

## **LA REFORMA POLICIAL COMO PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN. UNA REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA CRÍTICA Y MULTIDISCIPLINARIA PARA EL ESTUDIO DEL FENÓMENO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>**

*Andrés H. Escudero*

*Universidad Católica de Santiago del Estero. Universidad del Salvador*

*escudero\_andres@hotmail.com*

Recibido el 13 de noviembre de 2017. Aceptado el 15 de diciembre de 2017

Al querido profesor Néstor R. Legnani

### **Resumen**

El artículo desarrolla una revisión bibliográfica, encarada con perspectiva crítica y multidisciplinaria, de la producción académica relacionada con el fenómeno de la reforma de la organización policial en la Provincia de Buenos Aires (PBA). Los principales hitos de la literatura existente son expuestos en torno a un doble eje temporal-disciplinar. De esta manera, el artículo repasa los aportes pioneros de la política criminal, el derecho y la ciencia política; hilvana las principales líneas de continuidad de los estudios politológicos, y presta particular atención a los desafíos planteados por los más reciente estudios sociológicos, históricos, antropológicos y comunicacionales en relación a las agencias policiales y las políticas de seguridad. El principal objetivo del artículo es aportar una visión de conjunto acerca de la literatura

---

<sup>1</sup> El contenido que se discute en el presente artículo ha sido producido, en buena medida, dentro del marco de un proyecto de investigación más amplio desarrollado bajo la dirección de la Dra. Adriana Fassio en el Programa de Innovación y Métodos Experimentales Aplicados a la Gestión y a la Economía (PIMEAGE, IADCOM, UBA-FCE). Resulta de plena justicia utilizar este espacio para agradecer el acompañamiento intelectual e institucional recibido por parte del programa y su directora. El autor agradece, asimismo, el apoyo recibido por la Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE-DABA) y la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador (USAL) para el desarrollo de investigaciones vinculadas a las políticas de seguridad en la Provincia de Bs. As.

disponible que ayude a los colegas interesados en las políticas de seguridad de la PBA en el proceso de construcción de nuevos problemas, objetos e hipótesis para la investigación.<sup>2</sup>

### **Palabras clave**

Reforma policial - Políticas seguridad - Policía - Provincia de Buenos Aires

### **Abstract**

This article holds a critical and multidisciplinary bibliography revision about the literature related to police reform phenomena in Buenos Aires Province. The most important highlights of the existent literature are analyzed from both temporal and disciplinary approaches. This article offers an overview of the foundational studies related to political science and criminal law and underpin the further contributions to this agenda of the most recent political science based investigations. It also sums up the most salient contributions made from the anthropological, historical, sociological and communicational approaches. The main objective is to offer a general view of the studies on public security policies in Buenos Aires, that can help colleagues in dealing with the elaboration of new questions, problems and hypothesis for their researches.

**Keywords:** Police Reform - Crime Policy - Police - Buenos Aires Province

---

<sup>2</sup> Dado que se trata de un artículo dirigido a proveer una revisión bibliográfica de un tema de gran interés público y académico, el peligro de caer en omisiones resulta inevitable. El autor se disculpa de antemano por aquellos desconocimientos en los que pudiera incurrir. Como se dice en el mundo del derecho, la revisión de textos que se ofrece constituye una "enumeración ilustrativa, no limitativa".

## **Introducción**

La producción académica sobre las reformas policiales a nivel regional, nacional y provincial ha marchado al compás de las recurrentes crisis de las políticas de seguridad, la problematización de la inseguridad como cuestión pública y las violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) perpetradas en forma rutinaria y sistemática por agentes “encargados de hacer cumplir la ley”.<sup>3</sup> En este marco, los investigadores han centrado alternativamente su interés sobre distintas dimensiones de análisis del fenómeno, tales como las características de las policías y los agentes policiales así como sus reacciones frente a las políticas de reforma, los actores del sistema político y sus dinámicas de interacción, los medios de comunicación y la sociedad civil.

La diversidad no sólo puede apreciarse en relación a los objetos de estudio, sino también en base a los distintos saberes teóricos y disciplinares que fueron puestos en juego. En relación al caso específico de la PBA, la revisión de antecedentes da cuenta de un fuerte predominio de estudios de corte politológico que se extiende desde los albores de la agenda de investigación en los tempranos años 1990 hasta nuestros días. La última década del siglo XX y –más claramente– los primeros años del siglo XXI, permiten circunscribir una primera etapa “fundacional” de producciones vinculadas a la ciencia política, la política criminal y el derecho. Pocos años después, se inició el recorte de un segundo momento signado por un incremento exponencial del interés en los temas de seguridad y su extensión hacia otros campos disciplinares.<sup>4</sup> Así, emergieron una cantidad de investigaciones sociológicas, históricas, antropológicas y comunicacionales, que enriquecieron nuestro horizonte de comprensión del fenómeno, junto a una segunda tanda de estudios politológicos que refinaron y pusieron en tensión las hipótesis de los estudios antecedentes.

El presente artículo propone una revisión de la bibliografía más destacada siguiendo un eje cronológico-disciplinar. Esta revisión bibliográfica busca poner de manifiesto

---

<sup>3</sup> Véase el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas por Resolución 34/169 de 1979.

<sup>4</sup> Consideramos que uno de los indicadores más claros de este incremento del interés por las cuestiones policiales y de seguridad en el mundo académico es la gran cantidad de ponencias relativas al tema que son presentadas en congresos y jornadas por colegas e investigadores que incluyen desde estudiantes de grado hasta investigadores consagrados.

la riqueza contenida en los múltiples enfoques teóricos utilizados para el estudio de los asuntos policiales en la PBA. Nuestro objetivo principal es realizar una contribución tendiente a profundizar el incipiente diálogo entablado entre estos diversos abordajes. En ese diálogo anida un enorme potencial para el desarrollo de nuevas investigaciones que partan de una revisión crítica de aquello que hemos aprendido en los últimos años. A partir de una exposición de carácter general, pretendemos realizar una contribución al arduo proceso de construcción de problemas, objetos y preguntas que muchos colegas encaran al momento de realizar sus trabajos finales de carrera, sus tesis de maestría o doctorado, o sus proyectos de investigación.

La riqueza disciplinar que señalamos se encuentra atravesada por el hilo conductor que supone el abordaje de la policía en tanto burocracia administrativa. En tal sentido, veremos que muchos de los trabajos politológicos recuperan algunas de las preocupaciones centrales de la agenda de la sociología de las organizaciones públicas en su vertiente más weberiana, tales como la relación entre burocracia y poder, la tensión entre política y administración, los patrones de burocratización, el problema del particularismo y el principio de autoridad jerárquica. En contraste, las investigaciones histórico-antropológicas suelen problematizar la cuestión del poder al interior de la organización policial desde una perspectiva más foucaultiana.

Desde el punto de vista metodológico, para la selección de los textos analizados, nos inspiramos en las reflexiones de Sautu (2005) en relación a la construcción del marco teórico. Así, asumimos una estrategia de círculos concéntricos, abordando con mayor detenimiento aquellos estudios que tratan específicamente sobre la policía bonaerense (con particular énfasis en el fenómeno de la reforma policial, el núcleo duro de nuestro interés), para luego dar cuenta de otros estudios que –a pesar de no tener como principal objeto de estudio a la policía– versan acerca de la seguridad y la cuestión criminal. En cuanto a los criterios de búsqueda, la mayor parte de los trabajos fueron extraídos de la consulta a repositorios de tesis (UBA y UNLP, particularmente) y bases de datos relacionadas a publicaciones en revistas indexadas.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Nos han resultado de particular utilidad los recursos de búsqueda de la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, FLACSO Andes, la Biblioteca Electrónica MINCYT, la Red de Bibliotecas Virtuales CLACSO y las bases de las revistas especializadas “Delito y Sociedad” y URVIO.

Los primeros dos apartados se concentran en un repaso de los estudios fundacionales y de corte politológico. En el tercero damos cuenta de los aportes realizados desde el campo de la antropología. La cuarta sección trata sobre la creciente complejización del abordaje a partir de los hallazgos propuestos por investigaciones históricas, sociológicas y comunicacionales. El quinto aborda la incipiente construcción de un campo de estudios sobre seguridad y gobiernos locales; y en el sexto se ofrecen algunas reflexiones finales.

