



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



**CARRERA DE ESPECIALIZACION EN  
INTELIGENCIA ESTRATEGICA Y CRIMEN ORGANIZADO**

---

**TRABAJO FINAL DE ESPECIALIZACION  
FUERZAS FEDERALES Y POLICIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.  
EL INVOLUCRAMIENTO DE MIEMBROS DE LAS FUERZAS EN EL  
DELITO Y EL CRIMEN ORGANIZADO. PROCESOS ORGANIZACIONALES  
COMPARATIVOS DE SOCIALIZACION DEONTOLOGICA  
(2014-2020)**

---

**AUTOR: RUBEN RICARDO TOKUCHI  
DOCENTE: MG. JOSE LUIS PIBERNUS**

**JULIO DE 2020**

---



## Resumen:

Miembros de las fuerzas de seguridad federales y de la provincia de Buenos Aires se involucran en diversos delitos, de los cuales en su mayoría están relacionados con el crimen organizado. De las fuerzas analizadas, merecen atención la policía de la provincia de Buenos Aires, dada la alta incidencia en los delitos referidos, en comparación con las fuerzas federales. Considerando que la naturaleza específica de las fuerzas de seguridad supone la presencia del sentido identitario vocacional de sus miembros aunados bajo los procesos de formación y socialización de los principios éticos, que las mismas organizaciones otorgan por lo cual se procura analizar las causales que permiten llegar al delito y al quebrantamiento deontológico a partir del seno de dichas organizaciones.

Para este trabajo se analizan las fuerzas de seguridad, en sus características organizacionales, en torno a los marcos institucionales como resultado de la dependencia al Gobierno Provincial o al Gobierno Central y los procesos de socialización axiológica. Finalmente, la problemática de una deontología de las fuerzas de seguridad no se reduce en plasmar normativas deseables, sino considerar un enfoque hacia los procesos organizacionales que permitan internalizar y fortalecer en el sujeto policial la ética, como espacio de autorreflexión y reaseguro al quiebre deontológico. En base a ello, la propuesta de intervención considera conveniente establecer un Comité Federal de Ética constituido por miembros en actividad y de retiro de las fuerzas federales y provinciales, con experiencia e intachabilidad. Su función institucional se liga a la observación, seguimiento y vigilancia a fin de sugerir y/o recomendar a las áreas pertinentes de los Poderes Ejecutivos y Parlamentarios en los procesos educativos y de socialización vinculados a la deontología.

**Palabras clave: fuerzas de seguridad-deontología-procesos de socialización-ética- - crimen organizado-organización-fenómenos subnacionales**



## INDICE

### Introducción:

**1 Marco teórico: estructura y funcionamiento de la organización estatal, la configuración del poder y el juego de los actores en la organización, vicios organizacionales, calidad del régimen democrático, enclaves provinciales, identidad y procesos educativos en la socialización de valores..... 10**

**1.1 Max Weber, Henry Mintzberg y Michael Crozier: una aproximación teórica acerca del Estado, los sentidos misionales y los vicios organizacionales .....13**

**1.1.1 Max Weber y la tensión racionalidad-irracionalidad en las Organizaciones.....13**

**1.1.2 Henry Mintzberg y el sistema de ideología.....14**

**1.1.3 Michael Crozier, el poder y la estrategia de los actores en las Organizaciones..... 16**

**1.2 La calidad de los regímenes democráticos en América Latina y las zonas marrones. El impacto en las instituciones estatales. El fenómeno subnacional en la Argentina: las provincias como enclaves autónomos..... 18**

**1.3 Lorenz/Frederic: miradas etnológicas en el ser policial..... 20**

**1.4 La importancia del proceso educativo en la socialización de los valores.....21**

**2 fuerzas de seguridad provinciales y federales..... 22**

**2.1 Crimen organizado y delito en las estructuras de las policías provinciales .....23**

**2.1.1 El caso de la provincia de Buenos Aires.....23**

**2.1.2 El derrotero de la policía de la provincia de Buenos Aires y las Gobernaciones..... 24**



<b>2.2 Las fuerzas de seguridad federales-Procesos educativos, de formación como procesos de socialización y garantía de la misión, el fortalecimiento de la identidad y la ética profesional.....</b>	<b>27</b>
<b>2.2.1 Identidad y vocación en el proceso de socialización: la PFA (y la PSA y PNA) .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2.2 El proceso educativo en la organización de naturaleza militar como reaseguro de la deontología-La Gendarmería Nacional Argentina.....</b>	<b>31</b>
<b>3 una propuesta-Recomendaciones de la UNDOC.....</b>	<b>34</b>
<b>4 conclusiones.....</b>	<b>36</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>40</b>



