo período de contra-reforma se inició con el nuevo gobierno iniciado el 10 de diciembre 2007. El nuevo ministro de Seguridad—Dr. Carlos Stornelli—estableció un cambio de enfoque en la relación entre las autoridades políticas y la policía y selectivamente se continuaron algunos programas del segundo plan de reformas, al tiempo que se descontinuaban otros.

La situación de la seguridad comenzó a empeorar objetiva y subjetivamente desde 2007, al punto que en marzo de 2014 el gobernador se vio en la necesidad de declarar el estado de emergencia en materia de seguridad pública, empujado por la combinación del crecimiento de la delincuencia violenta, los crímenes relacionados con las drogas y el miedo al delito. Hacia el 2014 se encaminaba a entrar al último año de gestión habiendo incrementado un 59% la tasa de homicidios en la PBA respecto al primer año.

Esta combinación de hechos—la segunda reforma es abandonada habiendo logrado llegar al piso de la criminalidad de los últimos veinte años, mientras que la segunda contra-reforma no se discute políticamente a pesar de estar asociada a este crecimiento de la violencia—justifica largamente la pregunta de investigación que se plantea este documento.

## **3.2 El contenido de las reformas y contra-reformas**

### 3.2.1 La primera reforma policial, 1997

El plan fue concebido como una reformar integral y sincrónica de las dos instituciones más importantes en el Estado provincial: la policía y la justicia penal.

En lo que respecta a la reforma policial, El Plan procuro un cambio comprehensivo de las reglas sobre las cuales se asentaba la organización policial, en orden a:

- i) *Tomar control de la POLBARES y hacerla rendir cuentas a los funcionarios electos y a los ciudadanos.* El primer objetivo de la intervención fue desmontar el "Leviatán azul" (Sain, 2008). De acuerdo con los reformistas, la mayoría de los pecados estaban enraizados en la cuestión del autogobierno de la policía. Al respecto, después de la disolución formal de la POLBAIRES, el puesto de Jefe de Policía y el de todos los altos mandos fueron eliminados y reasignados a funcionarios políticos (Directores provinciales, Subsecretarios, Secretarios y Ministro) del nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad. El "liderazgo civil" fue un concepto teórico, ideológico y operativo clave en la política de reformas para hacer frente a la problemática de la autonomía de la policía;
- ii) *Reducir la brutalidad policial y hacer respetar los principios de los derechos humanos y constitucionales fundamentales.* Se establecieron una variedad de reglas de empeñamiento inspiradas en el Código de Conducta de las Naciones Unidas de modo de evitar todo tipo de utilización abusiva, arbitraria o discriminatoria de la fuerza, las detenciones y la privacidad de los ciudadanos;
- iii) *Democratizar el sistema de seguridad pública y comprometer a la comunidad en su gestión.* Los reformadores trataron de consolidar un sistema de participación de la comunidad (foros vecinales) vinculados a las comisarías y los municipios de la provincia. Al hacer eso, El Plan tenía como objetivo eludir a los Intendentes Municipales (IM)—fundamentalmente del Conurbano—quienes eran sospechados de mantener vínculos de corrupción con las comisarías de sus municipios. El Plan se basaba en el supuesto que la apertura y el fomento de espacios institucionales de participación ciudadana iba a resultar una forma efectiva de arrojar luz sobre aquellos vínculos espurios. Más aún, El Plan le otorgaba a los foros barriales el lugar de actor formal del sistema de seguridad pública, mientras mantenía a los IM legalmente fuera del sistema. De acuerdo a la Ley 12.154, las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones locales iban a desempeñar un papel institucional en el sistema de seguridad pública que los IM no tenían ni iban a tener. Al hacer esto, la reforma clamó por traer democratización al territorio de la seguridad pública;
- iv) *Reducir la corrupción policial y establecer un nuevo sistema de asuntos internos.* Se creó una nueva estructura de Asuntos Internos, íntegramente a cargo de civiles (la mayoría de ellos abogados), basado en un mecanismo acusatorio de investigación, procesamiento y sanción de conductas irregulares;
- v) *Establecer un nuevo y eficiente modelo de organización y de despliegue.* El Plan reorganizó la antigua POLBAIRES basado en los criterios de especialización funcional. Así, se dividió a la policía en cuatro cuerpos separados: i) la policía de seguridad preventiva, orientada a organizar las patrullas policiales; ii) la policía de

investigaciones, que reunía a los detectives que trabajaban como auxiliares de los nuevos fiscales; iii) la Policía de Seguridad Vial, desplegada en rutas y caminos; iv) el servicio de inteligencia de la policía. La cadena de mando de cada uno de estos cuerpos terminaba en un funcionario político civil. Además, los cuerpos fueron desconcentrados (en lugar de la descentralización) en base al criterio de regionalización, siguiendo la jurisdicción y denominación de cada uno de los dieciocho distritos judiciales existentes. El objetivo era achicar la cadena de mando, asegurar el control político de la operatividad policial, y facilitar el control judicial sobre la POLBAIRES;

- vi) *Difundir un nuevo sistema de valores inspirado en los principios establecidos por la reforma.* Con el fin de transformar los aspectos de la cultura policial relacionada con el militarismo y el autoritarismo, El Plan introduce algunas innovaciones curriculares en las academias de policía. Los cursos de derechos humanos, así como una vinculación más profunda con universidades, trataron de difundir una cultura policial civil, en lugar de “militarista.”

Sobre la reforma del sistema de justicia penal, dos cuestiones deben ser mencionadas debido a su impacto en la reforma de la policía y la política de seguridad en este período. En primer lugar, el sistema acusatorio adoptado concedió a los fiscales la función de impulsar la acción penal y dirigir las investigaciones en curso. A diferencia del sistema anterior, en el que la policía tenía la capacidad de gestionar el procesamiento de las causas penales sin prácticamente supervisión judicial real, el nuevo sistema asignó la dirección de la investigación penal a los fiscales. Esto trató de cortar una gran fuente de corrupción policial.

En segundo lugar, la transición al nuevo sistema sufrió un déficit de planificación y financiación. Por lo tanto, graves problemas de implementación afectaron el desempeño de la policía y la justicia en los tres años siguientes a la adopción de la reforma. Por ejemplo, el 2 de febrero de 1998, casi 3,5 millones de causas penales fueron transferidas de la policía a las oficinas judiciales. La mayor parte de los casos se cerraron sin presentar cargos debido a la falta de recursos para la investigación.

### **3.2.2 La primera contra-reforma policial, 1999**

Mientras que el grueso de la legislación sancionada en el marco de la reforma permaneció sin cambio, la aplicación de los programas que estaban en curso fue detenida. Así, la política de seguridad del nuevo gobernador Ruckauf adoptó una línea “dura” que puede ser sintetizada en los siguientes conceptos:

- i) *Reencuadramiento de la relación del gobierno con la policía.* Uno de los puntos de quiebre importante que introduce la primera contra-reforma fue la restauración de la mayor parte del territorio y la autonomía tradicional de la policía. Se restableció la posición de Jefe de la Policía, así como diversas posiciones de la plana mayor anterior a la reforma. La policía también recuperó la capacidad de decidir sobre las tácticas de prevención, asignación de recursos, y la promoción del personal, elementos que habían sido absorbidos por los funcionarios políticos durante el período de la reforma.

Además, el sistema de asuntos internos se mantuvo formalmente, pero disminuido en el terreno. En consecuencia, no hubo una actitud sistémica de acusar a policías por corrupción o brutalidad durante estos años.<sup>28</sup> En general, los supuestos básicos de la política contra-reforma es que "sobre-controlar" la actividad policial había traído un efecto negativo: la pasividad policial, que explica los crecientes índices de delincuencia. De acuerdo con ello, detener el proceso de reforma y restaurar un alto grado de autonomía de la policía estaba destinado a lograr un mayor compromiso de los jefes policiales en las actividades de prevención del delito.

- ii) *Mitigación de la participación comunitaria.* En la misma línea, la participación de la comunidad a través de los foros vecinales se mantuvo formalmente. Sin embargo, mientras que El Plan intentó involucrar a los ciudadanos y fomentar su participación a través de programas activos, la contra-reforma se apoyó informalmente en los IM para coordinar dicha participación comunitaria. Este es otro punto de ruptura traído por la contra-reforma. El Plan había pensado en los foros vecinales como una manera de romper los vínculos espurios entre jefes de policía e IM. Debido a una motivación diferente, los IM nunca vieron con buenos ojos esos espacios.<sup>29</sup> Por lo tanto, la contra-reforma dio prioridad a estas preocupaciones políticas y mitigó la participación de la comunidad.
- iii) *Restringir las excarcelaciones.* Esta medida puede ser utilizada para probar que la contra-reforma fue concebida como un intento no exhaustivo ni comprensivo de detener la reforma y restaurar el "viejo orden", antes que una política penal coherente fundada en otros principios. En efecto, la restricción de las excarcelaciones—en el marco de ausencia de política de seguridad y criminal integral—significó un importante crecimiento de la población encarcelada. Debido al hecho de que las cárceles ya estaban superpobladas, alrededor de 7.000 reclusos fueron alojados en las comisarías de la POLBAIRES, que se convirtieron en el tercer sistema carcelario del país. Como consecuencia, la mitad de los recursos de las comisarías tuvo que ser dedicado a esta nueva función, lo que afectó negativamente la capacidad operativa destinada a la prevención del delito.

### 3.2.3 La segunda reforma policial, 2004

La segunda etapa de la reforma fue principalmente una continuación del plan original, por lo tanto reestableció los objetivos y las estrategias anteriores. El objetivo general era reinstalar el proceso iniciado en la primera reforma, profundizando su visión, valores y líneas estratégicas para revertir las prácticas policiales (corrupción y brutalidad) que, según los reformistas, tienen sus raíces en una cultura institucional desarrollada durante décadas,

---

<sup>28</sup> En ese contexto, salió a la luz que un escuadrón ilegal de la policía asesinaba a jóvenes que participan en actividades delictivas en la zona norte del Gran Buenos Aires.

<sup>29</sup> Todo espacio o actividad que organice la movilización política en el distrito es visto con desconfianza por los IM, cualquiera sea el color político de pertenencia. Buena parte de su poder radica en el monopolio de movilización política que pretenden lograr en su distrito, lo que les otorga mayor influencia relativa en los ámbitos políticos provinciales y nacionales.

producto de una policía fuera de control, ineficaz, corrupta y temida. Formalmente, en esta etapa las cuestiones culturales parecen ocupar un lugar más relevante que las legales.