### **1. Los estudios “fundacionales”: obstáculos policiales, metáfora pactista y voluntad política**

En la literatura sobre políticas de seguridad resulta muy frecuente encontrarse con la “metáfora pactista”. Autores fundacionales de este campo, como Sain (1998; 2003), Ciafardini (2005) y Binder (2014) han referido la existencia de una suerte de dinámica contractual fáctica entre actores criminales, policiales y políticos. La institucionalización de esta dinámica en un “doble pacto” atentaría contra la gestión exitosa de las políticas de reforma. De acuerdo con Sain (2003), el vínculo entre los actores consiste en una suerte de pacto no escrito según el cual ambas partes aceptarían obligaciones de hacer y no hacer. En este marco, la policía asumiría el compromiso de gestionar la conflictividad derivada de las principales actividades delictivas desarrolladas en el territorio y de administrar (o repartir) la rentabilidad de los “nichos” delictuales.

Esta suerte de “gestión del delito” debía realizarse sin afectar hacia la baja el capital político de los líderes locales y provinciales, manteniendo niveles “tolerables” de tranquilidad pública. Los dirigentes políticos obtenían así una serie de ventajas: eludían el costo presupuestario de financiar una política de seguridad con ingresos públicos, en tanto que la policía cubría su propio déficit con la recaudación ilegal, y al mismo tiempo aportaba a la política recursos económicos y coercitivos siempre útiles para utilizarlos en luchas de poder. A cambio, la policía obtenía impunidad para sus actividades ilegales y autonomía para autogestionarse en base a criterios de “mano dura”.<sup>6</sup> Se configuró de esta manera un “doble pacto” (Binder, 2014: 30): un primer arreglo entre políticos y policías seguido de otro entre policías y delincuentes.

---

<sup>6</sup> Sain (2008, pp. 84-85) ha recurrido a los conceptos weberianos de *autonomía* y *heteronomía* para explicar este fenómeno. Según Weber (1992, p. 40), una asociación que goza de

El discurso experto construyó un diagnóstico basado en la existencia de una policía corrupta y autoritaria que funcionaba como límite a la implementación de modelos de seguridad democrática. La "terapia" necesaria consistía en un proceso de reforma que adaptara la agencia policial al nuevo espíritu democrático vigente desde 1983, para lo cual era necesaria la existencia de "voluntad política" y compromiso por parte de los gobernantes para abandonar la estrategia "delegacionista" y tomar en sus manos la conducción de la policía a través de la conformación de una estructura de mando de funcionarios civiles-profesionales.<sup>7</sup> Idealmente, la receta de política debía incluir cambios en el sistema de formación y capacitación, los criterios de carrera, los principios de actuación y el sistema de control interno; fomento de la participación comunitaria; subordinación de los efectivos policiales a los criterios estratégicos fijados por las autoridades políticas democráticas; y descentralización y desconcentración de las estructuras organizacionales (Arslanián, 1998; Chillier, 1998; Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, 2007; Rosúa, 1998; Sain, 1998).

Otra explicación habitual de los fracasos en las reformas policiales remite al concepto de "legado autoritario". Según Pereira y Ungar (2004) la transición a la democracia en los países del Cono Sur no trajo aparejado un cambio en los patrones de policiamiento. Así, lo que existe es un fenómeno de producción policial de prácticas autoritarias consolidadas a través de su repetición continua en ciclos históricos de largo alcance. El éxito o el fracaso de las reformas policiales son el resultado de la interacción entre estos patrones represivos, la confianza de la sociedad civil en la policía y el grado de centralización del sistema policial. Por su parte, Frühling (2009; 2012) escribió una serie de trabajos de gran influencia en el campo de expertos latinoamericanos en los cuales señaló un conjunto de aspectos propiamente policiales que funcionarían como resistencia a los procesos de reforma. De esta

---

autonomía es aquella en la cual el orden interno es configurado por sus propios miembros, en virtud, justamente, de su membresía al grupo. Al contrario, en las asociaciones heteronómicas, las pautas de ordenamiento emanan de personas ajenas y exteriores a ella. Así, la policía obtiene un margen muy amplio para mantener independencia en materia doctrinaria, orgánica y funcional, a raíz de lo cual se convierte en un actor político relevante en la disputa por la definición de la política de seguridad (Sain, 2008, p. 87).

<sup>7</sup> Se aclara que la expresión de "civiles-profesionales" se utiliza simplemente para distinguir a estos funcionarios de los altos mandos policiales, dado que los policías son también "civiles" que se distinguen, desde el punto de vista jurídico, por tener la competencia legal de interrumpir transitoriamente la libertad ambulatoria de un ciudadano.

manera, la subcultura interna de la policía, las convicciones ideológicas del personal policial (Frühling, 2009: 29; 2012: 77 y 84) y las reacciones ante las "purgas" (Frühling, 2009: 25), serían factores asociados a los fracasos reformistas.

Las políticas reformistas derivadas de este conjunto de estudios se vieron ampliamente influidas por el enfoque weberiano de las organizaciones. En efecto, el conjunto de cambios que proponían implementar sobre la burocracia policial se dirigía a "solucionar" lo que Perrow (1990: 7) señalaba como "los pecados de la burocracia", provenientes "del fracaso de burocratizar adecuadamente". En tal sentido, la burocracia policial era definida como portadora de una serie de defectos derivados de su matriz organizacional castrense, los cuales podían afrontarse a partir de intervenciones inspiradas en enfoques gerenciales asociados a la segunda generación de reformas del estado (Salles Kobilansky, 2011: 36-39).

Uno de los aportes más significativos de los estudios fundacionales fue la problematización de la relación entre política y policía. Aunque sus planteos enfatizaron la cuestión policial, los autores promovieron una "despolicialización" de la seguridad al llamar la atención sobre la responsabilidad de la dirigencia política. La crítica de la autonomía policial era, en el fondo, una impugnación a su contracara: la delegación política. En este sentido, el proceso de responsabilización de los actores gubernamentales –y más ampliamente, el carácter eminentemente político de aquello que ocurre con la policía y el delito– perduró como un punto de encuentro en la producción académica de las ciencias sociales y logró permear el debate público. Otro aporte fundamental ha sido su contribución a la definición pública de la inseguridad como un problema asociado íntimamente a la corrupción policial, lo cual contribuyó a la emergencia de "ventanas de oportunidad" para la adopción de políticas contrarias a la "mano dura".<sup>8</sup>

Como contracara, se ha señalado que el "discurso experto" tendió a distanciarse de las reglas del campo académico para convertirse en un instrumento ideológico utilizado en las luchas por posiciones de poder (Frederic, 2008). La adopción de políticas innovadoras y la creación de nuevas burocracias ministeriales para llevarlas a cabo generó una nueva arena de disputas en la que civiles expertos desplazaron a (o se ubicaron por encima de) los cuadros policiales de carrera. Así, los *discursos* expertos se constituyeron en una forma de legitimación de la posición que los *actores* expertos reclamaban para sí. Finalmente, consideramos que parte de los estudios

---

<sup>8</sup> El concepto de "ventana de política" fue acuñado por Kingdom (1984).

iniciales se desarrollaron con un cierto tinte normativista en relación al deber ser de las lógicas políticas, presentando como “contradictorias” o “carentes de voluntad política” a ciertas conductas y estrategias gubernamentales que podrían comprenderse mejor desde una perspectiva menos axiológica basada en la interpretación de los costos políticos y los incentivos en juego al interior de los marcos institucionales vigentes (Escudero, 2017).

## **2. Otras variables en los estudios politológicos: federalismo, competencia electoral, sistemas de partidos, programas y procesos decisionales**

Con posterioridad a los estudios reseñados en el apartado anterior, dentro del campo de la ciencia política surgieron algunas hipótesis y explicaciones que contribuyeron a complementar, complejizar, y en algunas casos, a poner en tensión las ideas vigentes sobre los procesos de reforma policial y las políticas de seguridad. Algunos de los autores fundacionales han ido ajustando y calibrando sus posiciones clásicas. Por ejemplo, en sus trabajos más recientes, Sain (2008; 2015) ha profundizado y explicitado aún más su argumento en relación a la acción política como variable explicativa de los procesos de reforma policial, matizando el supuesto rol obstaculizador de la policía: “... el factor determinante de los procesos institucionales de reforma o contrarreforma policial ha sido (...) las condiciones políticas (...) y no (...) los apoyos y/o resistencias policiales. La policía ha constituido, más bien, una instancia con una enorme capacidad de adaptación...” (Sain, 2015: 26).