## Introducción:

El historial institucional de las fuerzas federales de seguridad argentinas y las policiales de la provincia de Buenos Aires federales como provinciales<sup>1</sup>, registra a una minoría de hombres y mujeres en sus filas involucrados continuamente en hechos delictivos de gravedad<sup>2</sup>, cuya perpetración es en detrimento de los principios identitarios y valores encarnados en una profesión tan importante y particular. Eligieron libremente la vocación de servir y proteger al ciudadano, ingresando a una fuerza de seguridad del Estado. Luego no solo “quiebran” lo que el juramento personal dado, sino que traicionan el esfuerzo y la entrega representada en los restantes miembros de las fuerzas, cometiendo diversos delitos siendo uno de los más grave es la alianza con el crimen organizado. Esto lleva a la necesidad de considerar este fenómeno tanto organizacional como social.

El presente trabajo toma como espacio temporal del fenómeno, el territorio argentino entre los años 2014 y 2020. Esto se debe a dos razones, la primera es evitar la inmensa cantidad de datos empíricos, la problemática de la corrupción e inmoralidad por parte de miembros de las fuerzas podrían abarcar desde los orígenes fundacionales de las mismas y la segunda razón es que dicha muestra es suficiente para colocar en tren de análisis la ética, como fundamento de la deontología en las fuerzas de seguridad argentinas.

Afirmar que la vocación libremente elegida sumada a la doctrina y los principios morales y éticos dados por la Institución son factores que aseguran a los miembros de las fuerzas de seguridad sean impermeables al delito, son supuestos necesarios, pero no suficientes. La insuficiencia es refutada por las complejidades de lo social y la inherente a una organización estatal con funciones de seguridad, afectando fundamentalmente a su componente más complejo: la persona, el sujeto social, un sujeto atravesado por historicidades, gustos, creencias y cuya educación, formación y preparación intra

---

<sup>1</sup> Se consideran fuerzas de seguridad federales las que se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Seguridad de la Nación: Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y la Policía de Seguridad Aeroportuaria. En tanto la policía de la provincia de Buenos Aires goza de la naturaleza política del sistema federal de la Argentina, la autonomía en la gestión sujeta a las órdenes del Ministerio de Seguridad dependiente de la Gobernación de dicha provincia.

<sup>2</sup> Independientemente de estas graves situaciones, se contraponen fuertemente el significado vocacional que hombres y mujeres definen y redefinen toda su vida. Tal es el trabajo fundamental de Mariana Lorenz – Definiendo la profesión policial en Trabajo y Sociedad-Sociología del Trabajo-Estudios Culturales-Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas (Cayict-CONICET)-Santiago del Estero 2018



organización no son variables independientes de la interacción social y los cambios sociales que ocurren fuera de la organización.

La problemática de la ética en el seno de las fuerzas obliga un análisis. Algunos miembros de las fuerzas se involucran en delitos de todo tipo, tales como abuso de autoridad, cohecho, delitos sexuales, robos en banda, etc. En esa dirección, la necesidad temática está vinculada con la urgencia en enfrentar al menos tres consecuencias en la elección del camino de quebrar los principios deontológicos. Me refiero a la conformación de las asociaciones ilícitas en connivencia de miembros de las fuerzas de seguridad y el crimen organizado<sup>3</sup>, los riesgos en la planificación de planes de lucha contra el crimen organizado juntamente con paradójicas alertas en contrainteligencia hacia el interior de las policías y la frecuente utilización de las fuerzas federales para cubrir la deficiencia en materia de seguridad de las policías provinciales provocando innecesarios despliegues y costos logísticos y operativos.

Este trabajo focaliza sobre las causales que, en las instituciones responsables de la seguridad pública, favorecen el comportamiento delictivo de miembros formados y capacitados en su ámbito. Por ejemplo, las debilidades formativas y socializadoras que llevan a quebrar el código ético profesional al que se supone un sujeto policial se encuentra comprometido y socializado por los procesos que son responsabilidad de la Institución.

La elección netamente personal y sentido de vocación por ser policía, coloca al sujeto que cae en el delito violando sentimientos, valores de pertenencia adquiridos colectivamente, traicionando al “espíritu de cuerpo” optando con asociarse al crimen organizado, sabiendo lo que esa opción consciente significa potencialmente como destructora pública del bienpreciado como lo es la vida humana.