En particular, El Plan II intentó:

- i) *Profundizar el criterio de desconcentración de la Policía de Seguridad Preventiva.* La motivación era corregir el patrón de regionalización adoptado en el primer período. Esta experiencia demostró que el jefe departamental no era socialmente controlable como se pretendía, debido a la escala del departamento judicial. Sin embargo, esta nueva desconcentración adoptó dos pautas diferentes. En los municipios rurales y semi-urbanos (población menor de 70.000 personas), El Plan II concedió a los IM la capacidad de conducir formalmente y funcionalmente (no orgánicamente) la tarea de las comisarías desplegadas en sus distritos, bajo el formato de “Policía Comunal”. En los municipios situados en el Gran Buenos Aires, los IM continuaron siendo sospechosos de clientelismo, connivencia y corrupción, como en la primera reforma. Por lo tanto, El Plan II creó el cargo de Jefe de Policía Distrito, para comandar y controlar todas las comisarías desplegadas allí, pero no permitió que los IM participen formalmente en la dirección de la policía. Por lo tanto, la política de descentralización siguió manteniendo formalmente a los IM—salvo que adhirieran a la Policía Comunal—fuera del sistema de seguridad pública.
- ii) *Crear una nueva fuerza policial.* Este fue un punto de innovación importante respecto a la primera etapa. Bajo el supuesto de que la POLBAIRES era incapaz de alcanzar estándares altos de eficacia e integridad, El Plan II adoptó una estrategia de “*by pass*” (Mota Prado et.al, 2012) orientada a crear una nueva fuerza de policía con el objetivo de largo plazo de sustituir a la POLBAIRES en el Conurbano. Así, la Policía de Buenos Aires 2—establecida por la Ley 13.202 de 2004—se dedicó a realizar actividades de prevención del delito bajo el paradigma formal de policía de proximidad.
- iii) *Cambiar la cultura policial.* La educación y formación pretendieron ser las prioridades, como forma de promover una profesionalización policial en la filas de la POLBAIRES. Grados técnicos en materia de seguridad pública, investigaciones judiciales, criminalidad organizada, entre otros, comenzaron a ser ofrecidos al personal policial e impartidos por diferentes universidades. En agosto de 2006 se puso en marcha el Programa “Líderes para el Cambio de la Cultura Institucional” con el fin de conformar y consolidar un proceso de transformación de dicha cultura, y para reforzar las mejores prácticas policiales concordantes con los nuevos principios legales y éticos.
- iv) *Establecer un nuevo régimen de organización y de jerarquía del personal.* Un punto de ruptura notable del Plan II con respecto a la organización histórica del personal policial de la POLBAIRES fue la adopción de un nuevo régimen de personal. La primera reforma había cambiado todas las reglas formales que rigen el sistema de seguridad y la policía, pero el régimen de personal había quedado sin cambios. Los aspectos más importantes del nuevo régimen fue la unificación de las agrupaciones de oficiales/suboficiales, un legado de la impronta castrense con el que fueron organizadas las policías en Argentina. Bajo el nuevo régimen, todo el personal policial se colocaba en una misma carrera.



- v) *Fortalecer los controles internos y externos sobre la actuación policial.* Como complemento del marco conceptual desarrollado en la primera etapa, una de las acciones centrales del Plan II era un intento de establecer un sistema más integral de supervisión de la policía. Se incorporó entonces el control técnico, ejercido por medio de la creación de la COMP.STAT, basados en el Mapa del Delito, el Mapa de Desempeño de la Policía, el Sistema de Emergencias 911, y el sistema de localización automática de vehículos. También el control externo, ejercido a través de la Unidad de Inspecciones Operativas del Ministerio. Por último, el control de disciplina, ejecutado por la Oficina de Auditoría General de Asuntos Internos del Ministerio. Más allá de estos mecanismos formales, el impacto más significativo se logró utilizando las facultades otorgadas por la Ley de Emergencia de la Policía al Ministro, que lo habilitó a expulsar de la institución a 3.800 policías sospechados de malas conductas y/o corrupción, salteándose la reglas del debido proceso administrativo.

### **3.2.4 La segunda contra-reforma**

Al igual que el primer contra-reforma, este período no significó la derogación completa de lo realizado en la segunda reforma, pero el alcance de la reversión de las medidas reformistas fue más profundo que en la primera contra-reforma. A diferencia de esta, la segunda contra-reforma tenía muchos más recursos económicos para gastar en seguridad y más capital político para emplear que los disponibles en 1999.

La política de seguridad durante este período se basó en el siguiente esquema:

- i) *Vuelve a re-encuadrar la relación del gobierno con la policía.* Una vez más, la idea de restaurar un cierto grado de terreno propio de la policía a cambio de conseguir un mayor compromiso con las actividades de prevención del delito motivó un cambio de relación con la POLBAIRES. Se restableció el cargo de Jefe de la Policía y, más importante aún, se produjo una restauración de casi todas las posiciones intermedias de la estructura de la policía. Mientras que la reforma había aplanado significativamente el organigrama, durante este período, la estructura de la policía recuperó la mayor parte de las posiciones del periodo previo a la primera reforma. El nuevo gobierno basó el éxito de su política de seguridad en el compromiso de los jefes de policía en posiciones intermedias y superiores. La policía también recuperó la capacidad de decidir sobre las tácticas de prevención, asignación de recursos, y la promoción del personal. Una vez más, los sistemas de asuntos internos se mantuvieron formalmente, pero fueron disimulados en el terreno.
- ii) *Derogación de la Ley de Emergencia de la Policía.* En consonancia con las medidas anteriores, la nueva administración se negó a extender la vigencia de la Ley de Emergencia de la Policía que había concedido al Ministerio de Seguridad facultades especiales para omitir el debido proceso con el fin de despedir a un agente de policía. La derogación de esta ley fue un gesto muy fuerte a favor de la POLBAIRES: el control civil estricto y temido realizado durante la era Arslanián quedaba sepultado.
- iii) *Mitigación de la participación comunitaria.* En la misma línea que la primera contra-reforma, el sistema de foros vecinales se mantuvo formalmente. Sin embargo, mientras que El Plan II procuró fortalecer la participación comunitaria y mantuvo a los IM fuera

- del sistema, la contra-reforma se basó en los alcaldes para coordinar su participación. Se logró entonces el mismo resultado: la participación de la comunidad disminuyó.
- iv) *Empleo masivo de la vigilancia electrónica (cámaras) para la prevención del delito a través de los municipios del Gran Buenos Aires.* En consonancia con el punto anterior, durante este período el gobierno provincial involucró a los IM del Conurbano en la implementación a gran escala de un sistema de vigilancia electrónica en espacios públicos (distritos comerciales, carreteras, avenidas, parques, etc.). Más allá de los aspectos técnicos de este programa, el punto a resaltar es que fue la primera vez que los IM estuvieron involucrados pública y formalmente en la política de prevención del delito.
  - v) *Derogación del nuevo régimen de personal.* Un punto de ruptura importante de esta contra-reforma fue la derogación de la unificación escalafonaria que había establecido un nuevo régimen de personal. Entonces, el personal policial se organizó de nuevo a través de las agrupaciones de oficiales y suboficiales.
  - vi) *Derogación de la Policía de Buenos Aires 2.* Otro punto de ruptura importante fue la derogación de la nueva fuerza de policía creada con el objetivo a largo plazo de sustituir a la POLBAIRES en el Gran Buenos Aires. Esto podría ser considerado como el gesto más fuerte hacia los jefes policiales.

## **IV. Haciendo sostenible el cambio: lecciones de la reforma policial en la provincia de Buenos Aires**

*“If the agencies repeatedly fall short, one ought at least to consider the possibility that there is a systematic mismatch between what they are instructed to do and their capacity to do it” – Martha Derthick*

La motivación de este trabajo está comprendida en su pregunta de investigación: ¿por qué las dos reformas policiales más importantes y ampliamente apoyadas en Argentina no perduraron, siendo revertidas por el mismo partido político que las había adoptado? Más allá de este caso particular, la motivación del documento radica en la posibilidad de predecir razonablemente las condiciones bajo las cuales una reforma de la policía realizada en democracia incrementa sus chances de perdurar en el tiempo.

En este sentido, el doble fracaso de la reforma en la POLBAIRES ha llamado la atención de varios estudiosos, expertos, líderes sociales y políticos. La opinión generalizada ha afirmado que la falta de apoyo político, los liderazgos políticos cortoplacistas y/o la existencia de luchas partidarias en el seno del partido gobernante son los factores principales que explican el fracaso de las reformas de 1997 y 2004. Además, algunos estudiosos ponen en duda la capacidad de la democracia de hacer frente a la reforma de la

policía y a las políticas de seguridad ciudadana de largo plazo, en medio de niveles de delincuencia y violencia altos (Eaton, 2008).

En particular, defensores de las reformas han afirmado que un escenario de contradicciones políticas y las luchas partidistas socavó la política de reforma. Si bien la reforma fue aprobada por acuerdo político, el problema habría surgido cuando el consenso no era lo suficientemente sólido como para poner en práctica el resto de la agenda reformista en las siguientes administraciones. Así *“The competing views of politicians and society on the role of the police, the extent of public security polices and the way to control –not to control the police organization are at the center of the obstacles encountered by reformers to assure long-lasting effect of the reform.”* (Estevez, 2009) Sin embargo, ¿qué significa una política democrática sino la capacidad de sostener visiones alternativas sobre los problemas públicos?

Más sistemáticamente, Fohrig y Pomares (2004) recogen de una variedad de obras siete hipótesis alternativas / complementarias sobre el fracaso de la primera reforma: i) la reforma se centró más en los problemas de integridad de la policía en lugar de la prevención del delito; ii) falta de consenso político y social; iii) falta de consenso dentro de la agencia de policía; iv) grave retraso en el proceso de reglamentación de los actos más importantes de reforma; v) carencias de gestión de la política reformista; vi) captura de la policía; vi) falta de sistemas de monitoreo. Todas estas hipótesis parecieran reflejar parcialmente aspectos de la primera reforma y contra-reforma. No obstante, la situación cambia cuando el periodo se extiende para abarcar la segunda reforma y contra-reforma.

Curiosamente, el caso de las reformas policiales intentadas en la PBA presenta una ventaja importante para su estudio: la misma concepción de reforma se llevó a cabo en la misma provincia por los mismos formuladores de política, en dos ocasiones, en diferentes contextos socio-económicos y políticos, pero con el mismo resultado: fue derogada, las dos veces. Sin embargo, una importante diferencia es notable: mientras que la primera reforma terminó en medio de la subida de las tasas de criminalidad, la segunda generó los niveles de criminalidad más bajos en los anteriores quince años. Entonces, los argumentos comúnmente utilizados para explicar el primer fracaso no se ajustan para comprender el segundo.