Por su parte, Eaton (2008) argumentó que los ensayos reformistas argentinos naufragaron a causa de la combinación de tres grandes impedimentos: el federalismo, la competencia electoral y la consolidación en la agenda pública de “olas delictivas”. Cada uno de estos tres obstáculos engendra una paradoja. Primero, la existencia de tres niveles estatales genera conflictos de interés entre los liderazgos políticos que dificultan la consolidación de las reformas. Segundo, la competencia electoral empuja el ingreso en la agenda pública de la reforma policial pero al mismo tiempo obstruye la posibilidad de que se consolide una vez adoptada porque la política pública (*policy*) queda presa de la refriega política (*politics*).<sup>9</sup> Tercero, la

---

<sup>9</sup> Adoptamos los anglicismos porque nos permiten expresar matices que se pierden en idioma español. En este caso, la palabra “política” designa entre nosotros tanto a la contienda por el poder (*politics*) como a las políticas públicas (*policy*).

configuración de “olas delictivas” fortalece la posición relativa de los grupos conservadores refractarios a la reforma policial.

Föhrig y Pomares (2013), retomando la metáfora pactista, señalan que el acuerdo entre políticos, policías y criminales se ve facilitado por ciertas características del sistema de partidos. La combinación de baja competencia inter-partidaria y alta fragmentación interna en los partidos produce altas tasas de reelección en instancias provinciales y municipales que carecen de límites legales para la cantidad de mandatos, lo cual, a su vez, genera mayores oportunidades para la construcción de vínculos de confianza y reciprocidad entre los actores del pacto. Sumado a ello, la fragmentación política y la escasa cohesión de los partidos aumentan los incentivos para la resolución violenta de los diferendos políticos y jerarquiza el rol del dinero en la conducción de las estructuras territoriales ante la ausencia de otros incentivos organizacionales.

Otra variable presente en la literatura politológica son las percepciones de las elites políticas. Por ejemplo, Flom y Post (2013) han argumentado que el alto costo político potencial de emprender una reforma policial desalienta la toma de decisiones reformistas. Por el contrario, asumir posiciones duras ha demostrado ser una estrategia exitosa para evitar que las consecuencias de la inseguridad erosionen el capital político acumulado por los dirigentes. En una línea de razonamiento similar, Salles Kobilansky (2011) ha destacado la hipótesis de que los procesos de reforma policial tienen más chances de iniciarse cuando un hecho de gran impacto social modifica los cálculos de costo-beneficio de los decisores. El autor ha sugerido que en el origen de las reformas policiales de nivel provincial se combinan altas tasas de criminalidad, un contexto subnacional de características metropolitanas y un escándalo de alta trascendencia pública. Nuestro propio trabajo apunta en una línea similar: la reconstrucción detallada, día por día, del proceso de adopción de la reforma policial bonaerense en marzo-abril de 2004, sugiere que el caso Blumberg disparó una compleja dinámica social y política que terminó en la construcción de un consenso reformista entre los principales actores del sistema político (Escudero, 2017).

Otros estudios han incorporado el rol de los medios para enriquecer la comprensión de las dinámicas decisorias de las reformas policiales. Krause (2009) considera que hay mucha literatura dedicada a explicar la capacidad de los medios de comunicación para generar un sentimiento de temor exacerbado, pero se ha prestado menos

atención a la forma en que los medios formatean o encuadran (*frame*)<sup>10</sup> en ciertas coyunturas el problema de la inseguridad, promoviendo la emergencia de una ventana de oportunidad para la defensa de políticas reformistas. La autora considera que ciertos eventos específicos, disruptivos, como los hechos graves de corrupción o violencia policial, pueden conducir a que los medios modifiquen el *framing* de la cuestión criminal, lo que genera incentivos para la aparición de voces reformistas.

Un estudio que se entrelaza con el anterior es el realizado por Bonner (2009) en relación al "caso Fuentealba".<sup>11</sup> El autor recupera el concepto de *accountability*<sup>12</sup> (O'Donnell, 2001) cuyo ejercicio impacta sobre las elites políticas a partir de la imposición de "costos reputacionales" (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). El argumento del autor es que los medios actúan como un mecanismo de control que responsabiliza a los dirigentes políticos por las consecuencias de sus acciones u omisiones, generando al mismo tiempo una arena de debate que puede ser aprovechada por una pluralidad de actores con distintas ideas sobre la seguridad. De esta manera, si en virtud del re-encuadre mediático de la inseguridad, la violencia institucional o la corrupción policial pasan a ser percibidos por la opinión pública como inaceptables, la estructura de incentivos detrás de la adopción de políticas de seguridad se trastoca, surgiendo una oportunidad para que una reforma de la policía ingrese al menú de opciones de las elites decisoras.

Los estudios de González (2007) sobre el caso de Santa Fe subrayan la importancia de un cierto espíritu de época y propone analizar la adopción de las políticas de reforma policial a partir de las características de los actores y el contexto. Asimismo, en relación a la pendularidad de las políticas de seguridad, Costantino (2014) ha argumentado que ésta se explica por el hecho de que el Gobernador tiende a adoptar

---

<sup>10</sup> El concepto de *frame* es ampliamente utilizado en los estudios sobre políticas públicas. Se refiere al "encuadre" o "enmarque" cognitivo que los distintos actores implicados hacen sobre un tema presente en la agenda pública. El *frame* se construye a partir de las actitudes, ideas y convicciones que los actores ponen en juego a la hora de "definir" un problema público.

<sup>11</sup> Carlos Fuentealba fue un docente y militante sindical asesinado en abril de 2007 por la policía de la Provincia de Neuquén durante la represión de una protesta.

<sup>12</sup> El término *accountability* es intraducible al castellano sin costo semántico. Algunos autores han propuesto el neologismo de "responsabilidad", que combina la acción de "responder" con la de "hacerse responsable". El concepto de *accountable* supone que las autoridades estatales tienen la obligación de rendir cuentas públicas por sus acciones como administradores de los bienes públicos; lo que implica que deben responder ante el público y ante las instancias de control republicano por la forma en que han ejercido sus responsabilidades.

políticas de seguridad que coincidan con la opinión del Presidente o con la del votante medio de acuerdo a sus propios “planes de campaña” y a la densidad de los recursos de poder que tenga a su disposición. Por su parte, Gorgal (2015) ha señalado como causas de la interrupción de las reformas a sus propias fallas de diseño, las que no le permitieron movilizar los apoyos necesarios para su consolidación ni barrer con los “triángulos de hierro” que se le oponían. Por último, desde una mirada más centrada en la sociedad civil, Fuentes (2005) ha destacado el rol de las “advocacy networks”<sup>13</sup> en el control de la violencia policial y la promoción de políticas de seguridad compatibles con los DDHH.

Esta segunda camada de estudios politológicos ha reafirmado el carácter eminentemente político de los asuntos policiales. No solo las relaciones que los agentes de policía establecen entre sí al interior de la organización, sino también aquellas que entablan con el ambiente político y social que los circunda, asumen frecuentemente un carácter particularista que pone en crisis los parámetros esperados para una burocratización de tipo racional-legal. Como indica Perrow (1990), el particularismo es una estrategia para controlar y usar el poder que generan las organizaciones; así, “resulta crucial un principio decididamente no burocrático: la fidelidad o lealtad al superior más bien que a la organización y sus metas” (1990: 14). Sin embargo, el desarrollo de la burocracia moderna conlleva la promesa de eliminar el particularismo, reemplazándola por el mérito y la especialización. Este contraste entre el ser y el deber ser de la organización es un factor crucial para entender las lógicas de funcionamiento reales de las policías, al tiempo que subyace a muchos de los problemas estructurales que exhiben las burocracias policiales latinoamericanas, tales como el alto nivel de desconfianza social y el déficit de profesionalización en torno a los subsistemas formativos y de carrera. Como veremos a continuación, los estudios de corte antropológico han permitido ingresar más profundamente en estas lógicas particularistas que se desarrollan al interior de las organizaciones policiales.

### **3. Los estudios antropológicos: las policías desde adentro, los “grupos expertos” y la crítica al concepto de “cultura policial”**

---

<sup>13</sup> La expresión se refiere a coaliciones de actores que abogan públicamente para promover una determinada definición del problema y lograr la adopción de políticas públicas coherentes con esa definición.