La respuesta institucional desde la conducción política de los diferentes gobiernos sea de “derecha” o “izquierda” a esta problemática es con frecuencia reformulaciones estructurales o discursos de “campana” meramente coyunturales que no tienen asidero

---

<sup>3</sup> Se considera crimen organizado según la definición de la ONU, “grupos estructurados de tres o más personas que actúen en conjunto por un período de tiempo para realizar actividades criminales con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, beneficio económico o material”. En cuanto a las actividades se parte de la enumeración de Moises Naim, referidas a las cinco guerras de la globalización: tráfico internacional de drogas, tráfico de armas, tráfico de armas, falsificación y lavado de dinero.



con los intereses institucionales<sup>4</sup>(Constantino, 2015). Así estas reformulaciones solo atienden aspectos vinculados a reformulaciones organizacionales simultáneamente sumariando o poniendo en disponibilidad al personal u otras medidas similares. Sin embargo, no se traduce en la efectiva solución del problema. La única consecuencia visible son reformulaciones estructurales impactando en los restantes miembros que no incursionan en el delito. En todo caso, las reformulaciones estructurales no se concentran en procesos socializadores institucionales que incluyan un elemento vital, la ética como un espacio reflexivo y racional del sujeto policial, resultando coyunturalidades “corsi y ricorsi” en donde la deontología es una semántica vacía, cuya expresión discursiva atraviesa acompañando las nuevas medidas organizacionales sin impacto en el problema. Mi punto de partida se concentra en los procesos socializadores existentes en las fuerzas de seguridad. Estas fuerzas son organizaciones estatales, con funciones específicas, como un complejo con múltiples procesos que dan lugar a la identidad, pertenencia y a una cultura organizacional y que se retroalimenta con un contexto social y político que la determina.

El hecho que el crimen organizado pueda “penetrar” en las fuerzas no solo constata la guerra asimétrica que evidencia los puntos débiles de las fuerzas estatales ante un adversario complejo, sino que resulta necesario abordar como punto de partida a los procesos socializadores de la organización y que posibilitan la penetración, en torno a un contexto social y político que la determina como expresión de un Estado débil<sup>5</sup>. En ese sentido, un escenario a tener en consideración la importancia de los valores deontológicos en conjunción con aquellos procesos socializadores como soporte a la misión, la vocación policial y el sentido de pertenencia. Principalmente porque se requieren fuerzas de seguridad integrales en las cuales se establezcan las estrategias de lucha contra el crimen organizado.

En suma, dadas las acciones que llevan a miembros de las fuerzas de seguridad argentinas violar la ética profesional cometiendo delitos, resulta necesario analizar e identificar los

---

<sup>4</sup> Gabriel Costantino (2015) realiza un aporte interesante al postular que las formulaciones responden a las posiciones ideológicas del Ejecutivo Nacional y/o provincial o del elector medio más que a los intereses policiales bonaerenses.

<sup>5</sup> Un escenario al que Tokatlian (2017) se refiere cuando un Estado débil termina transformándose en un Estado cautivo del poder del narcotráfico a resultas de la penetración utilizando el aparato policial.



factores que inciden en la relación entre organización y los procesos de socialización, como los procesos educativos<sup>6</sup> y de formación, que garanticen que el sujeto policial internalice los principios deontológicos en el complejo universo de la cultura organizacional de las fuerzas de seguridad argentinas.

Mi pregunta central es: ¿Cuáles serían las fallas del sistema organizacional que posibilitan la violación de la ética profesional por parte de miembros de las fuerzas de seguridad argentinas quienes optan por cometer delitos y/o construir asociaciones con el crimen organizado en desmedro de los principios que los llevaron a elegir consciente y libremente la honorable vocación de cuidar y servir?

Los objetivos son:

- Objetivo general
  - Establecer y analizar las causas organizacionales que posibilitan a miembros de las fuerzas de seguridad federales y provinciales la ruptura de los principios deontológicos de su misión policial, cometiendo delitos o asociación con el crimen organizado.
- Objetivos específicos
  - Describir y analizar las causas en las fuerzas de seguridad argentinas en tanto organizaciones que hacen posible que efectivos, por el camino delictual, violen su sentido vocacional y de pertenencia rupturando los principios deontológicos de su profesión.
  - Sugerir alternativas a partir de las consecuencias de las fallas organizacionales vinculadas con las correcciones y vigilancia requeridas para reforzar los procesos deontológicos.

A fin de intentar responder a la pregunta estructuro esta investigación en tres partes: una primera vinculada con el marco teórico que me permita analizar el fenómeno del quiebre

---

<sup>6</sup> Un proceso da cuenta de la diferencia entre educación e instrucción. Desde la pedagogía, se entiende que instrucción es la transmisión de conocimientos y habilidades mientras que educación es un proceso social de transmisión de valores normativos que nutren la formación integral del individuo y su función es impulsar y desarrollar la actuación o conducta social del ser humano. Por tanto, un alto nivel de instrucción no implica por consiguiente un alto desarrollo educativo.