A la luz de los conceptos fundamentales sobre sostenibilidad de los cambios de políticas, así como los aspectos particulares que intervienen en un cambio institucional en la policía que se explicaron en la sección II, la hipótesis de este trabajo sostiene que las reformas de la policía en la PBA fracasaron debido a graves fallos en el diseño de la política reformista, que a la postre terminaron socavando su capacidad de sostenibilidad. Estas fallas están relacionadas con la incapacidad de la política reformista para reconfigurar la dinámica político-institucional en su favor, por un lado, y para promover *“feedbacks”* positivos que adhieran la reforma al entorno social, político y/o institucional, por otro. El acento se coloca en las fallas de diseño, antes que en las falencias de contexto, ya que este ha resultado muy conveniente para la adopción de las reformas, como se explica a continuación.

## 4.1 El contexto y las condiciones para la adopción de la reforma

El contexto de la adopción de las reformas y contra-reformas podría ser estilizado como un proceso circular: casos sangrientos con altísimo impacto social que involucraban a miembros POLBAIRES o referenciaban a la ineficacia policial (asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas, el secuestro y asesinato del estudiante universitario Axel Blumberg) abrieron las ventanas para las reformas, mientras que las preocupaciones social por la inseguridad—ya sea crecimiento real nivel de delincuencia, como en 1999 o sensación de inseguridad, como en 2007—iniciaron procesos de reversión.

Como se explicó en la sección II, la ventana política es un factor extremadamente importante para tener en cuenta qué tipo de reforma se puede lograr. Zahariadis (2007) explica que la estructura de oportunidades empuja un determinado diseño de políticas. Si las ventanas se abren en la corriente de la política, la atención se centra en las soluciones antes que los problemas pueden ser definidos claramente. Cuando el proceso político tiene una carga ideológica significativa, lo que importa más es la solución que se adopte antes que el problema a resolver. En estos casos, acontecimientos extraordinarios reclamaron medidas extraordinarias.

En efecto, junto con las tasas de criminalidad crecientes de mediados de los años noventa, una gran cantidad de casos públicos alimentaron la percepción social sobre la corrupción policial. Para la misma época, periodistas, organizaciones no gubernamentales, expertos, líderes políticos progresistas, activistas de los derechos humanos, entre otros actores, ofrecieron un marco atractivo para la comprensión de lo que sucedía con el crimen y la policía en la PBA. Informalmente, una (heterogéneo) coalición reformista se construyó.

Esta coalición estaba convencida de la idea que la raíz profunda del problema de la delincuencia era el modelo de seguridad y policial que existía en la PBA. La delegación de la formulación de políticas en la policía y su autonomía, la falta de rendición de cuentas institucional y social, el corporativismo y el legado de la última dictadura militar fueron características destacadas de este modelo.

El resultado final de este modelo de policía fue la corrupción y brutalidad policial generalizada, factores explicativos del nivel de delincuencia, junto con la exclusión social de los noventa (desempleo, la desigualdad, la pobreza, etc.). Así, dado que la exclusión se ubica más allá de los límites de una política de seguridad, esta política debe centrarse en lo que está dentro de sus límites: la policía. En estos términos se definió el problema del crimen en el momento en que se adoptó la reforma.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Debido al papel desempeñado por esta coalición reformista en el proceso de definición del problema, y por lo tanto, en el diseño de la reforma, Frühling (2001) cree que una de las hipótesis plausibles para explicar el fracaso de reforma es que esta puso mayor energía en el control de la corrupción policial que en aumentar la eficiencia en el control del delito. Sin embargo, incluso una política que viene de un problema definido en esos términos podría perdurar si genera los “feedbacks” positivos necesarios, de

La evolución favorable de la cuestión militar en Argentina podría haber influido parcialmente en la estructura de la coalición reformista, así como en el proceso de definición de tema. De acuerdo con la opinión de la coalición, la reforma de la policía era parte de un proceso más amplio de democratización, cuya primera etapa había sido la reforma militar en la década del ochenta. La segunda etapa debía ser la reforma de la policía, y la tercera la reforma penitenciaria.

En estos términos, la reforma de la policía fue pensada para establecer un sistema de seguridad pública basado en los principios de la democracia, del Estado de derecho y los derechos humanos, asignándosele al liderazgo civil<sup>31</sup> y la participación ciudadana un rol ideológico, teórico y operativo significativo (CELS, 2008). El trasfondo de la reforma de la policía sería llevar la democratización a la institución, que a su vez implica promover una sociedad más democrática (Comisión Internacional Para La Reforma Policial en Democracia, 2003).

Dado la definición del problema en estos términos, las condiciones en que las reformas se adoptaron pueden ser consideradas como casi perfectas. Por lo tanto, considerando esas condiciones, cualquier pronóstico basado en la “foto” del momento de la adopción debía predecir sólo éxitos para el proyecto reformista.

La primera reforma recogió un conjunto prometedor de condiciones favorables. En efecto, a un grupo multi-disciplinario y multi-partidario de expertos se le concedió el poder político y el respaldo necesario para implementar el plan de reforma que ellos mismos habían diseñado previamente. Hasta aquí, las condiciones parecían ideales. Sin embargo, algunos factores debilitaron esa situación: el país estaba sufriendo de una alta tasa de desempleo y desigualdad social, que a su vez produjo duras condiciones sociales; restricciones presupuestarias fuertes limitaron los recursos gubernamentales destinados a solventar el programa de reforma; la falta de apoyo federal para la reforma debido a las luchas partidistas socavaron algunos aspectos de la capacidad de respuesta a la delincuencia organizada.

La segunda reforma disponía de condiciones sociales, políticas e institucionales mucho mejores que la primera. En primer lugar, la Legislatura aprobó toda la legislación requerida por el Ministro Arslanian para implementar El Plan II. La más polémica fue la Ley de Emergencia de la Policía, de 2004, que le suspendía los derechos del debido proceso administrativo a los policías y le confería al Ministro de Seguridad autoridad especial para promover, sancionar y despedir a cualquier policía sobre la sola base de su consideración. En segundo lugar, la oposición política fue significativamente menor en este período que en

---

acuerdo con el análisis de la sostenibilidad hecho en la sección II. De hecho, la segunda contra-reforma se produce en un contexto de criminalidad en retroceso.

<sup>31</sup> Por liderazgo civil, los reformadores entendieron el esquema institucional por el cual funcionarios civiles designados políticamente, en lugar de jefes policiales, eran responsables de tomar decisiones en la organización policial. Esta noción reconoce sus antecedentes en el paradigma que gobierna las relaciones cívico-militares desde los noventa, en donde las fuerzas armadas perdieron una porción importante de autonomía a expensas del funcionariado civil.

el primero, por lo que no fue necesario hacer un acuerdo político para la implementación del plan. En tercer lugar, la recuperación económica del país permitió al gobierno provincial disfrutar de superávit fiscal. Por lo tanto, había recursos para invertir en la reforma. En cuarto lugar, el crecimiento económico antes mencionado trajo una notable reducción del desempleo y la desigualdad a lo largo de ese período. Se esperaba que se produzca una merma en la actividad delictiva. En quinto lugar, el gobierno federal abogó fuertemente y apoyó la política de reforma de la POLBAIRES, lo que significaba la diferencia más importante con la reforma anterior. Por último, a diferencia de la primera etapa, no hubo movimiento interno de la policía contra las reformas. En esta etapa, la estructura de la policía se enroló de manera más dócil. Como consecuencia de todo ello, las condiciones sociales, políticas e institucionales para hacer la reforma eran casi ideales. Entonces, a pesar de todo ello, ¿por qué no perduraron?

## 4.2 Las condiciones para hacer a la reforma sostenible

Patashnik (2008) argumenta que “...*sustainable reforms reconfigure political dynamics. They disrupt longstanding patterns of governance, recast institutions, upset existing power monopolies, and create policy feedback effects that render it difficult or unattractive for the government to reverse course.*” Consecuentemente, la cuestión radica en saber hasta qué punto las reformas policiales implementadas tuvieron la capacidad de reconfigurar la dinámica político-institucional en la PBA, de modo de reforzar sus probabilidades de sostenibilidad.

Como se explica en la sección II, una de las formas que tienen las políticas reformistas de reconfigurar la dinámica político-institucional en su favor es generando y fortaleciendo estructuras que impulsen la reforma hacia adelante, suministren los soportes legales y administrativos necesarios para continuar su derrotero inicial, y amortigüen las presiones para torcer su rumbo, entre otras cosas. Esto se podría lograr mediante las siguientes acciones:

- i) *Las reformas pueden fortalecer las capacidades de gobierno, y así incrementar sus chances de perdurabilidad.* Esto deriva del hecho que la determinación de los objetivos y metas de una política es una función de los medios disponibles, en lugar de ser una variable independiente. En otras palabras, la orientación y alcance de una política se encuentra fuertemente condicionada por los medios prácticos a mano. En este particular, las reformas no construyeron una burocracia pública profesional capaz de poner en acción todos los programas requeridos por un enfoque integral como el del paradigma de la seguridad democrática, que incrementa entonces la dependencia de las nuevas administraciones de ella. O, alternativamente, una burocracia cuya autoridad técnico-profesional le eleve sensiblemente los costos políticos a cualquier administración siguiente que desee desplazarla. La burocracia del Ministerio de Seguridad—que se expandió como consecuencia del “gobierno civil de la seguridad”—lo hizo en base a funcionarios políticos, en lugar de agentes técnico-profesionales con

estabilidad en sus posiciones. Por lo tanto, toda la estructura designada para implementar El Plan se fue cuando Arslanian renunció.

El mismo patrón aparece en lo que se refiere a la profesionalidad de la policía. Los seis años de reforma, divididos en dos períodos, no dejaron una estructura de líderes de policiales profesionales que representen claramente el nuevo modelo de policía que la reforma pretendía.<sup>32</sup>

Este es el resultado de tres decisiones combinadas. En primer lugar, la reducción de la autonomía de la policía. Malentendiendo la autonomía que cualquier agencia pública requiere para el desarrollo de un servicio profesional y haciendo caso omiso al hecho que hay otros métodos para lograr la observancia de la agencia y su rendición de cuentas, las reformas trataron de establecer un esquema de micro-gestión política de la POLBAIRES. En el camino de asegurar el control civil y el gobierno de la institución, la reforma resultó muy eficaz para borrar todo liderazgo interno en la policía, tanto los negativos como los positivos. En segundo lugar, la declaración legal de emergencia de la policía. Esta medida concedía a Arslanian poderes extraordinarios para omitir el debido proceso administrativo en los casos disciplinarios, así como en promociones (los "palos y zanahorias" clásicos). Como resultado, se debilitaron las reglas formales, mientras que se reforzaron las reglas informales, que a su vez alentó la subcultura policial de "*mantenerse fuera de los problemas*". En tercer lugar, como los reformadores no entendieron las consecuencias involuntarias de las dos medidas anteriores, creyeron que cuando los jefes policiales no cumplían con los estándares operativos establecidos, estaban involucrados en una especie de sabotaje. Por consiguiente, una vez detectados, eran apartados de su cargo o despedidos. Entonces, hubo una fuerte tendencia a la sustitución de los jefes de distritos y departamentales, lo que debilitó aún más la idea de profesionalismo.