Tiscornia (2008) ha sido una de las primeras en interesarse por el mundo policial desde un enfoque de antropología político-jurídica y una mirada de sociología crítica en relación al rol social de las burocracias penales. Sus investigaciones se interesaron por la violencia policial en tanto “técnica de gobierno”, lo cual le permitió problematizar las violaciones a los derechos humanos como emergentes de lógicas estructurales más que como “excesos” policiales, “desvíos” o “abusos” de autoridad. Sus primeros trabajos datan de principios de la década del noventa y fueron producidos en estrecha relación con el trabajo militante de los organismos de DDHH que en aquellos años comenzaron a visibilizar en el debate público las prácticas rutinarias de corrupción y violencia policial, como la tortura, la extorsión, el armado de causas y el “gatillo fácil”.

En años más recientes, la antropología ha realizado aportes muy significativos tendientes a comprender mejor la vida interna de las policías, y más específicamente, la forma en que sus miembros vivenciaron las reformas policiales. Frederic (2008) ha criticado el concepto de “cultura policial” –tan caro a los autores relacionados con las primeras reformas– a partir del momento en que supone una separación tajante entre la policía y la sociedad a la que pertenece. En este sentido, los reformadores partieron de una perspectiva según la cual los valores propios de la cultura policial se encontraban en tensión con los valores de la sociedad: mientras la sociedad argentina habría consolidado sus valores democráticos durante la post-dictadura, los policías, portadores de una cultura intrínsecamente sectaria y herederos de una matriz ideológica y organizacional forjada durante los períodos dictatoriales, atenderían con sus prácticas y lógicas contra los valores generales. Según Frederic (2008), esta perspectiva oscurece el hecho de que la policía desarrolla sus tareas cotidianas en vinculación estrecha con otros actores sociales, y que sin detrimento de ser portadora de la misma opacidad que cualquier otra burocracia, también cuenta con vasos comunicantes y paredes porosas que permiten un continuo intercambio con el tejido social en que se inserta.

En un trabajo reciente, Galvani (2016) ha dado cuenta de los procesos de construcción de la subjetividad de los propios agentes policiales. Sus conclusiones fortalecen esta tendencia hacia una comprensión del fenómeno que borrona la supuesta frontera entre una sociedad democrática y una policía violenta y autoritaria. Los policías desarrollan sus funciones dentro de un tejido social que les exige protección a cualquier costo frente a la existencia de un “otro amenazante” al tiempo que los acusa de violentos. Los policías construyen una subjetividad donde

las ideas del sacrificio, la vocación y la muerte están muy presentes, y al mismo tiempo, desarrollan una relación contradictoria con las normas.

Las escuelas de policía emergen como espacios fundamentales para comprender el micro-funcionamiento de ciertas lógicas institucionales y la forma en que éstas operan sobre los sujetos. Sirimarco (2009; 2013) ha realizado aportes para comprender los mecanismos que operan durante el proceso de formación y capacitación de los policías. Concluye que, en los espacios formativos, los discursos producidos acerca del cuerpo y la corporalidad son centrales: uno de los principales objetivos de la "educación" policial es convertir el cuerpo de un civil en el cuerpo de un "verdadero" policía. Frederic (2014) también ha estudiado la forma en que se desarrolla la vida formativa de los agentes basándose en los mecanismos de transmisión del "saber hacer", donde confirma la existencia de un discurso que divorcia lo que transcurre en la academia del "verdadero" trabajo policial, el cual, por supuesto, no se aprende allí sino en la calle, desarrollando el "olfato policial".

La cuestión del "olfato" remite a un interesante eje de análisis en el estudio de los organismos de seguridad que es el tipo de vinculación que los agentes establecen con la ley y la autoridad. Galvani (2014) ha detectado entre suboficiales del Servicio Penitenciario Federal el criterio de "tener cintura", un saber que le indica al oficial cuándo y de qué manera cumplir con las órdenes del superior. Por su parte, Garriga (2014) argumenta que entre los oficiales de la policía bonaerense existe la idea del "correctivo", como una forma de ejercicio de la violencia sabidamente ilegal pero definida por ellos como legítima, en tanto mecanismo que permite restablecer el orden natural de las cosas ante una "falta de respeto" por parte del no policía. Por su parte, los trabajos de Lorenz (2014) y Bover (2014) también dan cuenta de la distancia que el policía percibe entre las prescripciones legales y la naturaleza de su trabajo: en última instancia, la tarea policial no es una cuestión de leyes sino de "criterio" (Bover, 2014) y "lo verdadero se aprende en la calle" (Lorenz, 2014). El divorcio con la legalidad alcanza una de sus máximas expresiones en la figura del "loco" (Galvani y Mouzo, 2014), alguien que ejerce una violencia que es percibida como legítima y necesaria por algunos de sus compañeros pero que no todos pueden llevar a cabo.

Calandrón se ha ocupado en diversos trabajos sobre la relación entre la cultura institucional y la cuestión de género durante la reforma policial (2008), el complejo vínculo que las mujeres policías entablan con la dimensión de la autoridad (2012) y el rol de la familia en el imaginario del agente policial (2013). Finalmente, Ugolini ha

producido estudios basados en etnografías realizadas al interior de comisarías de la policía bonaerense, interesándose en la forma en que el trabajo policial se estructura a partir de la disposición del tiempo de trabajo (2009) y en la manera en que los integrantes de un "grupo de calle" deliberan acerca de su función fáctica de administración de los delitos e ilegalidades más comunes y producen retóricas de legitimación de sus acciones (2014).

En suma, los trabajos de corte antropológico han abierto un mundo de nuevas preguntas y formas de abordaje acerca de la cuestión policial. Los grandes aportes de este conjunto de estudios han sido abrir la "caja negra" de la policía y exponer las lógicas internas que intervienen en la construcción del oficio policial. En términos de las teorías administrativas, este enfoque ha permitido problematizar la tensión existente entre el criterio burocrático de la reglamentación formal y las prácticas profesionales del campo policial. Desde nuestro punto de vista, un aspecto fundamental de estos planteos, en términos de su impacto sobre la formulación de políticas, es el desafío que plantea para los sectores reformistas y vinculados a los DDHH la deconstrucción de los propios prejuicios vinculados a cierta demonización de la policía. El rechazo visceral hacia el objeto de estudio inevitablemente oscurece su comprensión. La histórica rivalidad entre sectores intelectuales y policiales, forjada al calor de la represión del pensamiento, requiere ser puesta entre paréntesis por parte de los investigadores cuando aquello que se busca es entender mejor qué mecanismos intervienen para hacer de la policía lo que la policía es.

#### **4. Estudios históricos, sociológicos y comunicacionales: la creciente complejización en el abordaje del fenómeno**

A la hora de estudiar la reforma policial solemos remitirnos a un conjunto de trabajos que abordan el problema de la inseguridad. Diversos autores han señalado que la forma en que una cuestión se define públicamente permite comprender las acciones adoptadas por el estado para darle respuesta al problema (Aguilar Villanueva, 1992; Oszlak y O'Donnell, 1981; Subirats Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008). Por tal motivo, este tipo de estudios resultan fundamentales como punto de partida para nuevas investigaciones sobre asuntos propiamente policiales. Dentro de este grupo de estudios pueden ubicarse las reflexiones de Pegoraro (2000) sobre la inseguridad; los estudios de Sozzo (2000; 2009) en materia de criminología y políticas de prevención del delito; la investigación de Isla y Míguez (2010) sobre fragmentación

social, delito y temor; el influyente trabajo de Kessler (2009) sobre el "sentimiento de inseguridad"; el abordaje crítico propuesto por de Marinis (2002) relativo a las "técnicas de prevención comunitaria del delito" en que las comunidades son invitadas a participar en la producción de las condiciones de seguridad; y las múltiples investigaciones de Bergman (2006; 2009; y 2009, con Whitehead) sobre estado de derecho, crecimiento de la criminalidad, crimen organizado y capacidades estatales en América Latina.