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



deontológico por parte de miembros de las fuerzas de seguridad. Este marco toma como puntos de partida los aspectos organizacionales, los procesos de democratización del régimen en relación con el sistema federal argentino que afectan a la gestión del Estado y sus organizaciones, la particular naturaleza de las fuerzas de seguridad a través del sentido de pertenencia e identidad de los miembros y los procesos educativos para la socialización de los valores éticos en las fuerzas. Seguidamente, prosigo con un diagnóstico de los actos delictivos de los miembros de las fuerzas de seguridad federales y de la policía bonaerense entre los años 2014 y 2020 para luego analizar dichos resultados comparativamente entre los procesos de socialización y las fallas organizacionales que facilitan la ruptura o no de las deontologías profesionales. Cabe nuevamente recordar que el período tomado es una muestra, ajustada a los fines de la temática. Luego explicitaré una posible propuesta a tener en cuenta dentro del marco teórico y finalmente la conclusión.



## **1 Marco teórico: estructura y funcionamiento de la organización estatal, la configuración del poder y el juego de los actores en la organización, vicios organizacionales, calidad del régimen democrático, enclaves provinciales, identidad y procesos educativos en la socialización de valores**

Existe abundante literatura en torno a la ética del ejercicio profesional, en los ámbitos militares y las fuerzas policiales. Un trabajo novedoso es el estudio comparativo de Herrera Verdugo (2016) “Deontología policial: Reflexiones y retos para las policías de la región americana”-de la Dirección General de Investigaciones de la Policía de Chile.

Considero, sin embargo, que esa línea de abordaje impide avanzar en la problemática de la ética en las fuerzas de seguridad. No es con referencia a la contribución literaria y reflexiva en torno a la ética y/o a la deontología profesional. Es necesaria pero no es suficiente.

Por otra parte, tomar como punto de partida un estudio comparado entre las diferentes deontologías entre las fuerzas adolece de conceptualizaciones, poniendo en evidencia por lo general una orientación voluntariosa para enfrentar la problemática.

Además, dar un sentido volitivo a la problemática, legítimo e innegable, es un enfoque que tiende al estiramiento conceptual<sup>7</sup>, (Sartori, 1984) emergiendo multiplicidad de variables complicando el dar cuenta de un análisis acotado de la problemática (Sartori 1984).

Considero que el comportamiento de miembros al optar por el delito en torno al quiebre ético como problemática de las fuerzas de seguridad estatales requiere un marco teórico diferente. El punto de partida conceptual tiende dar cuenta de las fallas existentes en las fuerzas como organizaciones estatales, conforme al contexto social-político en que se

---

<sup>7</sup> Señalo las consecuencias del estiramiento conceptual en los términos de Sartori (Sartori 1984), es decir un aumento de la denotación de los conceptos sin disminuir la connotación. Y esto ocurre en la dificultad que se acentúa con un concepto general, por ejemplo la ética, al estirarlo y adaptar los atributos a la connotación, a la subjetividad de los investigadores, confundiendo y vaciando el contenido del término. Ejemplifica Sartori (1984) cuando realizamos un trabajo comparativo perro-gato en donde la cantidad de variables resulta problemática si no se acota para evitar el estiramiento conceptual.



encuentran y los procesos de socialización institucionales en torno a la ética o lo deontológico.

Las fuerzas de seguridad estatales argentinas son organizaciones sujetas a variables sociales y políticas. Están insertas en la sociedad, impactadas por la dinámica de lo político-social, atravesadas y construidas por historicidades. Así la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC], 2010) conceptualiza los servicios de dichos organismos como servicios que dependen de múltiples variables “que incluyen las doctrinas políticas y culturales prevalecientes, así como las infraestructuras sociales” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC], 2010, 1).

A fin de hallar un camino conceptual a la respuesta para mi pregunta de investigación, mi enfoque se asienta en tres aspectos centrales.