Por lo tanto, las contra-reformas no enfrentaron ninguna oposición interna para revertir la reforma de ninguna estructura profesional civil o policial creada por la reforma. En otras palabras, la contra-reforma no significó el debilitamiento capacidades de gobernabilidad.

En este sentido, cuando la segunda reforma realizó mejoras en las capacidades de gobierno, la innovación fue mantenida por la siguiente administración. Ese es el caso del sistema de llamadas de emergencias 911. El programa fue diseñado antes de la segunda reforma, implementado por la reforma, y continuó y se amplió en la segunda contra-reforma, ya que realmente mejora la capacidad de respuesta a una emergencia, permite evaluar las actividades de la policía y generó un impacto positivo en la población. Revertir esta innovación hubiese generado costos políticos en el nuevo gobierno y disminuido capacidades de gestión.

- ii) *Las reformas pueden arrasar los "triángulos de hierro" dentro de los cuales se formula y gestiona una política. La destrucción de estos "triángulos" puede ser necesaria para*

---

<sup>32</sup> La creación de la Policía de Buenos Aires 2 se podría considerar como una estructura profesional que fue construida por la segunda reforma. Sin embargo, su pequeña escala, así como la falta de reconocimiento social e impacto de su servicio en la gente no generaron costos de revertirla. Eso fue, precisamente, lo que ocurrió.

evitar que los patrones anteriores de gobierno se reproduzcan después de la reforma. En este sentido, los reformistas creían—y así lo manifestaban públicamente—que existían vínculos profundos y espurios entre bandas criminales, jefes de policía, y los IM en el Gran Buenos Aires. Entonces, la reforma intentó desarmar este "triángulo de hierro" mediante acciones en tres niveles diferentes: en el terreno, mediante la institucionalización de la participación comunitaria y el apartamiento formal de los IM del Conurbano del sistema de seguridad pública; en el nivel medio, mediante la regionalización del despliegue policial de acuerdo a los Departamentos Judiciales a fin de fomentar el control judicial y de los fiscales sobre la policía; y en el nivel superior, mediante el achatamiento de la estructura policial y la eliminación de los altos mandos, de modo de reducir los ámbitos y niveles de encubrimiento e incrementar la injerencia política en la gestión de la institución.

Sin embargo, este esquema no logró romper aquel "triángulo de hierro". Según reconocieron defensores de la reforma, "*The reform made progress until it reached local networks of corruption involving both the police and politicians...The role of police corruption in financing local politics and political campaigns constitutes a major Trojan horse in the recent history of reforms. Arlanián's attempt to dismantle it led to major resistance.*" (Seri & Estevez, 2010).

En lugar de romper el "triángulo de hierro", la reforma paradójicamente lo reforzó. En el caso de los IM con vínculos con jefes policiales de sus distritos que protegían delincuentes, se incentivó el problema de "*free-rider*". Ya que ellos no eran responsables formales por el desempeño policial en su municipio, según lo establecía expresamente el nuevo sistema de seguridad pública podían aprovechar la influencia política informal sobre la policía (por ejemplo, presionar políticamente en el gobierno provincial para cambiar un comisario de su municipio) para celebrar acuerdos ilegales con los jefes policiales de su distrito, sin rendir cuentas a sus electores.

- iii) *Las reformas pueden incrementar los costos políticos de una reversión*, de modo de hacer el cambio más adherente. Al hacer esto se fomenta la credibilidad de la reforma y se refuerza la confianza de los actores fundamentales que el proceso de cambio continuará. En este sentido, las reformas no estuvieron atadas a ningún compromiso particular—como financiación, asesoramiento, o acuerdos internacionales—que tienden a asegurar su estabilidad. En este sentido, las dos contra-reformas estuvieron libres de ataduras para revertir el proceso de reforma.
- iv) *Las reformas pueden mover el ámbito en donde se discute una determinada política hacia otro en el que la coalición reformista goza de una mejor posición*. El lugar en el que un asunto es discutido y una política es formulada impacta en la permeabilidad de una política al accionar de ciertos actores y su blindaje respecto a las presiones de otro.<sup>33</sup> Las reformas tuvieron éxito en este punto, con la creación del Ministerio de Seguridad como la oficina en donde las políticas de seguridad son diseñadas e implementadas. Antes de la primera reforma, las funciones se localizaban en el

---

<sup>33</sup> Por ejemplo, quitar el asunto del narcotráfico de la agenda de defensa nacional ("nuevas amenazas") permite blindar de la influencia de los actores que pregonan el involucramiento de las fuerzas armadas en las tareas de prevención y represión del tráfico ilegal de drogas.



Ministerio de Gobierno. Este es el ministro que maneja la política del gabinete, por lo que las decisiones de políticas de seguridad—un asunto que hasta mediados de los noventa no revestía el menor de los problemas—lógicamente eran delegadas en la policía. Desde que la primera reforma se llevó a cabo, ninguna gestión si quiera intentó considerar la eliminación del Ministerio de Seguridad como una opción. La primera contra-reforma, por ejemplo, nombró a un ex jefe de policía como ministro, pero no eliminó el cargo.

Siguiendo con el argumento de Patashnik (2008), la otra manera que tienen las políticas reformistas de reconfigurar la dinámica política es generando “*feedbacks*” positivos, lo que significa la creación de nuevos hechos políticos sobre el terreno que fortalezcan el nuevo orden creado por la reforma, en relación al viejo. Esto podría ser considerado como el aspecto más débil de las reformas.

Ciertamente, las reformas policiales en la PBA no fueron capaces de impulsar “*feedbacks*” positivos que eleven los costos de derogarla. En pocas palabras, los “*feedbacks*” positivos pueden ser alcanzados mediante la reformulación de las identidades, intereses y objetivos de los individuos y grupos electoralmente significativos, alentando la movilización política y la creación de expectativas entre las personas y grupos que hacen difícil o poco atractivo para los líderes políticos revertir su curso y/o, finalmente, asignando recursos políticos en los lugares o actores comprometidos con la reforma. En detalle:

- i. *Las reformas pueden reformular las identidades y los intereses de los grupos electoralmente significativos*, de modo de alinearlos con la continuidad de la reforma en curso. Uno de los problemas más importantes para la sostenibilidad de reforma policial en la PBA fue que ningún grupo político y/o electoralmente importante para ganar una elección en la provincia estaba comprometido con el mantenimiento de la reforma. Nadie se apropió de la reforma, y nadie oponía un derecho otorgado por la reforma policial a cualquier intento de reversión. Ni los sectores electorales relevantes, ni los empresarios, ni los IM del Conurbano, tres grupos política y electoralmente determinantes en la PBA, se encontraban a bordo de la reforma.

Además, no hubo sectores electorales generales y/o especiales comprometidos en el proceso de reforma, ya que, en el terreno, nadie percibió ningún cambio sustancial en la actuación policial. Las víctimas de la brutalidad policial anterior a la reforma—teóricamente en favor de las políticas reformistas—no constituyeron un actor con la relevancia suficiente para sopesar las presiones contra la reforma, muchas veces alimentadas por los hechos de inseguridad.

El ciudadano de a pie, aquejado objetiva y subjetivamente por el nivel de criminalidad, no se sintió tampoco involucrado en el proceso de reforma. El enfoque de arriba hacia abajo y eminentemente legalista que animó el diseño de la política reformista condujo a cambios macro-legales y orgánico-estructurales que no impactaron el día a día de la actividad policial, es decir, el desempeño policial cotidiano en la calle. En un sentido extremo, las comisarías y patrullas de la policía no tomaron nota de la reforma en curso.

Esto fue un resultado inesperable para los reformadores, pero lógico para el analista de la reforma. A la luz de la Teoría de la Motivación – Higiene (Herzberg, 1954), la reforma falló en trabajar sobre los factores de higiene que afectaron/afectan la motivación del personal policial. Por caso, el estilo de supervisión y control del personal, que seguía basado en criterios meramente subjetivos y carente de sentido institucional (por ejemplo, el ascenso o el destino pueden estar dados por la conveniencia personal de algún jefe o político); el estado de las relaciones interpersonales dentro de la organización, donde predominaban las internas y denuncias anónimas alentadas desde la conducción ministerial; las condiciones infra-humanas de trabajo; el nivel y régimen salarial, que obliga a sobre-emplearse para generar un ingreso razonable. Ninguno de estos factores fue corregido por la reforma, lo que mantuvo altos los niveles de insatisfacción del personal. Al mismo tiempo, la reforma tampoco trabajó eficazmente en los factores de motivación, como el reconocimiento social del policía y su progreso material, el crecimiento profesional o la expansión de responsabilidades. Por el contrario, la justificación de la creación de la Policía Buenos Aires 2 era que “*La Bonaerense*” era irrecuperable. Existía porque era un mal necesario, que iría a desaparecer en el tiempo. En este contexto, resulta por demás lógico que el policía de “*La Bonaerense*” no se encuentre motivado y comprometido en mejorar la calidad del servicio que presta.

Los IM del Conurbano, grandes actores de la política de la PBA, fueron intencionalmente dejados a un lado del proceso de reforma. La primera reforma optó por un camino de regionalización para el nuevo despliegue policial, y la segunda reforma siguió una desconcentración operativa (policía distrital), antes que una descentralización local. Sin embargo, al hacer eso, ningún actor político se apropió de la reforma. Si la suposición de que los vínculos ilegales entre alcaldes y jefes de policía era cierta, un mejor enfoque hubiese sido incorporarlos formalmente al sistema de seguridad pública con el fin de hacer que los IM rindan cuenta electoralmente por la política de seguridad en sus distritos. Peor aún, para la gran mayoría de los IM que no tenían esa complicidad, el escenario no les permitió resolver el problema de la corrupción de la policía, ya que no tenían ninguna capacidad formal sobre la policía en sus municipios. Así, el incentivo político que la misma reforma ofreció a los IM era que critiquen públicamente a la reforma por la situación de seguridad de sus municipios. Esta posición política de los IM fue la que recogió Scioli.

La reforma del sistema de justicia penal, hecho en el mismo momento que la primera reforma de la policía, se puede utilizar como un argumento contra-fáctico en este sentido. A pesar de la reforma procesal penal no mejoró significativamente el desempeño de la justicia y que los índices de aprobación de los fiscales y los jueces están apenas por encima de los de la misma policía, ningún gobierno intentó derogar la reforma procesal penal. Una de las posibles explicaciones es que la reforma otorgó derecho de existencia a un nuevo actor, los fiscales, que son suficientemente fuertes como para elevar los costos de cualquier intento de modificación de su estatuto. En otras palabras, existe ahora un actor de peso, que se ha apropiado de la reforma. En el ámbito policial no ocurrió nada similar.