Por su parte, los estudios históricos han realizado un gran aporte al brindarle carnadura temporal a la relación entre políticos, policías y delincuentes, ampliando el horizonte cronológico de la problematización. Los trabajos de Barreneche (2011) contribuyeron grandemente a que los estudiosos de las reformas policiales contemporáneas tomaran dimensión histórica de su objeto. La policía bonaerense ya había sido blanco de cambios profundos en las décadas de 1930 y 1940. Entre febrero de 1936 y marzo de 1940, el Gobernador Fresco, y su jefe de policía, Pedro Ganduglia, desplegaron una serie de acciones tendientes a disciplinar al conjunto de secciones policiales dispersas por el territorio provincial. El diagnóstico del gobierno era que los policías mantenían lazos de lealtad con los caudillos políticos locales de origen conservador y radical, y que su relativa autonomía del mando provincial les permitía intervenir en la regulación de los mercados del juego clandestino y la prostitución. Esta reforma, interrumpida con la intervención federal de principios de 1940 fue retomada en 1946 por el primer Gobernador peronista, Domingo Mercante, y el jefe de policía Adolfo Marsillac. Esta reforma se propuso imprimirle a la policía una impronta castrense: centralizó la estructura organizacional, militarizó las prácticas, limitó los contactos con la sociedad civil e incorporó la doctrina justicialista como parte de la formación. La militarización era percibida entonces como una estrategia de disciplinamiento político-militar sobre la díscola policía bonaerense.

Cuando el golpe militar de 1955 derrocó al gobierno del Presidente Perón, las autoridades bonaerenses intervinieron la policía e iniciaron su "desperonización". De acuerdo con Barreneche (2011: 183), desde ese momento, la policía bonaerense sería funcional a los núcleos cívico-militares que ejercían el poder fáctico. De esta manera, resulta sumamente interesante reflexionar acerca del contraste entre las "viejas" y las "nuevas" reformas policiales. Mientras que el denominador común entre ambas parece ser la tensa relación entre política y policía, las estrategias utilizadas por la primera para disciplinar a la segunda cambiaron de acuerdo con el

espíritu o “mainstream” (la expresión es de González, 2007)<sup>14</sup> propio de la época: militarización en los 1930-1940 y democratización en los 1990-2000.

Por su parte, el estudio de Galeano (2011) presenta un rastreo histórico del proceso de conformación de la figura del policía-héroe, la que se asocia al carácter “misional” de la institución. Lo que resulta sumamente interesante en la historia de esta figura, latente desde 1870 y públicamente manifiesta a partir del punto de inflexión que significó el atentado letal contra el jefe de policía Ramón Falcón –el cruel represor de las huelgas patagónicas–, es su doble carácter: mientras que por un lado fue utilizado por las elites policiales como una estrategia para lograr en su tropa un “mayor arrojo”, por otro, resultó un vehículo para que esa tropa canalizara su frustración por vivir una vida de sinsabores familiares y peligros vitales por salarios de hambre (218-219).

El estudio de Caimari (2012) sobre la policía y el orden público entre las décadas de 1920 y 1940 ofrece un recorrido por las aventuras de policías, pistoleros y periodistas en una ciudad en pleno cambio. En este trabajo, construido a partir de la revisión de los archivos de la policía porteña, se hilvanan los nudos centrales del proceso de construcción cotidiana del orden urbano: la aparición del automóvil-patrullero, la radio y las armas a repetición, que prometieron extender el control de la ciudad en todo espacio y todo tiempo; la melancolía del contraste con un pasado tranquilo frente a la prepotencia de la modernidad; el nacimiento dentro de la policía de una sección especial para perseguir comunistas; la configuración del policía como “agente multigestor” de la circulación y la gobernabilidad; las vinculaciones entre la policía y los vecinos de los barrios porteños; y la emergencia de la figura del policía-héroe; entre otros. Por último, resultan dignos de mención los trabajos producidos a partir del análisis de los archivos de la Dirección de Inteligencia de la Policía de Buenos Aires (la DIPBA) (Funes, 2007; Kahan, 2010; Marengo, 2012), abiertos en 2003, los cuales revelan los pormenores de la manera en que los policías bonaerenses desarrollaban tareas de inteligencia por razones políticas, ideológicas y religiosas.

Desde la sociología también se han realizado contribuciones fundamentales para avanzar en la comprensión del funcionamiento de las policías y las políticas

---

<sup>14</sup> Un “mainstream” es una suerte de “espíritu de época”, un conjunto de creencias que se instala con fuerza en la opinión pública o en determinados campos de lo social y que se relacionan con ciertos consensos generales o mayoritarios propios de un tiempo histórico.

destinadas a mejorar su desempeño. Destacamos aquí dos ejemplos que incluso valen como contraste metodológico. En primer lugar, en lo que podría considerarse como una "sociología desde arriba", Hathazy (2013) ha realizado una importante investigación comparativa Chile-Argentina en relación a las transformaciones sufridas por las burocracias del estado penal. Su trabajo se sostiene en una tradición de investigación de comparación de unidades macro-sociales.

En contraste, en una suerte de "sociología desde abajo", cercana a la etnografía antropológica, Dewey (2015) nos brinda un desafiante estudio acerca de la manera en que se produce poder estatal a partir de la inserción de sus agentes en entramados de mercados ilegales, tomando como referencias empíricas el caso de "La Salada" y del mercado de venta de auto-partes robadas. Según Dewey (2015), en ambos casos, lejos de constituirse un territorio anárquico producido por una supuesta "debilidad estatal", los mercados ilegales funcionan con reglas informales fuertemente institucionalizadas donde los actores estatales tienen una intervención fundamental, de tal modo que la regulación de esos mercados está dando cuenta de una forma específica de producción de poder estatal sostenida en la aplicación selectiva de la ley antes que de una falta de capacidad para mantener las dinámicas económicas de esos territorios dentro de los marcos legales.

Por su parte, también desde la sociología, y más específicamente desde la psicología social con orientación sociológica, Otamendi (2012; 2014) ha puesto en entredicho el supuesto "consenso punitivo" de la opinión pública argentina, lo que permitiría cuestionar, a su vez, las narraciones y los argumentos de ciertos medios de comunicación y de los actores políticos más punitivistas que fundamentan sus propuestas de endurecimiento de penas y más discrecionalidad policial en un supuesto "clamor popular" de castigo a los delincuentes.

Finalmente, la ocurrencia del caso Blumberg en marzo de 2004 y el impacto que produjo a nivel social e institucional incentivó el interés de la comunidad académica por estudiar determinados aspectos vinculados a la punitividad pública, los discursos mediáticos sobre la inseguridad y los procesos involucrados en la construcción de la figura de la víctima (Calzado 2011; 2015; Calzado y Van der Dooren, 2009; Martínez, 2005; Murillo, 2008; Ribke, 2015; Gandsman, 2012). En estos abordajes se destaca un entrelazamiento teórico entre la sociología, el estudio de medios y la comunicación social. El rol de la muerte violenta en los procesos políticos ha sido abordado por diferentes autores. Los trabajos de Schilaggi (2006; 2009) y Galar (2015) se han ocupado de estudiar la forma en que los homicidios resonantes

formatean las arenas públicas e impactan en la construcción de sentido; mientras que la compilación de Kessler y Gayol (2015) ofrece un conjunto de trabajos acerca del impacto de la muerte en los procesos políticos a lo largo de la historia argentina.

## **5. La seguridad vista desde abajo: estudios sobre descentralización policial, prevención del delito y gobiernos locales**

Uno de los campos de conocimiento que promete emerger con fuerza en los próximos años es el que se dibuja en la intersección entre seguridad y gobiernos locales. La Argentina en general, y la PBA muy en particular, han sufrido un proceso de descentralización de la seguridad que se desarrolló tanto de *facto* como de *iure* (Escudero y Legnani, 2013; Escudero, 2014).<sup>15</sup> Fácticamente, los municipios han desarrollado una serie de iniciativas en materia de seguridad y prevención del delito entre las cuales se destacan la instalación de cámaras de videovigilancia en el espacio público, la creación de cuerpos de patrullaje cuasipoliciales, la transferencia de recursos presupuestarios, logísticos e infraestructurales a la policía provincial, la instalación de alarmas vecinales, la creación de programas tipo “neighborhood watch”, y en algunos casos, ciertas políticas focalizadas de prevención social de delito. Desde el punto de vista jurídico, la PBA exhibe dos hitos en los cuales el gobierno provincial impulsó cambios en el marco jurídico tendientes a delegar funciones policiales que hasta entonces le correspondían de manera exclusiva: la creación de las Policías Comunes en 2004 y de las Policías Locales en 2014. En este contexto, consideramos importante ofrecer un breve repaso de los estudios que recientemente han procurado realizar aportes en clave local.