Para el primer aspecto se trata acerca del Estado en tanto organización y los juegos e interrelaciones de los actores. Parto desde los conceptos clásicos de Max Weber acerca del Estado. Prosigo con los aportes de Henry Mintzberg (1992) en torno al sistema de valores y creencias en las organizaciones, centrando en aquellas de tipo misionaria, en las cuales adquieren importancia los procesos de adoctrinamiento y lealtad de sus miembros, prosiguiendo con las aproximaciones teóricas ofrecidas por Michael Crozier a partir de una rediscusión de la racionalidad weberiana de las organizaciones y el juego de los actores aprovechando el conocimiento racional de la estructura burocrática y generando vicios organizacionales a expensas de la organización a la que pertenecen. (Crozier 1974) Con relación al segundo aspecto me centro en el régimen político que impacta en la calidad institucional en el ejercicio del Estado como aparato legítimo del uso de la violencia. Resulta imprescindible el aporte de Guillermo O'Donnell (1993) en cuanto a la baja calidad del régimen democrático en la Región, identificando geográficamente por lo que denominó zonas marrones permitiendo visualizar el impacto institucional en el ejercicio del Estado (O'Donnell 1993). Bajo el concepto de la calidad democrática resulta fundamental para el caso de las provincias argentinas las recientes investigaciones de las democracias provinciales que dan cuenta que los procesos democratizadores no se dan en forma homogénea en todo el territorio nacional. La autonomía en el plano subnacional,



las provincias, la calidad institucional muestra falencias que impactan en la gobernanza. (Behrend, 2012).

El tercer aspecto que se menciona está relacionado con el pensamiento de hombres y mujeres que integran las fuerzas de seguridad. Dan cuenta de la elección de una vocación y la confirmación de la identidad con la organización que opera en la cotidianeidad del trabajo. Se trata de abordar el quiebre de la ética profesional por parte de los otros miembros en oposición al sentido vocacional y de sacrificio que encuentran los otros miembros. Resulta fructuoso el trabajo de Lorenz (2017), a través de su trabajo “Redefiniendo la profesión policial” para abordar la cuestión de la vocación y la identidad, especialmente a partir del relato de los miembros de la fuerza.

Se avizora las contradicciones y tensiones que hacen a esa cultura organizacional desde el quehacer y la trazabilidad emocional en las relaciones profesionales entre los efectivos tras las “paredes” de la organización. En esa línea, Frederic (2008) plantea miradas. El policía pensado como un servicio sacrificial, heroico y abnegado, a su vez debe ser abordado como un sujeto independiente de su condición policial. Esta doble condición permite suponer que todo abordaje debe tener en cuenta esta complejidad como portante de las contradicciones y tensiones que debe manejar cotidianamente (Frederic 2008).

Finalmente se tendrá en cuenta los procesos de socialización de los valores y la identidad a través de la educación. En este sentido, un marco interesante es que ofrece Mariano Melotto (Melotto, 2016) a partir de los procesos educativos de la Gendarmería Nacional teniendo en cuenta principalmente su naturaleza militar que imprime a través de dispositivos escolares y la convivencia la fijación de los valores éticos de los miembros de la fuerza.



## 1.1. Max Weber, Henry Mintzberg y Michael Crozier: una aproximación teórica acerca del Estado, los sentidos misionales y los vicios organizacionales

### 1.1.1 Max Weber y la tensión racionalidad-irracionalidad en las organizaciones:

Para Max Weber (s/f) el Estado monopoliza el uso legítimo de la fuerza, o en sus palabras “El Estado es una dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene sobre la violencia legítima (Weber s/f, p 3).

Weber aludía a la legitimidad de una dominación propia del Estado como asociación política. En referencia al Estado de la sociedad moderna, Weber señala que la legitimidad está basada en la legalidad basada en la validez de los preceptos legales racionalmente creados y que se orienta hacia la dominación que ejerce el que detenta el poder del Estado, el funcionario (Weber, s/f).

La definición de Weber alcanza a todo el Estado en su totalidad, como el cobro de impuestos por parte de la administración tributaria, verificar el cumplimiento del currículo escolar en las escuelas de acuerdo a las leyes educativas vigentes o la detención de ciudadano por un agente policial al ser hallado realizando un asalto. (Weber, 2009).

En su obra “La ética protestante y el espíritu del Capitalismo” Weber (2009) coloca a la racionalidad como el carácter fundamental del capitalismo que hacen al cálculo y la búsqueda del bien ganancial, en oposición a la irracionalidad vinculada a la especulación y a la usura. Con relación al Estado moderno Weber introduce esta idea de racionalidad como fundamento de la burocracia. La burocracia es un conjunto de normas y procedimientos impersonales que permiten las funciones operativas del Estado y que posibilitan la transmisión de las técnicas impersonales en el tiempo a través de los funcionarios. Así para Weber el Estado es “como una institución política con una “constitución” racionalmente establecida, con un Derecho racionalmente estatuido y con reglas racionalmente determinadas — las "leyes" — orientadoras de una administración a cargo de funcionarios profesionales (Weber 2009, p22).