- ii. *La movilización política o social.* El programa de participación comunitaria pretendió ser la "bala de plata" de los reformadores para romper el mencionado "triángulo de hierro" y promover la eficacia y la integridad de la policía. Sin embargo, se basó en una hipótesis débil: la comunidad participará sostenida y masivamente cuando se abran los canales institucionales para hacerlo. Sin embargo, la realidad no confirmó dicho supuesto. Por el contrario, ocurrieron dos desviaciones. En primer lugar, se utilizaron los foros vecinales para continuar las luchas políticas locales. Los que en el municipio representaban al partido de la oposición intentaron utilizar los foros como espacios institucionales desde donde criticar a las administraciones locales. Por lo tanto, los IM trataron de ocupar los foros con sus propios partidarios. Como resultado, los ciudadanos a-partidarios se alejaron de los foros.<sup>34</sup> En segundo lugar, cuando el fenómeno anterior no sucedió, la participación de la comunidad estuvo lejos de involucrar a sectores representativos de la trama social o de victimización local. Como bien explica Skogan (1988), la participación comunitaria en materia de seguridad tiene patrones de involucramiento desproporcionales y no lineales en el tiempo. En la PBA, comerciantes locales y personas de clase media alta, que ya tenían una relación establecida con las comisarías, fueron los participantes habituales. Por lo tanto, el control sobre la policía no mejoró como se esperaba
- iii. *Asignación de recursos políticos en lugares o actores comprometidos con la reforma.* Al respecto, la reforma trató de potenciar escenarios y actores que se esperaba iban a sostener el proceso de reforma más allá del mandato de Arslanian. Los foros vecinales fueron la sede que los reformadores buscaron encumbrar para tal fin. Los académicos, universidades y el movimiento de la sociedad civil comprometida con la defensa de los derechos humanos fueron los actores que los reformistas pretendieron empoderar como fiduciarios de la reforma. Sin embargo, ninguno de ellos tenía el peso político y social para dar cuenta de esta tarea en la política de PBA. Como consecuencia, los costos de transacción de los liderazgos políticos que optaron por revertir el proceso de reforma eran prácticamente inexistentes, dado que los actores que se comprometieron con la reforma no tuvieron la entidad o los recursos necesarios para defenderla en la arena política.

## V. Conclusión

*“No hay nada más difícil de llevar a cabo, ni de más dudoso éxito, ni más peligroso de manejar, que iniciar un nuevo orden de cosas.”*  
–Nicolo Maquiavelli

---

<sup>34</sup> Consistente con lo que sostiene Dammert (2004), “.....(cuando) las propuestas y reclamos del público no son canalizados adecuadamente, la presencia comunitaria disminuye y, por ende, se limitan las probabilidades de éxito de las políticas de prevención.”

El propósito principal de este trabajo es argumentar a favor de una hipótesis alternativa para entender por qué las dos reformas policiales en la PBA fueron revertidas por el mismo partido político que las adoptó. Es decir, ¿por qué no lograron mantenerse en el tiempo?

A lo largo de casi seis años, divididos en dos etapas, se llevó a cabo el proceso de reforma policial más importante hasta la fecha en Argentina, en su provincia más grande (PBA), en su mayor fuerza policial (POLBAIRES) y bajo la dirección del paradigma moderno de seguridad democrática. La experiencia ha sido juzgada como el intento más importante para transformar la fuerza policial de la provincia desde de su creación.

A pesar que las condiciones para la adopción de la reforma fueron prometedores, las reformas fueron derogadas dos veces. A diferencia de muchos de los estudios realizados hasta el momento, este documento se centra en lo que los teóricos refieren como el "problema de compromiso", es decir, la incapacidad de un gobierno soberano de obligarse a sí mismo o a sus sucesores y adopta un enfoque de análisis de políticas públicas focalizado en la sostenibilidad de estas.

Analizando los procesos de reformas y contra-reformas (sección III) desde una perspectiva de sostenibilidad del cambio (sección II), este trabajo intenta demostrar que las políticas de reforma sufrieron de ciertos defectos graves, que a la postre debilitaron su capacidad de perdurar. En particular, las políticas de reforma fracasaron en promover dos aspectos cruciales para su sostenibilidad (sección IV). Por un lado, el diseño de política reformista empleado no se orientó a reconfigurar la dinámica político-institucional en favor de la reforma. Esto significó que las reformas no buscaron: i) fortalecer las capacidades de gobierno; ii) arrasar "triángulos de hierro"; y iii) aumentar los costos políticos de la derogación de la reforma. Por otro, las reformas no lograron generar y gestionar "feedbacks" positivos con el fin de soportar el proceso de reforma. Esto significa que fracasaron en: i) reformar las identidades y los intereses de los grupos relevantes de electores; ii) movilizar a la ciudadanía en favor de la reforma, y iii) asignar recursos políticos en lugares o actores comprometidos con la reforma.

Desde el argumento presentado en este trabajo, algunas conclusiones generales se pueden extraer en base al caso de la PBA con el fin de orientar el diseño de una reforma policial duradera. Estas conclusiones no son exhaustivas y deben ser consideradas simplemente como nuevas hipótesis que requieren mayor análisis comparativo y evidencia empírica, pero representan una perspectiva alternativa a la opinión generalizada sobre el asunto objeto del presente documento. Además, están destinados a arrojar luz sobre las condiciones para la perdurabilidad de una política reformista más que para el diseño de una reforma policial en sí misma.

*i) La "trampa" en la adopción de la reforma: los factores que promueven una reforma de la policía no son los mismos que se requieren para hacer que dure*

Ciertamente, el contexto y los factores que intervienen en la apertura de la ventana para la adopción de la reforma, así como las imágenes públicas y los actores/emprendedores de políticas que participan en el proceso de definición de problema, no son los mismos que se

necesitan para hacer una reforma sostenible. Así como “...*los recursos políticos válidos para reformas de tipo marco o de shock no son suficientes para el abordaje de políticas de tipo micro, graduales y de largo plazo...*” (Fohrig and Pomares, 2004), la coalición y las condiciones para la adopción de una reforma son diferentes de las necesarias para su mantenimiento.

Muchos académicos han culpado al contexto de aumento del delito por las derogaciones de reforma. Cuando Eaton (2008) analiza los obstáculos a la reforma policial en Argentina, afirma que la creciente inseguridad dificulta la reforma de la policía mediante el fortalecimiento de los grupos pro-orden. Sugiere entonces que estos deben ser considerados como los retos para hacer frente, al momento del diseño de políticas y estrategias de reforma.

Sin embargo, este contexto de delito creciente es, precisamente, lo que contribuye a abrir la ventana política para la reforma. Es debido a este contexto particular que los flujos de problemas, la política y las políticas se juntan, como se explica en la sección II, y provocan la apertura de la ventana de reforma.

Cuando las ventanas se abren en la política, y el proceso es predominantemente ideológico, las soluciones son más importantes que los problemas y las políticas están lógicamente hechas bajo ciertos supuestos y valores teóricos. En este caso, las coaliciones de reforma juegan un papel muy importante en el proceso de definición del problema, según mostró el caso PBA.

Sin embargo, dar cuenta de las expectativas sostenidas por la coalición reformista no garantiza la sostenibilidad de la reforma. En otras palabras, las condiciones que hacen que la reforma se adopte no son las mismas que las requeridas para que la reforma se sostenga en el tiempo. Acontecimientos sangrientos de alto impacto social que involucran a agentes de POLBAIRES, en un contexto de altos niveles de criminalidad, abrieron una ventana en la arena política. Entonces, una coalición reformista previamente establecida utilizó esa ventana para promover soluciones previamente definidas que esperaban encontrarse con un problema para transformarse en política pública. En cierto sentido, la solución estaba flotando y esperando la oportunidad de conocer a su problema.

La racionalidad de la política reformista estuvo localizada dentro del paradigma utilizado para la construcción de la solución—el paradigma de la seguridad democrática—antes que en la secuencia de acciones necesarias para resolver el problema mismo. Lo que importó más fue la solución a adoptar—esto es, una policía formateada al calor de ciertos principios—en lugar del problema a resolver—esto es, administrar el delito en niveles socialmente aceptables. Es por eso que a pesar de la coalición reformista era fuerte y las condiciones para el diseño y aplicación de políticas eran muy prometedoras, las reformas se terminaron derogando cuando los nuevos gobiernos se apoyaron en coaliciones distintas a la reformista.

En este sentido, las características de la ventana de política pueden alentar a algunas soluciones de política que a su vez debilitan la sostenibilidad de la política. Por ejemplo,

Arslanián dijo que tenía suerte, “*paradoxically for having found the (POLBAIRES) in such a degree of decomposition, that it was easy for me to introduce changes and proposals,*” (Seri & Estevez, 2008). La política de reforma responde a las características del contexto en el que se abrió la ventana de la política y de la forma en que el problema se definió. La magnitud de la crisis (asesinato de Cabezas en 1997, asesinato de Axel Blumberg en 2004) hizo más amplia la apertura de la ventana de política y más viable la solución de política adoptada, pero no más sostenible.

Lo que sucedió con el compromiso de la policía con la reforma es un punto de este argumento. Las reformas se adoptaron porque las ventanas de política fueron abiertas por casos de brutalidad y/o corrupción policial. Estos hechos permitieron que las imágenes públicas contra el modelo policial existente den forma al proceso de definición de problema y así, a la solución de política: si el nivel de delito se debe a la corrupción policial y su auto-gobierno ineficiente, la política de seguridad se reduce a reformar la policía para eliminar la corrupción y asegurar el liderazgo civil. Sin embargo, después de la adopción de la reforma, el gobierno necesitaba una policía comprometida con su deber para poder dar cuenta del delito. Pero la imagen pública que disparó la reforma ponía a los reformadores en una encrucijada. Según Herzberg (1954), los factores que favorecen la motivación entre los operadores son los logros profesionales, el reconocimiento, el trabajo mismo, la responsabilidad, el progreso, el crecimiento. Trabajar en esos factores sería crítico para modificar la actuación policial. Sin embargo, este conjunto de factores contradecía la imagen pública que disparó la adopción de las reformas y que los reformadores alimentaron para legitimar su solución previamente elaborada. En cierto sentido, las reformas cayeron en una "trampa": los factores necesarios para adoptarlas socavaron los factores para sostenerlas.

ii) *Las condiciones políticas para hacer las reformas policiales duraderas no deben ser considerados como factores dados*

Muchos de los estudios en estos temas han sostenido un enfoque racional para analizar el fracaso de la reforma policial y prescribir recomendaciones. Hinton afirma que “... *In Argentina and Brazil, efforts at police reform to date have been at odds with the patterns of patronage, clientelism, unholy alliances, and impunity that continue to prevail at the highest levels of the executive, legislative, and judicial branches of government.*” En una línea similar, Estevez (2009) cree que “*Long-lasting reforms require political will, multi-partisan policies, strategy and expertise, social support, interdisciplinary and inter-sectorial actions.*” En suma, ciertas condiciones políticas serían condición *sine qua non* para generar una reforma exitosa. Sin embargo, estas condiciones raramente están presentes en la mayoría de las políticas públicas de la Argentina.