En la literatura politológica más clásica, los intendentes municipales –en particular los del conurbano– eran descriptos como actores refractarios a las reformas policiales, conservadores en relación a su definición del problema delictual y fuertemente entrelazados con actores policiales, judiciales y criminales en tramas oscuras ligadas a la explotación y regulación de mercados ilegales. No obstante, a medida que los intendentes fueron involucrándose cada vez con mayor intensidad en las políticas de seguridad, presumiblemente empujados por la demanda de sus comunidades, una incipiente literatura comenzó a interesarse por el rol que jugaban

---

<sup>15</sup> Sobre los conceptos de descentralización de *facto* y de *iure* en Latinoamérica se recomienda ver Montero y Samuels (2004).

las instancias locales en la prevención y conjuración del delito. Los municipios aparecen así como centros de concentración de la demanda pública de seguridad y espacios gubernamentales de los cuales se esperan nuevas respuestas.

Sozzo (2009) ha propuesto una clasificación de las políticas emprendidas por los municipios en estrategias de prevención "situacional-ambiental", "social" y "comunitaria" del delito, ubicando a las policías comunales, las "guardias urbanas" y los cuerpos de vigilancia municipal dentro de las primeras. Asimismo, Sain (2007) ha realizado aportes desde la óptica de un análisis crítico del déficit de las capacidades estatales de los gobiernos locales para hacer frente a las situaciones de violencia, delito y pequeños desórdenes urbanos que ocurren en sus jurisdicciones. Más cerca en el tiempo, se destaca la compilación de Schleider y Carrasco (2016) en la cual abordan aspectos vinculados a la gestión de la información y la prevención de la violencia desde el nivel municipal. Por su parte, Galvani, Ríos y Cañaverl (2015) analizaron desde la perspectiva de la gubernamentalidad la experiencia del Programa Integral de Protección Ciudadana (PIPC) impulsado por la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación en 2009.

Desde un enfoque politológico, el reciente documento de trabajo de Rodríguez Gámez, Fernández y Sain (2016) también resulta de interés. Los autores dan cuenta del proceso de concentración de la demanda ciudadana de mayor seguridad sobre los intendentes municipales cuyas competencias sobre la materia son "prácticamente nulas desde lo formal" (Rodríguez Gámez *et al* 2016: 17). Asimismo, sostienen que los gobernantes locales han oscilado entre estrategias "exculpatorias" y "policialistas" para responder a la demanda vecinal: "la mayoría de los intendentes opta por continuar con el enfoque tradicional de delegación de estos asuntos a funcionarios policiales o, en el mejor de los casos, apelan al asesoramiento de policías o militares retirados y los ponen al frente del área en el gobierno municipal" (Rodríguez Gámez *et al*, 2016: 24).

Otros artículos han trabajado sobre los debates legislativos y los proyectos de ley previos a la creación de las Policías Locales en 2014. Por ejemplo, en el trabajo citado en el párrafo anterior, Sain (2016) sostiene que el fracaso en la sanción del proyecto de ley de policías municipales se debió a la intervención de la "cúpula de la bonaerense" y del "peronismo conservador". Escudero y Legnani (2013) analizaron en conjunto el proceso de descentralización de la seguridad que ha tenido lugar en el territorio bonaerense a lo largo de los últimos años y el contenido de los distintos proyectos legislativos tendientes a crear policías a cargo de los intendentes.

Con la misma preocupación, aunque desde una perspectiva teórica diferente, Stortoni (2014) ha propuesto una lectura de los proyectos de ley desde la emergente perspectiva de la "gubernamentalidad". Finalmente, Pugliese y Suárez Calvo (2014) proponen un análisis de la creación de las policías locales en base a la literatura sobre modelos policiales y policiamiento comunitario, y se interesan por las disputas semánticas desarrolladas entre los actores en torno a al significado de esta nueva fuerza como entidad "novedosa" o como "continuidad de la bonaerense".

Por último, es posible identificar un conjunto de artículos y ponencias sobre políticas, planes y programas de seguridad puntuales en municipios argentinos, por ejemplo: el Programa Integral de Protección Ciudadana en Avellaneda (Suarez Calvo y Pugliese, 2013); la articulación público-privada en Hurlingham (García Ortiz, 2000); la experiencia de los Foros Vecinales de Seguridad en La Plata (Sarmiento, Segura y Tello, 2007); el estudio de caso de Palazzolo (2008) sobre la política local de seguridad en Olavarría; el estudio de Ceirano, Sarmiento y Segura (2010) sobre la participación comunitaria en los foros vecinales de 20 localidades bonaerenses; los trabajos de Cuoghi (2012; 2016) sobre el rol de los municipios del Gran Mendoza en la seguridad ciudadana; el artículo de Appiolaza y Ávila (2016) sobre la experiencia de prevención de la violencia armada en Rosario; y el trabajo de Vaurant (2014) sobre el Plan de Seguridad Democrática en barrios rosarinos.

En suma, el interés por las políticas de seguridad vistas desde la instancia municipal es todavía reciente, y se refleja en un conjunto incipiente y diverso de trabajos de investigación, lo que sugiere fuertemente que el terreno para la construcción de interrogantes y el desarrollo de tareas empíricas es todavía muy fértil y relativamente inexplorado. Sumado a ello, aun cuando la literatura politológica ha producido avances importantes en el campo de las políticas de seguridad en la PBA, el rol de los gobiernos locales, y particularmente la dimensión política de los procesos de descentralización policial, aparece como un tema con antecedentes más bien escasos que demanda una mayor investigación sistemática.

## **Consideraciones finales**

El presente artículo se propone como una revisión de la literatura relacionada al estudio de la reforma policial en la PBA, exponiendo su evolución a partir de un doble eje cronológico-disciplinar. Este itinerario bibliográfico nos ha permitido dar cuenta de la forma en que las ciencias sociales han abordado, desde una diversidad de

enfoques, los problemas derivados del estudio de las organizaciones policiales en tanto burocracias administrativas.

Los estudios fundacionales muestran un fuerte predominio del derecho, la política criminal y la ciencia política. En un momento signado por la emergencia de la inseguridad como problema público, sus aportes fueron fundamentales para promover la despolicialización de la seguridad y el involucramiento de la política en el abordaje del tema. Las primeras reformas policiales estuvieron en buena medida basadas en los aportes realizados por este conjunto de autores tanto en el campo académico como en el de la gestión pública. Como contracara, se desarrolló también una suerte de "discurso experto" que en algún punto obtuvo la posibilidad de lograr una comprensión más amplia y desprejuiciada de las dinámicas policiales. Así, la narrativa de estos grupos se convirtió también en una herramienta de legitimación de sus posiciones y oscureció la percepción de los vasos comunicantes existentes entre policía y sociedad.

Los estudios politológicos subsecuentes complejizaron e inclusive pusieron en tensión algunas de las hipótesis de los primeros estudios. Asimismo, los estudios antropológicos permitieron abrir la "caja negra" de la policía, ofreciendo un acercamiento etnográfico a las lógicas de producción de valores y marcos cognitivos en torno a la formación y el oficio policiales. Los estudios históricos, por su parte, permitieron ubicar en un marco temporal mucho más amplio la problemática relación entre la dirigencia política y la policía bonaerense, y comparar la forma en que ese problema fue abordado en las décadas de 1930 y 1940 por los gobiernos conservadores y justicialistas, con el abordaje de las reformas en los años 1990 y 2000.

Por su parte, las producciones sobre la cuestión de la inseguridad resultan materiales de gran interés a fin de formular nuevas preguntas, problemas y objetos de investigación. Algunos estudios sociológicos, asimismo, han permitido poner en cuestión ciertas asunciones propias del sentido común, tales como la tan mentada demanda de castigo de la sociedad, y la ocurrencia de delitos complejos a causa de una supuesta "ausencia" o "debilidad" del estado. Finalmente, otros estudios afincados en la comunicación social y en la sociología de medios han permitido comprender los mecanismos que intervienen en la construcción social de la figura de la víctima, la estigmatización de grupos vulnerables y el *framing* del debate público.

En suma, esperamos que este artículo pueda ser utilizado como un aporte por los colegas que en forma constante, desde las diferentes disciplinas del saber acerca de lo social, se acercan a este campo de estudios interesados por las múltiples preguntas y problemas de investigación que surgen del estudio de las políticas de seguridad, las policías y las dinámicas delictuales.

## **Referencias bibliográficas**

Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio introductorio. En *La hechura de las políticas* (pp. 15-87), México D. F., México: Porrúa.

Appiolaza y Ávila (2016). "¿Qué pueden hacer los gobiernos locales para prevenir la violencia armada? Lo que Rosario nos enseñó", en Schleider, J. y Carrasco, M. (eds) *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*, BID, ILSED.