En su trabajo Lambruschini ofrece una reflexión categórica al respecto. Parte señalando que la burocracia legal, legítima y racional aplica las leyes, normas y procedimientos creadas por un grupo pequeño de personas racionales y que una masa acata dichas normas



ciegamente sin tener en cuenta el sentido final de su existencia y “De todo esto se deriva que, en el planteo weberiano, el orden racional del Estado moderno se apoya en una dinámica social en gran medida ciega e irracional y esto parece ser un problema inevitable para las grandes sociedades de masa” (Lambruschini 2015,8).

Como Vernengo (1994) expresa “las acciones sociales y las normas jurídicas pueden ser objeto también de juicios éticos, no sólo en el sentido de que cualquier sujeto puede juzgarlas ateniéndose a los criterios subjetivos morales que sustente, sino en el sentido más importante de que la relación que quepa establecer entre tales normas y las acciones reguladas y ciertos principios éticos hacen a una propiedad esencial del derecho” (Vernengo, 1994 p562).

Es decir, en suma, la burocracia, traducida en procedimientos y técnicas, conduce a una rigidez que propugna la exactitud y la precisión racional exigidos por la norma. El sujeto si omite un paso en el procedimiento, por omisión como acto subjetivo, cae en la irracionalidad. Queda, por lo tanto, una cuestión, la ética como espacio de reflexión sobre ese acto subjetivo válido, que termina siendo irracional por no acatar la norma. Es una tensión entre lo racional que propugna la organización como mandato universal amparado en la legalidad y el sujeto que plantea una acción ética por fuera de esa legalidad, ergo considerada irracional por estar fuera de la norma. (Vernengo, 1994).

### **1.1.2 Henry Mintzberg y el sistema de ideología**

Mintzberg (1992) pone su atención en la coalición interna de las organizaciones. Mintzberg considera a la coalición interna como el ámbito en el cual el poder se desplaza hacia los agentes internos, empleados “a tiempo completo de la organización y en sus medios de influencia” (Mintzberg, 1992, p133). En esos términos estos individuos según Mintzberg (1992) se distinguen por:

“1) tienden a estar seriamente comprometidos con la organización en virtud de la dependencia que tienen de ella para su bienestar personal, 2) conocen íntimamente la organización, en virtud del tiempo que pasan en ella, 3) son los que toman las decisiones y acciones, la iniciativa les corresponden; y es por su comportamiento lo que deben influenciar los agentes externos” (Mintzberg 1992, 133) a la organización.



Para Mintzberg (1992) la coalición interna, al estar constituida por comportamientos humanos, debe lograr la integración “entre los objetivos personales de los empleados y los objetivos generales de la organización” (Mintzberg 1992, p 168) impuestos por los mandos superiores que constituyen los “objetivos formales de la organización” (Mintzberg 1992, 169). Son fundamentales la creación de posiciones de agentes internos que cumplan funciones dados por la dirección a través del diseño de superestructura, el sistema de remuneraciones, el sistema de control de personal, el sistema de control burocrático y la cadena o sistema de autoridad como medio de control y coordinación. (Mintzberg, 1992).

Pero hay otro elemento fundamental para Mintzberg (1992), es la “fuerza unificadora”, “separada del sistema de autoridad” (Mintzberg, 1992, p181). Este factor importante es el sistema de ideología, el cual es intangible, “no se puede ver ni tocar” (Mintzberg 1992, p181).

El sistema de ideología de una organización se caracteriza por su poder unificador. (Mintzberg 1992). El sistema de ideología vincula a los miembros en la camaradería, la significación de la misión, y la integración de los objetivos individuales y los de la organización (Mintzberg 1992). La fuerza del sistema de ideología da como resultado la de incentivación de la “opción salida”, acalla la opción “voz” incentivando la “lealtad” (Mintzberg 1992, 182)

La ideología se desarrolla a través de la tradición y la saga. Se refuerza mediante la identificación. Permite que el individuo desarrolle la identificación una vez ingresado en la organización (por sobre sus objetivos personales) y que luego se transmuta en la lealtad hacia ella (Mintzberg 1992)

El individuo se identifica con las tradiciones y los sistemas de creencia de la organización. Para ello Mintzberg (1992) señala dos mecanismos fundamentales: 1) la identificación en los procesos de selección, constituido por el reclutamiento y la promoción y 2) la identificación por evocación, constituido por la socialización y el adoctrinamiento (Mintzberg, 1992). El adoctrinamiento es un proceso explícito y son técnicas formales utilizadas por la organización para “desarrollar la identificación de los miembros” (Mintzberg, 1992, p188). En tanto la socialización, es un proceso implícito, más sutil pero



más efectivo, dado que el individuo es presionado por informalidades que llevan el mismo mensaje “de actuar conforme a”<sup>8</sup>. El individuo hace de su lealtad a la organización un camino para responder automáticamente garantizando los objetivos de la organización (Mintzberg, 1992)

Las organizaciones que requieren un alto grado de lealtad son las órdenes religiosas, las agencias de inteligencia, las fuerzas militares o policiales. Estas se caracterizan porque sus miembros deben realizar tareas difíciles y trasladarse a lugares lejanos para cumplir su misión (Mintzberg 1992).