Como se explica en la sección II, el enfoque racional ignora el rol que juega la política (“*politics*”) en el proceso de las políticas públicas (“*policies*”). De este modo, los reformadores trabajaron bajo el supuesto (equivocado) que el respaldo político recogido en

el momento de la adopción de la reforma se mantendría sin cambios a lo largo del proceso de la reforma.

Basado en este supuesto, en general las políticas de seguridad en el PBA oscilaron durante los últimos veinte años entre el control civil y la autonomía de la policía. Por un lado, los reformadores han tratado de diseñar un programa de reformas en el que mando, gestión y supervisión de las actividades policiales cotidianas quedaba a cargo de las autoridades civiles, no policiales. Por otro lado, existe una presión hacia el reconocimiento de un terreno policial propio, con jefes de policía estableciendo sus propias prioridades, eligiendo estrategias de control de la delincuencia como mejor les parezca, manteniendo sus prerrogativas territoriales, y la negociación de cuotas de poder e impunidad con los funcionarios electos. De este modo, ambas perspectivas tomaron el respaldo político recogido en el punto de partida y lo asignaron o a micro-gestión de la policía para reducir la corrupción y brutalidad policial, o a la ampliación de la autonomía policial para aumentar su compromiso con la prevención del delito.

Sin embargo, en lugar de considerar los factores políticos como una condición dada, estos factores políticos pueden ser moldeados por la política de reforma para su propio interés. En otras palabras, la sostenibilidad de estas reformas depende de las reacciones, las expectativas y los cambios de comportamiento que generan las políticas reformistas en el tiempo. Y estas expectativas pueden ser manejadas de forma de fomentar la sostenibilidad de las reformas, como Moncada (2009) explica en el caso de Bogotá.

Porque el gobierno sigue existiendo después de la reforma, la política es ineludible. Como explican Bailey y Dammert (2006), la política es poder e involucra conflicto partidario, que por lo general se extiende a la burocracia y la estructura administrativa. Más aún, “...politics is about images and symbols. Citizens look to government for reassurance about the safety of their persons and property. ...” Entonces, los autores concluyen que

*“Symbolism should not be dismissed out of hand. Lasting improvements in security and justice administration take decades to accomplish. Symbols can help mobilize public support. They at least convey to audiences that leaders understand the urgency of the problem and are trying to respond. Symbolism, however, works mainly in the short term. It may buy time for governments to undertake substantive reforms.”*

Con todo, mientras que la reforma política puede tener como objetivo la promoción de objetivos correctos, es una empresa política del principio hasta el final. Por lo tanto, debe ser capaz de construir—desde la propia política pública—su propio respaldo político.

iii) *La política de reforma debe tener en cuenta no sólo la fase de ejecución, sino también su feedback para conseguir la sostenibilidad*

Algunos académicos han considerado que los problemas de implementación pueden explicar en parte el fracaso de las reformas. Por ejemplo, la resistencia de la policía—

arraigada en su cultura organizacional—ha sido considerado como un factor explicativo del fracaso reformista (Forigh and Pomares, 2004).

Sin embargo, la mayoría de las organizaciones públicas son especialmente reacias al riesgo y por definición son enemigas del cambio, al menos hasta cierto punto. De hecho, sería sorprendente si no lo fuesen, ya que las organizaciones se crean en primer lugar para reducir la incertidumbre y el riesgo.

Por lo tanto, mientras que las reformas policiales demandan normas jurídicas, estructuras organizativas y presupuestos renovados, debe quedar claro que las reformas descansan en las mentes, los comportamientos y decisiones del policía en el ejercicio de sus prácticas cotidianas. En este sentido, las leyes no son suficientes para transformar la cultura institucional.

En consecuencia, mientras que la perspectiva de la implementación pone el acento en factores presentes en la ejecución de las políticas que resultan claves para el éxito de la reforma, también pierde de vista ciertos aspectos importantes para hacer una reforma sostenible. En primer lugar, ve a la implementación como un proceso de ensamblaje, mientras que en realidad implica un proceso de "destrucción creativa". Lo que se monta es tan importante como lo que está desarmando, en una política de reforma policial.

En segundo lugar, la perspectiva de implementación se centra principalmente en la vida interna de las oficinas públicas y en la forma en que la política pública puede ser bloqueada o modificada en el ámbito administrativo, como se explicó con la cultura policial. Es por eso que los problemas de implementación clásicos incluyen resistencia burocrática, formalismo, y retardo. Mientras que estos problemas pueden afectar a la durabilidad de las reformas, el cambio puede fallar como resultado de las acciones (o inacciones) de los funcionarios políticos y decisores de políticas, en lugar de los burócratas. Esta es una distinción clave que este trabajo trata de abordar. Estos dos aspectos conducen a los *feedbacks* de las políticas como concepto básico para entender la sostenibilidad de la reforma.

Al respecto, un *feedback* positivo no necesariamente significa conseguir una reducción de la tasa de criminalidad. Como el caso PBA mostró, las variaciones en los índices de criminalidad no parecen ser un criterio adecuado para evaluar la sostenibilidad de la reforma. Mientras que el aumento de las tasas de criminalidad podría explicar la derogación de la primera reforma, ciertamente no puede explicar la reversión en la segunda reforma. Los reformadores estaban en condiciones de reclamar el crédito por obtener la criminalidad y la tasa de violencia más baja en muchos años. Sin embargo, un nuevo gobernador que pertenecía al mismo partido político de la administración que se había puesto en marcha la reforma, decidió derogarla. En consecuencia, una reforma puede ser apoyada o derogada, sin tener en cuenta la evolución del crimen.



En resumen, este trabajo intenta hacer un argumento a favor de una reforma policial viable para una sociedad democrática en América Latina, en general, y en Argentina, en particular. Al mantener la política dentro del análisis de las políticas públicas, una reforma policial exitosa puede alcanzarse siempre que se reconozca que las políticas públicas son parte de la esfera política, que establece determinadas oportunidades y riesgos que cualquier política pública debe tomar en cuenta. El enfoque racionalista sostenido por la mayoría de los estudios sobre reforma policial en la región pierde el punto de la política, culpando a factores políticos por los fracasos de la reforma policial. En cambio, la mirada alternativa que este documento pretende justificar fomenta el desarrollo de políticas públicas enmarcadas políticamente. En el contexto de América Latina, esto significa pasar del ampliamente difundido “paradigma de policía democrática” a uno de *policiamiento* profesional para nuestras (recientes) sociedades democráticas.

## Referencias

- Alda, Erik and Beliz, Gustavo (Eds.) (2007). *Cual es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Alvarez, Alejandro (Et.al) (2008). *Estado, democracia y seguridad ciudadana: Aportes para el debate*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Arslanian, Leon Carlos (2008). *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Edhasa, Buenos Aires.
- Bailey, David H. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*, US Department of Justice, Washington, DC.
- Bailey, John (2009). "Security Traps" and Democratic Governability in Latin America, in Bergman, Marcelo and Withehead, Laurence (Eds.) (2009). *Criminality, Public Security and the Challenges to Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, IN.
- Bailey, John and Dammert, Lucía, Eds. (2006). *Public security and police reform in the Americas*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Baumgartner, Frank and Jones, Bryan (2009). *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, 2<sup>nd</sup> Edition, Chicago.
- Bayley, David and Egon Bittner (1984). *Learning the Skills of Policing*, Law and Contemporary Problems 47(Autumn):35-59.
- Bayley, David H. and Nixon, Christine (2010). *The Changing Environment for Policing, 1985-2008*, Harvard Kennedy School and National Institute of Justice. Washington, DC.
- Bergman, Marcelo and Withehead, Laurence (2009). *Introduction: Criminality and Citizen Security in Latin America*, in Bergman, Marcelo and Withehead, Laurence (Eds.). *Criminality, Public Security and the Challenges to Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, IN.

- Bittner, Egon (1974). *Florence Nightingale in Pursuit of Willie Sutton: A Theory of Police*, In Herbert Jacob, ed., *The Potential for Reform of Criminal Justice*, Beverly Hills, CA: Sage, pp. 17-44.
- Black, Donald (1971). *The Social Organization of Arrest*, *Stanford Law Review* 23(June):1087-1111.
- Braga, Anthony A., Flynn, Edward A., Kelling, George L. and Cole, Christine M. (2011). *Moving the Work of Criminal Investigators Towards Crime Control*, Harvard Kennedy School, National Institute of Justice, Washington, DC.
- Bratton, William (2005). *Crime is Down in New York City: Blame the Police*. En Tim Newburn, ed., *Policing: Key Readings* (Cullompton, Devon, UK: Willan Publishing.), pp. 472-482.
- Can, Salih (2003). *A Comparative Model of Democracy, Respect for Human Rights, and the Rise of Democratic Policing Reforms*, *Electronic Journal of the Center for Research and Doctoral Studies in Educational Leadership*, Issue #3 University-wide Graduate Research Exchange, Sam Houston State University, April 2003.
- Casas-Zamora, Kevin (2013). *The Besieged Polis. Citizen Security and Democracy in Latin America*, Latina America Initiative at Brookings, Washington DC.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (2008). *Derechos Humanos en la Argentina – Informe 2008*, CELS & Siglo XXI, Buenos Aires.
- Centro de Estudios para el Desarrollo (2003). *Los Cambios necesarios; Informe dela Comisión Internacional para la Reforma Policial en Democracia*, Programa Policía y Sociedad Democrática, Santiago de Chile
- Dammert, Lucía (2004). *Participación comunitaria en la prevención del delito en América latina. ¿De qué participación hablamos?*, en Frühling y Candina (eds.). *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*, Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Eaton, Kent (2008). *Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties and Civil Society in Argentina's Public Security Crisis*, *Latin American Research Review*, Vol. 43, No. 3 (2008), pp. 5-32

- Estevez, Eduardo (2009). *Public Security and Police Reform in the Province of Buenos Aires: Balancing Preventive and Investigative Police* in G. Radha Kalyani (ed.) (2009), "Police Behavior: A Reform Approach", Amicus Books – Icfai University Press, Hyderabad, India.
- Fohrig, Alberto and Julia Pomares (2004). *Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de la provincia de Buenos Aires*, in Hugo Fruhling and Azun Candina, (Eds.). "Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur", Ced, Santiago de Chile.
- Fohrig, Alberto and Pomares, Julia (2013). *La seguridad pública en 30 años de democracia*, Revista SAAP, Vol. 7, No. 2, noviembre 2013, pp.283-288, Buenos Aires.
- Ford, Robert (2003). *Saying One Thing, Meaning Another: The Role of Parables in Police Training*, Police Quarterly 6(1):84-110.
- Frederic, Sabina & Sain, Marcelo (2008). *Profesionalización y reforma policial: concepciones sobre las prácticas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*, in Alvarez, Alejandro (Et.al). *Estado, democracia y seguridad ciudadana: Aportes para el debate*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires.
- Fruhling, Hugo (2001). *La reforma policial y el proceso de democratización de América latina*, Documentos de Trabajo, Centro de Estudios para el Desarrollo, Santiago de Chile.
- Fruhling, Hugo and Candina, Azun, Eds. (2004). *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. Centro de Estudios para el Desarrollo (CEDS). Santiago, Chile.
- Goldstein, Herman (1963). *Police Discretion: The Ideal versus the Real*, Public Administration Review, Vol. 23, No. 3, pp. 140-148
- Goldstein, Herman (1977). *Policing a free society*, Ballinger Publishing Company, Massachusetts: Cambridge, 372 p.
- Hinton, Mercedes S. (2005). *A distant reality: Democratic policing in Argentina and Brazil*, Criminology and Criminal Justice, Vol.5 (1), p. 75-100.