Arslanián, L. (1998). "Violencia, seguridad ciudadana y orden democrático", *Revista IIDH*, Vol 28.

Arslanián, L. (2008). *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Argentina: Edhasa.

Barreneche, O. (2011). Construyendo la "Casa de Piedra". La policía de la Provincia de Buenos Aires durante la primera mitad de Siglo XX. En *Mirada (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial* (pp.153-184), Bs. As., Argentina: Del Zorzal UNRN.

Bergman, M. (2006). "Crime and citizen security in Latin America: the challenges for new scholarship", en: *Latin American Research Review*, Vol. 41, bro. 2, pp. 213-227.

Bergman, M. y Whitehead, L. (eds.) (2009). *The challenges of rising criminality to democracy and rule of law in Latin America*", Notre Dame University Press.

Bergman, M. (2009). "El crecimiento del delito en Latinoamérica: delincuencia organizada, mercados ilegales y estados fallidos", en: *Cuadernos del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales*, nro. 9.

Binder, A. (agosto, 2014). El control de la criminalidad en una sociedad democrática. Ideas para una discusión conceptual. *Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica*, año 24, nro. 29, pp. 8-33.

Bonner, M. (julio, 2009). Media as Social Accountability. The Case of Police Violence in Argentina. *The International Journal of Press/Politics*, pp. 296-312.

Bover, T. (2013). "Una cuestión de criterio: sobre los saberes policiales", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 327-354.

Caimari (2012). Mientras la ciudad duerme. Pistoleros, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1940, Siglo XXI, Bs. As., Argentina.

Calandrón, J. (2008). Cultura institucional y problemáticas de género en la reforma de la Policía de Buenos Aires, 2004-2007. Tesis de Licenciatura, UNLP.

Calandrón, S. (2012). "Amor y autoridad. Ejercicios legítimos del poder de las policías mujeres en su trabajo", en: Revista del Museo de Antropología.

Calandrón, S. (2013). "La sagrada familia y el oficio policial. Sentidos del parentesco en trayectorias y prácticas profesionales cotidianas", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 57-88.

Calzado, M. (2011). Cartografías del dolor. Gestión política de la inseguridad, consagración periodística del miedo y nuevas subjetividades victimizantes. Tesis de Doctorado. UBA, FSOC, Bs.As., Argentina.

Calzado, M. (2015). Inseguros. El rol de los medios y la respuesta política frente a la violencia. De Blumberg a hoy. Bs. As., Argentina: Aguilar.

Calzado, M. y Van Den Dooren, S. (2009) "¿Leyes Blumberg? Reclamos sociales de seguridad y reforma penales", *Revista Delito y Sociedad*, (27), pp. 97-113.

Ceirano, Sarmiento y Segura (2010). "La prevención situacional y la prevención social del delito en las políticas de seguridad. El caso de los foros vecinales de seguridad de la Provincia de Bs As.", *Seguranza Urbana e Juventude, Araraquara*, v3, n1, 2010.

Chillier, G. (1998). "La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal", En:

“Las reformas policiales en Argentina”, Seminario CELS, Bs. As., 1 y 2 de diciembre de 1998.

Cuoghi, L. (2012). Participación de los municipios del Gran Mendoza en la seguridad ciudadana, Ponencia.

Cuoghi, L. (2016). Participación de los municipios en la seguridad ciudadana, Ponencia en V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales.

Constantino, G. (2014). Las políticas de seguridad en Argentina. Los límites de la autonomía policial. En: Aposta. Revista de Ciencias Sociales, nro. 63.

De Marinis, P. (2002). “Ciudad, cuestión criminal y gobierno de poblaciones”, en: Política y Sociedad, Vol. 39, Nro 2, Madrid, España, pp. 319-338.

Dewey, M. (2015). *El orden clandestino. Política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*, Bs. As., Argentina: Katz.

Eaton, K. (2008). Paradoxes of Police Reform: Federalism, Parties and Civil Society in Argentina’s Public Security Crisis. *Latin American Research Review*, vol. 43, nro. 3, pp. 5–32.

Escudero, A. (2016). “Los actores políticos de las políticas de seguridad. De la reforma policial a la municipalización de la policía”. XI Congreso Nacional y IC Congreso Internacional sobre Democracia, 8-11 septiembre 2014, UNRE, Rosario, Argentina.

Escudero, A. (2017). Crisis política y cambio policial. Cuestiones públicas, sociedad civil y dinámicas políticas en torno a la reforma de la policía bonaerense, marzo-abril 2004. Tesis de Maestría. ECON-UBA.

Escudero, A. y Legnani, N. (2013). “La descentralización policial en la Provincia de Buenos Aires. Un análisis de los proyectos legislativos en agenda. Ponencia presentada en el XI Congreso nacional de Ciencia Política, SAAP, UNER, Paraná, Entre Ríos.

Flom, H. y Post, A. (2013). Blame avoidance and public stability: the politics of public security in Buenos Aires. Ponencia presentada en el 31º Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington D.C., USA.

Föhrig, A. y Pomares, J. (2004). Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de reforma de la policía de la Provincia de Buenos Aires.

En Frühling, H. y Azún Candina (eds.) *Participación Ciudadana y Reformas a la Policía en América del Sur*. Centro de Estudios para el Desarrollo. Recuperado en [www.scielo.org.ar](http://www.scielo.org.ar)

Frederic, S. (2008). Los usos de la fuerza pública. Debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia. Bs. As., Argentina: UNGS.

Frederic, S. (coord.) (2016). De la desmilitarización a la profesionalización. Un estudio etnográfico sobre la formación básica de la Policía Federal Argentina, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Prov. de Bs. As., Argentina.

Frederic, S., Galvani, M., Garriga Zucal, J. y Renoldi, B. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina.

Frederic, S. (2013). "La formación policial en cuestión: impugnación, valoración y transmisión de los 'saber hacer' policiales", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 271-303.

Frühling, H., (sept.-dic., 2009). Luces y Sombras en la Reforma Policial Latinoamericana, *Revista Análisis Político*, Año 3, No. 2, Fundación Konrad Adenauer, pp. 23-44. Recuperado en <http://www.kas.de>

Frühling, H. (2012). A realistic look at Latin American Community policing programmes. *Policing and Society. An International Journal of Research and Policy*, 22:1, pp. 76-88.

Fuentes, C. (2005). Contesting the Iron First: Advocacy Networks and Police Violence in Democratic Argentina and Chile. Psychology Press.

Funes, P. (2007). "Ingenieros del alma. Los informes sobre canción popular, ensayo y ciencias sociales de los servicios de inteligencia de la dictadura militar argentina sobre América Latina, en: *Varia Historia*, Vol. 23, num 38, jul-dic 2007, pp. 418-437.

Galeano, D. (2011). "Caídos en cumplimiento del deber. Notas sobre la construcción del heroísmo policial", en: Galeano, D. y Kaminsky, G. (coords.) *Mirada (de) uniforme*. Historia y crítica de la razón policial, Teseo, Bs. As., Argentina, pp. 185-219.

Galar, S. (2013). Contextos locales, inseguridad y muertes violentas: el procesamiento del Caso Píparo, Ciudad de La Plata, Buenos Aires, 2010, Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Bs. As., Argentina.

Galar, D. (2015). Espacios públicos locales e inseguridad: reconfiguraciones a partir de casos conmocionantes en capitales provinciales (La Plata y Medoza, 2005-2013). Tesis de Doctorado, Universidad de La Plata.

Galvani, M. y Mouzo, K. (2013). "Locos y mártires. Un análisis comparativo entre dos fuerzas de seguridad argentinas", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 89-114.

Galvani, I. (2013). "Cuestión de ´cintura´. Formas de obedecer y desobedecer en el personal subalterno del Servicio Penitenciario Bonaerense", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 115-146.

Galvani, M. (2016). Cómo se construye un policía. La federal desde adentro. Bs.As., Argentina: Siglo XXI.

Galvani, M., Ríos, A. y Cañaverl, L. (2015) Seguridad, policía y gobiernos locales: el Programa Integral de Protección Ciudadana, CLACSO.

Gandsman, A. (2012). The Axel Blumberg Crusade for The Lives of Our Children: The Cultural Politics of Fear and The Moral Authority of Grief in Argentina, Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies, Vol 37, No 73 (2012): 67-96.