Sin embargo, Mintzberg (1992) señala que la ideología puede ser fuerte o débil repercutiendo en la organización. En un sistema de ideología fuerte se debilitan los sistemas de autoridad, las influencias de la habilidad de los agentes (el conocimiento técnico, la alta formación) y política de los agentes expertos. Si el sistema de ideología es fuerte aquellos miembros que no están de acuerdo se van. Y el poder en la organización se distribuye uniformemente. Por el contrario, en un sistema de ideología débil se fortalecen el sistema de autoridad, las influencias de habilidad y política de los agentes expertos facilitando el quiebre de los sentimientos de lealtad, dando lugar a los intereses personales por sobre los organizacionales (Mintzberg 1992).

### **1.1.3 Michael Crozier, el poder y la estrategia de los actores en las organizaciones**

El sociólogo francés Michael Crozier a la tensión racionalidad-irracionalidad weberiana, plantea que la organización burocrática es aquella que no llegue a corregirse en función de sus errores. (Crozier 1974).

Crozier (1974) determina que cinco son los rasgos esenciales de la rigidez en las conductas de la burocracia: la extensión de las reglas impersonales, la centralización de las decisiones, el aislamiento de cada estrato o categoría jerárquica, el acrecentamiento de la presión del grupo sobre el individuo y el desarrollo de las relaciones de poder paralelas alrededor de zonas de incertidumbre. (Crozier 1974)

Ante la rigidez en las conductas impuestas por los procedimientos del modelo burocrático del modelo weberiano (Lambruschini, 2015) para Crozier (1974) la organización

---

<sup>8</sup> El intercomillado es mío



burocrática desarrolla vicios organizacionales, círculos viciosos paralelos al sistema, operados por actores de la misma organización. Es lo que se traduce en estratos que compiten entre sí produciendo el aislamiento entre sectores dentro de la organización (Crozier 1974)

Así el sistema burocrático racional, para Crozier (1974) se transforma en un proceso de racionalización, que mantiene el equilibrio de la organización. A la incomunicación producida por la rigidez burocrática, hacia adentro y afuera de la organización, son los individuos y los grupos que dan el equilibrio que permite visualizar a una organización en funcionamiento, pero que hacia el interior se da una lucha por el poder organizacional, a fin de mejorar las posiciones. (Crozier, 1974)

La rigidez con que se determina el contenido de tareas, relaciones entre tareas y red de relaciones humanas necesaria para su cumplimiento, hacen difícil la comunicación de los grupos entre sí y con el mundo circundante. Las dificultades que de ello resulta, en lugar de imponer la modificación del modelo, son usadas por los individuos y los grupos para mejorar su posición en la lucha por el poder de la organización, en respuesta a los caracteres abusivos de otros actores que ocupan espacios de privilegios. (Crozier, 1974) De esta manera, la racionalidad se traduce en juegos de poderes de los sujetos de la organización que buscan sacar partido de todo lo que dispongan. Entonces, la racionalidad de la organización se traslada a concentrarse en la ritualidad (Crozier, 1974).

La organización para Crozier (1974) se transforma en canales que ponen en relieve los juegos de las relaciones de poder. El poder no es individual es relacional (Crozier 1974). Y esto es clave, dado que la impersonalidad que otorga la burocracia de la organización se traslada a un juego relacional de los actores a través del poder. Aparecen así, dentro de la organización, zonas de incertidumbre como producto de los efectos del juego relacional del poder y vicios organizacionales como producto de actores que por el manejo de la información se apoderan de espacios de la organización. Toda situación de incertidumbre se transforma automáticamente en una excepción a las normas y se rige por el ejercicio discrecional del poder. (Crozier, 1974)



## **1.2 La calidad de los regímenes democráticos en América Latina y las zonas marrones. El impacto en las instituciones estatales. El fenómeno subnacional en la Argentina: las provincias como enclaves autónomos**

Referente fundamental es el aporte del politólogo argentino Guillermo O'Donnell. Para O'Donnell (1993) el Estado puede funcionar en cualquier régimen político, sea autoritario o democrático. Constituye un complejo de relaciones sociales que se dan en un territorio. Los aspectos coercitivos se mediatizan con el respaldo de un sistema legal. (O'Donnell, 1993).