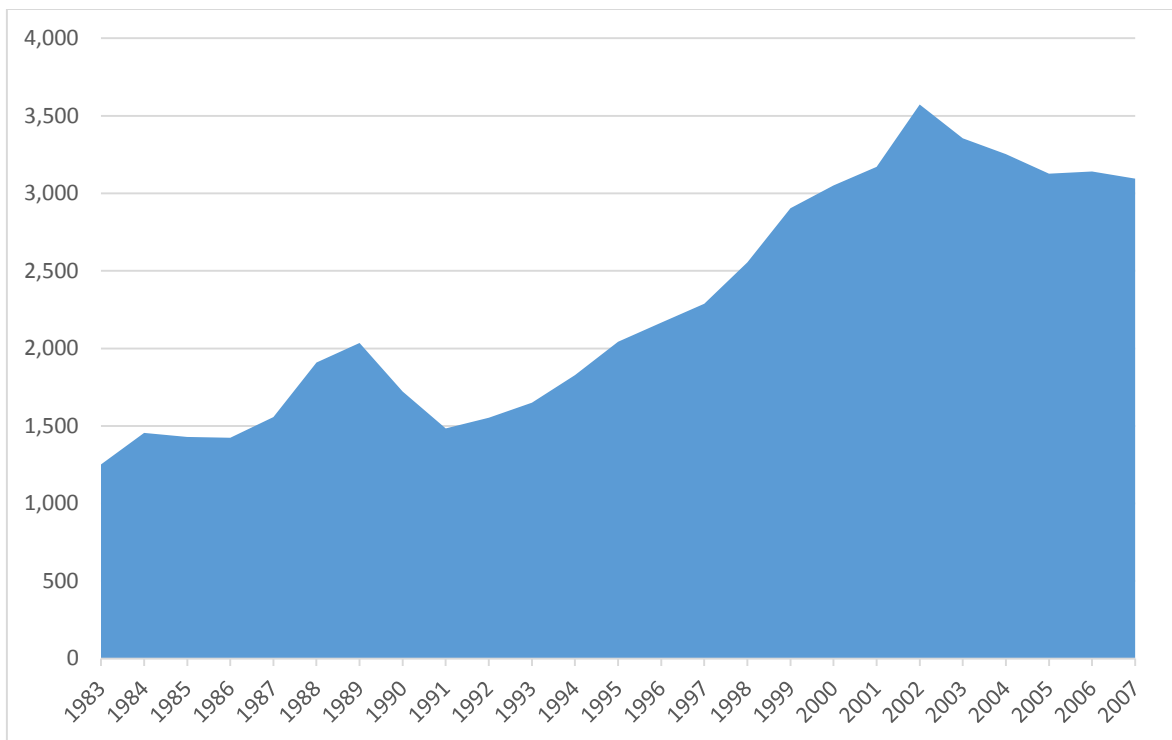
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harper Collins, 2<sup>nd</sup> edition, New York.
- Lindblom, Charles (1959). *The science of "muddling through"*, Public Administration Review, 19:2, 79-88.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*, Russell Sage Foundation, XX.
- Mastrofski, Stephen and R. Richard Ritti (1996). *Police Training and the Effects of Organization on Drunk Driving Enforcement*, Justice Quarterly 13:291-320.
- Mastrofski, Stephen, Michael Reisig and John McCluskey (2002). *Police Disrespect Toward the Public: An Encounter-Based Analysis*, Criminology 40:519-552.
- Medrano, José María (1995), *La crisis del Estado*, en Colección, Año I, número 2, CECPUCA Ediciones, Buenos Aires, págs. 49-68
- Moncada, Eduardo (2009). *Toward Democratic Policing in Colombia? Institutional Accountability through Lateral Reform*, Comparative Politics (July), 431-449.
- Moore, M., Sparrow, M., and Spelman, W. (1997). *Innovations in policing: From production lines to job shops*. In A. Althuser and Ro. Behn (eds.), *Innovations in American Government: Challenges, opportunities, and dilemmas*. Brookings Institution Press, Washington DC.
- Mota Prado, Mariana; Trebilcock, Michael & Hartford, Patrick (2012). *Police Reform in Violent Democracies in Latin America*, Hague Journal on the Rule of Law, 4 : 252–285.
- Muir, William (1977). *Police: Streetcorner Politicians*, Chicago: University of Chicago Press.
- Paoline III, Eugene & William Terrill (2011). *Listen to Me! Police Officers' Views of Appropriate Use of Force*, Journal of Crime and Justice 34(3):178-189.
- Paoline III, Eugene (2003). *Taking Stock: Toward a Richer Understanding of Police Culture*, Journal of Criminal Justice 31(3):199-214.

- Patashnik (2008). *Reform at risk. What happens after major policy changes are enacted?*, Princeton University Press.
- Rose, Richard (1990). *Inheritance before choice in public policy*, Journal of Theoretical Politics, 2 (3): 263-291.
- Sain, Marcelo (2006). *Police, Politics, and Society in the Province of Buenos Aires.*, in Edward Epstein, and David Pion-Berlin (eds.). *Broken Promises? The Argentine Crisis and Argentine Democracy*, Lexington Books, Lanham, MD.
- Sain, Marcelo (2008). *El Leviatán Azul: Policía y Política en la Argentina*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Seri, Guillermina and Eduardo Estévez (2010). *Beyond Police Reforms: The Case of the Bonaerense, an (Un)Democratic Police Puzzle*, Paper presented at the annual meeting of the Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, LA.
- Skogan, Wesley (1988). *Community organizations and crime*, Crime and Justice, Vol. 10, pp. 39-78.
- Stone, Deborah (2012). *Policy paradox. The art of political decision making*, Norton, New York.
- Sykes, Richard and E. Brent (1980). *The Regulation of Interaction by Police: A Systems View of Taking Charge*. Criminology 18(2):182-197.
- Uildriks, Niels (Ed.) (2009). *Policing Insecurity. Police reform, security, and human rights in Latin America*. Lexington Books. Lanham, MD.
- Ungar, Mark (2002). *Elusive Reform. Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Inc.. Colorado.
- Ungar, Mark (2009a). *La mano dura. Current dilemmas in Latin America police reform*, In Marcelo Bergman and Laurence Whitehead, eds., *Criminality, Public Security, and the Challenge to Democracy in Latin America* (Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 2009).

- Ungar, Mark (2009b). *Police reforms in Argentina: Public Security versus Human Rights*, in Uildriks, Niels (Ed.) (2009). *Policing Insecurity. Police reform, security, and human rights in Latin America*. Lexington Books. Lanham, MD.
- Ungar, Mark (2011). *Policing Democracy. Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Weisburd, David and Braga, Anthony (eds.) (2006). *Police innovation. Contrasting perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Willis, James (2013). *Improving Police: What's Craft Got to Do with It?*, Police Foundation, Ideas on American Policing, Number 16, Washington, DC.
- Willis, James and Stephen D. Mastrofski (2014). *Pulling Together: Integrating Craft and Science*, Policing, Special Issue: Police Science, 8 (4): 321-329.
- Wilson, James Q. (1989). *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York.
- Wood, Richard; Mariah Davis, and Amelia Rouse (2004). *Diving into Quicksand: Program Implementation and Police Subcultures*, en Wesley G. Skogan, ed. *Community Policing: Can It Work?*. Belmont, CA: Wadsworth/Thomson:136-161.
- Worden, Robert (1989). *Situational and attitudinal explanations of police behavior: a theoretical reappraisal and empirical assessment*, Law and Society Review, Vol. 23, No. 4, pp. 667-711.
- Zahariadis, Nikolaos (2007). *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects*, in Sabatier, Paul A. (eds.). *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Oxford.

## Apéndice

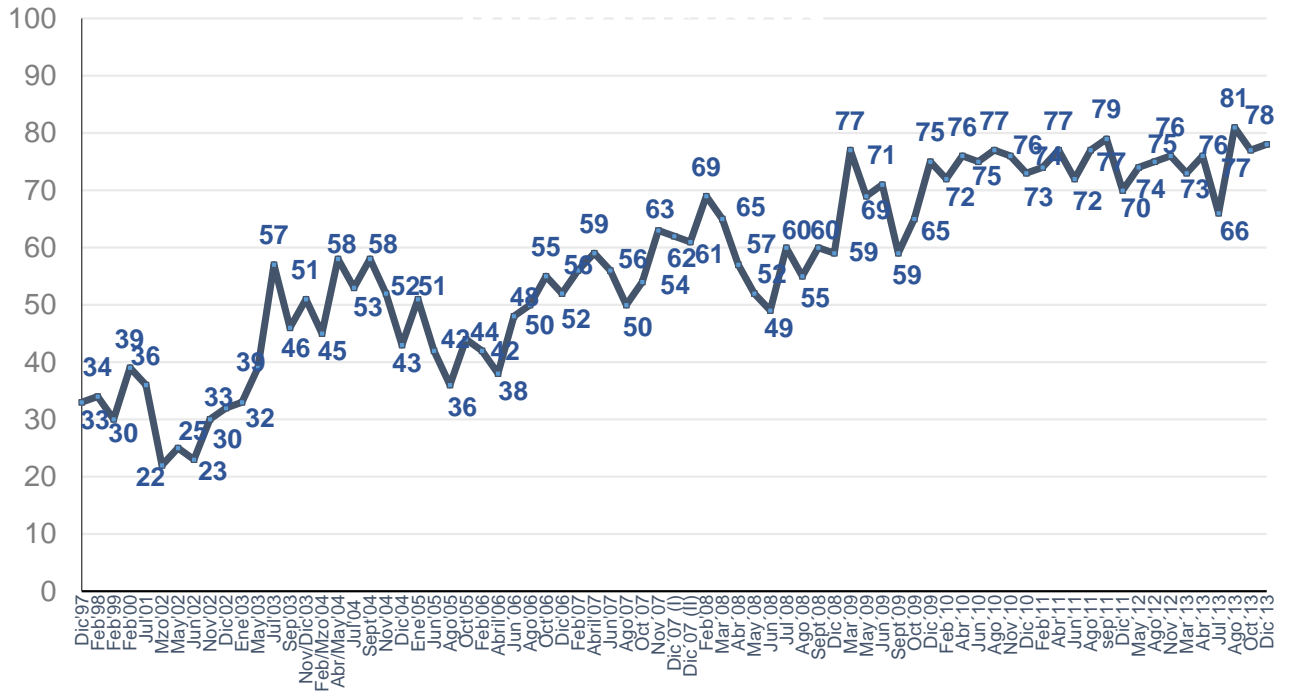
**Gráfico #1: Tasa de Delitos cada 100.000 hab., Argentina, 1983-2007**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y de la Dirección Nacional de Política Criminal