García Ortiz, G. (2000). "Articulación de actores públicos y privados para la eficientización de la seguridad ciudadana en el Municipio de Hurlingham", Tesis de Maestría, Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, Univ. Carlos III de Madrid.

Garriga Zucal, J. (2013). "Un correctivo. Violencia y respeto en el mundo policial", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 147-171.

González, G. (2007). Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad, *Urvio, Revista*

*Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. No. 2, FLACSO Sede Ecuador, Quito, Ecuador, pp. 154-163

González, G. (2005). Los intentos de reformas policiales en la Argentina: los casos de las provincias de Santa Fé y Buenos Aires. En Dammert, L. y Bailey, J. (comps.) *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y Desafío*, Siglo XXI.

Gorgal, D. (2015). "Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de las reforma y contra-reformas en la Provincia de Buenos Aires, 1997-2013", junio 2015.

Hathazy, P. (2013). Democratizing Leviathan: Bureaucrats, Experts and Politics in the Transformation of the Penal State in Argentina and Chile. Tesis de Doctorado. University of Californi, Berkeley.

Isla, A. y Míguez, D. (2010). *Entre la inseguridad y el temor: instantáneas de la sociedad actual*, Bs. As., Argentina: Paidós.

Kahan, E. (2010). "Unos pocos peligros sensatos: la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires frente a las instituciones judías de la ciudad de La Plata", *Revista Aletheia*, 2010, 1(1).

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Bs. As., Argentina: Siglo XXI.

Kessler, G. y Gayol, S. (2015). Muerte, política y sociedad en la Argentina, Edhasa, Bs. As., Argentina.

Krause, K. (junio, 2009). Iron Fist Politics in Latin America: Politicians, Public Opinion, and Crime Control. Ponencia presentada en XXVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, Brazil.

Kingdom, J. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*, Little, Brown, Boston Mass, EEUU.

Lorenz, M. (2013). "Enseñar a tirar. Aprender a morir", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 173-208.

Marengo, M. (2012). Lo aparente como real: un análisis del sujeto "comunista" en la creación y consolidación del servicio de inteligencia de la policía de la Provincia de Buenos Aires, Tesis de Maestría, Universidad Nacional de La Plata.

Martínez, F. (2005). Ciudadanía episódica y exclusión: de la alteridad política a la comunidad emotiva. Análisis del caso Blumberg, *Revista Topos y Tropos*, Nro. 3., Córdoba.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires (MINSEG) (2007). Plan de reformas de las policías. Resultados de Gestión 2004-2007.

Montero, A. y Samuels, D. (2004). "The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences". En: Montero, A. y Samuels, D. (comps.) *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.

Murillo, A. (2008). "Colonizar el dolor: la interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón", CLACSO.

O'donnell, G. (mayo, 2001). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *PosData7*, 2011, pp.11-34.

Oszlak, O. y O'donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación, CEDES, Bs. As., Argentina, pp. 98-128.

Otamendi, A. (2012). Demandas de 'mano dura': punitividad pública de los residentes del Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010) (Tesis de Doctorado), Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires y l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Otamendi, A. (2014). ¿Demandas de seguridad o demandas de mano dura? El 'consenso punitivo' en cuestión en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2000-2010). En *Hologramática*, Facultad de Ciencias Sociales, UNLZ, Año XI, Número 21, VII, pp. 115-174.

Palazzolo, P. (2008). "Gobiernos locales y seguridad pública en Olavarría, un caso práctico en Argentina", pp. 121-134., *Revista URVIO*, mayo 2008, Nro. 4.

Pegoraro, J. (2000). Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana. En: *Nueva Sociedad*, nro 167, mayo-junio 2000.

Pereira, A. y Ungar, M. (octubre, 2004). The persistence of the "Mano Dura". Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone, LASA Congress, Las Vegas.

Perrow, C. (1990). *Sociología de las organizaciones*, Madrid, McGraw Hill.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) (2002) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Temas.

Suárez Calvo, M. C. y Pugliese, O. (2013). "Inseguridad y políticas de gobierno. El Programa Integral de Protección Ciudadana en el Municipio de Avellaneda", ponencia en VII Jornada de Jóvenes Investigadores, Instituto Gino Germani, 6, 7 y 8 de nov de 2013.

Pugliese, O. y Suárez Calvo, M.C. (2014) "Policía y discurso político: disputas en torno al nuevo cuerpo de policías locales", VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3-5 dic 2014.

Ribke N. (2015) Juan Carlos Blumberg and the Populism of Fear Politics in Argentina: Converting Mediatic Crimes into Political Capital. In: A Genre Approach to Celebrity Politics. Palgrave Macmillan, London

Rodríguez Gámez, Fernández y Sain (2016). Seguridad y gobiernos locales en Argentina. Serie Documentos de Trabajo, 3. UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo).

Rosúa, F. (1998). "La reforma policial en la Provincia de Santa Fe", En: "Las reformas policiales en Argentina", Seminario CELS, Bs. As., 1 y 2 de diciembre de 1998.

Sain, M. (1998). "Democracia, seguridad pública y policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires", En: "Las reformas policiales en Argentina", Seminario CELS, Bs. As., 1 y 2 de diciembre de 1998.

Sain, M. (2003). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

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

Sain, M. (2007) "Los gobiernos municipales argentinos ante la seguridad pública (1990-2005)", en: Caravacuore, D. e Israel, R. (coords.) Procesos políticos

comparados en los municipios de Argentina y Chile: 1990-2005, UNQUI, Bernal, Argentina y Univ. Autónoma de Chile.

Sain, M. (2015). *El péndulo. Reforma y contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*, Bs. As., Argentina: Octubre.

Salles Kobilansky, F. (2011). La política de las reformas policiales a nivel subnacional en Argentina: algunas contribuciones y lecciones desde la ciencia política. En *Cuadernos de Seguridad*, Buenos Aires, Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad, Ministerio de Seguridad de la Nación.

Sarmiento, J., Segura, R. y Tello, C. (2007). Ciudadanía, sociedad civil y participación en políticas públicas. La experiencia de los Foros Vecinales de Seguridad en el Municipio de La Plata, *Revista Katal*, v 10, n 2, pp 187-196.

Sautu, R. (2005). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*, Bs. As., Argentina: Lumiere.

Schilagi, C. (2006). La obsesión excluyente. Las movilizaciones sociales en torno a la cuestión de la inseguridad en la Argentina durante el año 2004. En: *Temas y debates*. Nro. 12.

Schillagi, C. (2009). "Inseguridad, reclamos al Estado y actuación pública de organizaciones y familiares de víctimas de delitos en la Argentina (2004-2006)". En Delamata, G. (coord.). *Movilizaciones sociales, ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*. Bs. As., Argentina: Biblos.

Schleider, J. y Carrasco, M. (eds) (2016). *Municipios: los nuevos actores de la seguridad ciudadana*, BID, ILSED

Sirimarco, M. (2009). De civil a policía. Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial. Bs.As., Argentina: Teseo.

Sirimarco, M. (2013). "Reformas policiales y narrativas institucionales en Argentina: renombrando escuelas de policía" *Dados*, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 56, nro 3, pp. 605-633, Rio de Janeiro, Brasil.

Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. En: *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*. Nro 10.

Sozzo, M. (2009). Gobierno local y prevención del delito en la Argentina. En: URVIO. *Revista Latinoamericana de Seguridad*. Nro. 6, Quito.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008). Modelos de análisis de políticas públicas. Barcelona, España: Ariel.

Tiscornia, S. (2008) Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio, Editores del Puerto, CELS, Bs. As., Argentina.

Ugolini, A. (2009). "La policía no es una fábrica". Usos y representaciones del tiempo en la configuración del oficio policial. Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional de La Plata.

Ugolini, A. (2013). "Reuniendo cómplices: sociabilidad cotidiana y lazos de complicidad entre policías", en: Frederic, S., et. al. (eds.) (2013). De armas llevar. Estudios socioantropológicos sobre los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad, UNLP, La Plata, Buenos Aires, Argentina, pp. 379-408.

Vaurant, S. (2014). ¿Una política contra el narcotráfico? Hacia un análisis de la articulación política del Plan de Seguridad Democrática, en los barrios de la ciudad de Rosario (Santa Fe, Argentina). El caso del Barrio Ludueña y Las Flores durante el primer semestre del año 2013", Tesina de Grado, Licenciatura en Ciencia Política, UNR.

Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*, Bs. As., Argentina: Fondo de Cultura Económica.