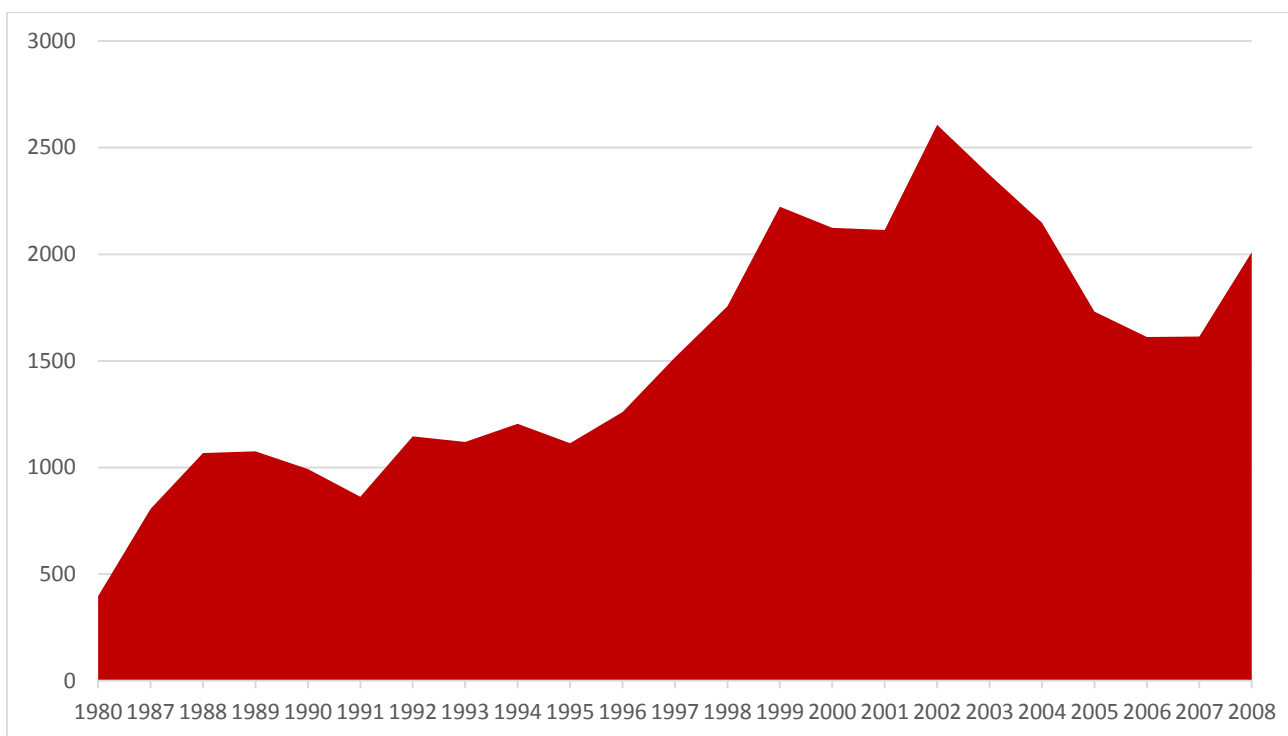


**Gráfico #2: ¿Cuál es el problema más grave en el país? ¿Y en segundo lugar? ¿Y en tercer lugar? EVOLUCIÓN DE La mención de la inseguridad como principal problema en el país**



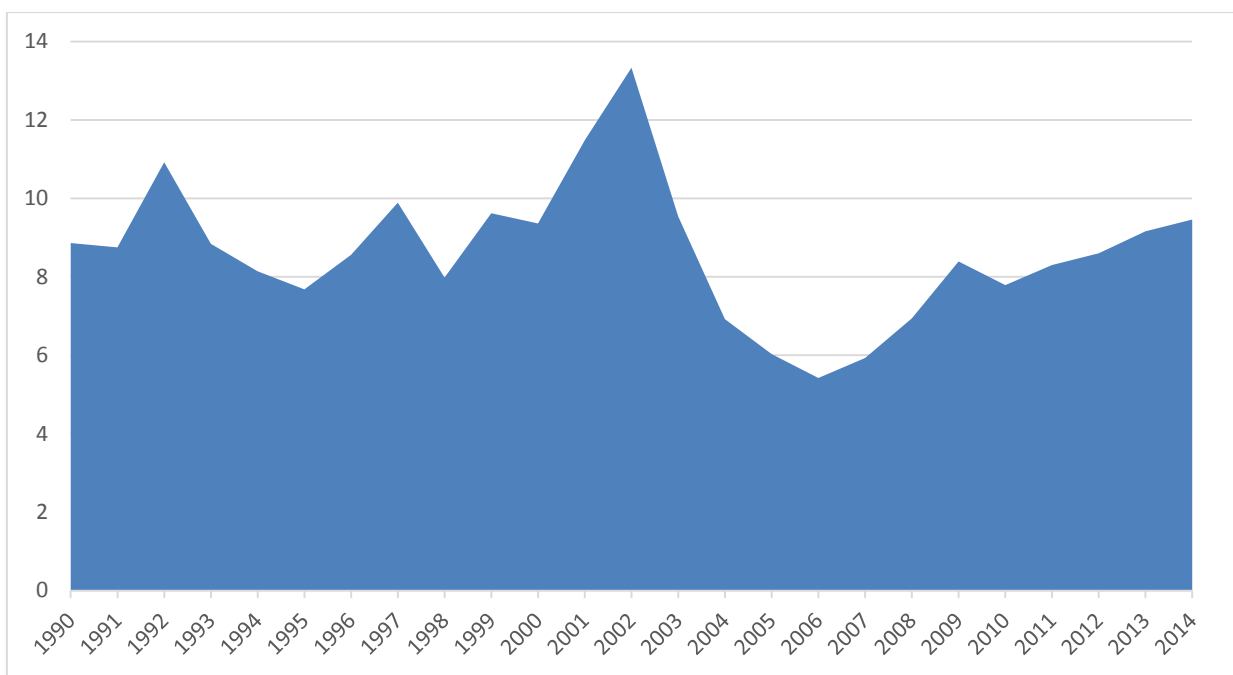
Fuente: IPSOS-Mora y Araujo

**Gráfico #3: Tasa de Delitos cada 100.000 hab., PBA, 1980 – 2008**



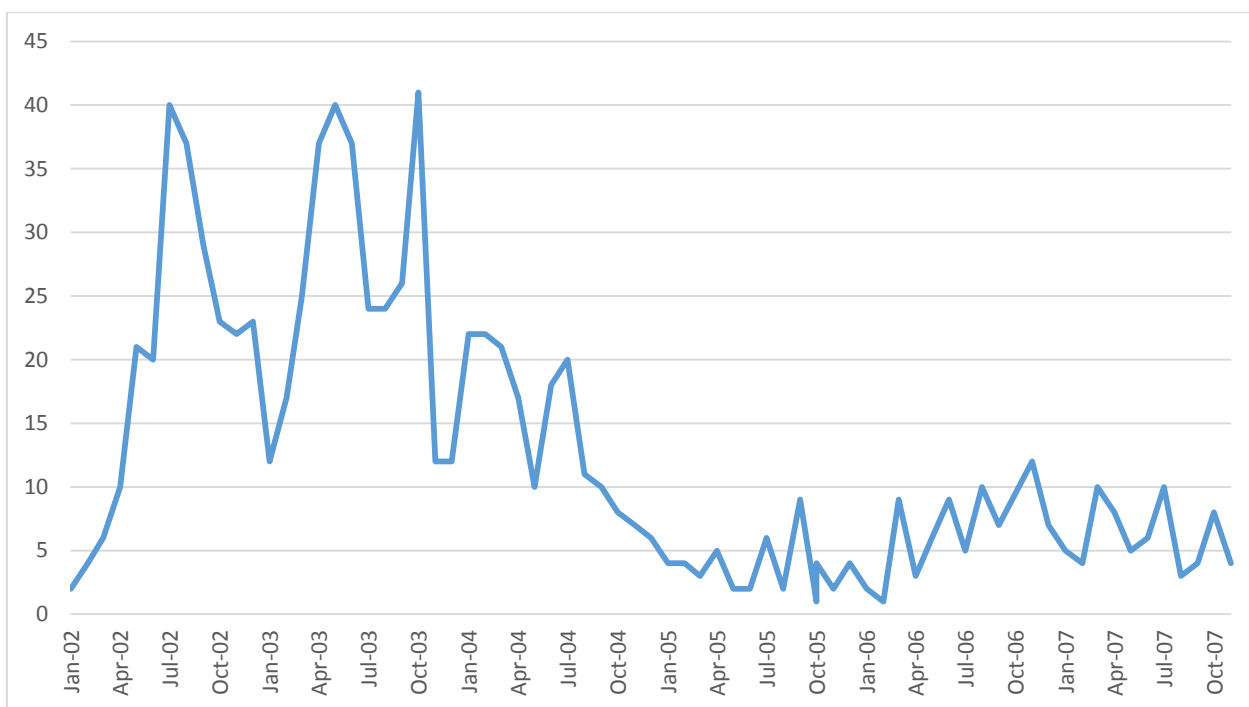
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal y de la Dirección Nacional de Política Criminal

**Gráfico #4: Tasa de Homicidios cada 100.000 hab., PBA, 1990 – 2014**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Política Criminal y de la Procuración General de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires.

**Gráfico #5: Evolución mensual de los hechos de secuestros extorsivos**



Fuente: Centro de Operaciones Policiales, PBA