Los espacios de disputa entre Estado y Sociedad con el aparato legal de por medio, en democracias incipientes da lugar al ejercicio discrecional de los poderes. De ahí el surgimiento de zonas marrones en el mapa de las democracias latinoamericanas: regiones que se caracterizan por la baja calidad del régimen (O'Donnell, 1993). Así la baja calidad democrática conlleva que los Estados apoyan la ciudadanía política, pero son incapaces de trabajar los derechos de la ciudadanía (O'Donnell, 1993).

La poliarquía de Robert Dahl (2009)<sup>9</sup> enmarca las características que envuelven la presencia de un régimen democrático, pero en el caso de las recuperadas democracias latinoamericanas dicho estado conlleva un proceso que solo se dan cumplimiento las características básicas: se vota libremente y sin coacción y los procedimientos electorales son razonablemente competitivos, garantizando los derechos fundamentales de la ciudadanía política (O'Donnell 1993). Los Estados en estas recuperadas democracias no son una sola burocracia, sino múltiples burocracias.

Lejos de ser una entelequia, el análisis de O'Donnell (2004) refiere al modo en que el Estado en las zonas marrones las múltiples burocracias son atravesadas por la ausencia o una disfuncional accountability horizontal (O'Donnell 1999) “. La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y

---

<sup>9</sup> Según Robert Dahl (2009) es factible señalar que un gobierno democrático se caracteriza en que la ciudadanía sin distinción puede formular las preferencias; manifestarlas públicamente ante sus partidarios y el gobierno de manera individual y colectiva; que el gobierno no debe discriminar por el contenido y preferencias de los ciudadanos; que exista libertad de expresión, de voto, con elecciones libres, justas e imparciales; pluralismo; libre competencia de los líderes políticos y garantía institucional en la política de gobierno.



capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos... consiste en la transgresión ilegal por parte de una agencia estatal de la autoridad de otra; la otra [corrupción] consiste en ventajas ilícitas que los funcionarios obtienen para sí mismos y/o sus asociados” (Citado en O’Donnell, 2004, p12). Para O’Donnell las zonas marrones indican, ante la debilidad de los Estados, la sesgada penetración de los sistemas legales registrándose “extensas regiones donde las reglas realmente imperantes no son estatales sino las dictadas por diversas mafias” (O’Donnell, 1993).

Aquellos matices gradientes de O’Donnell abren conceptos sobre los regímenes subnacionales argentinos (las provincias argentinas) amparadas por el sistema federal. En general, enfatizan la baja institucionalización como característica preponderante, como resultado de la expresa combinación de gobiernos democráticos con cierto grado de autoritarismo (Levistky y Way, 2010).

El interrogante que abre las investigaciones en cuanto al fenómeno subnacional, es acerca de las diferencias sustanciales entre el régimen democrático nacional -en proceso de mejora de su calidad- y la baja calidad democrática en el plano subnacional (Behrend 2012). Entendiendo el caso subnacional argentino, bajo un detenido proceso de democratización sobresalen las construcciones hegemónicas<sup>10</sup> subnacionales por más de una década del poder político oficial. Se configuraron verdaderos enclaves en donde el régimen democrático solamente se tradujo en cumplir los caracteres poliárquicos. (Behrend, 2012).

Para Behrend (2012) es poco correcto la utilización del término autoritario toda vez que implica que no hay un régimen democrático. El régimen democrático subnacional argentino no es autoritario. Si existen ciertas características que Behrend (2012)

---

<sup>10</sup> La utilización del concepto hegemónico en el caso de estas unidades subnacionales se atiene desde el concepto clásico de Sartori (Sartori, 1976) sobre partidos políticos hegemónicos. Si bien su trabajo no era una referencia explícita a los partidos políticos nacionales en Latinoamérica bien es conveniente enmarcar y ligar sus conceptos con la idea de un partido que monopoliza el poder y es elegido sucesivamente en varios períodos, es decir sin perder elecciones, resultando un mojón conceptual aplicable en los partidos que compiten en algunas unidades subnacionales argentinas, verificado con los vencedores en las elecciones de la “cancha inclinada” de Gervasoni (Gervasoni, 2010)



denomina prácticas i-liberales (Behrend 2012) la cuales actúan en todas las estructuras de los Estados provinciales argentinos expresadas en múltiples burocracias, siguiendo a O'Donnell (1993).

### **1.3 Lorenz/Frederic: miradas etnológicas en el ser policial.**

Considero dos trabajos fundamentales que aportan un entender, y no solamente una explicación, acerca de la identidad policial. Es ella derivada de un primer llamado subjetivo, que hace a la vocación libremente elegida y luego se nutre en los miembros, aún frente a las contradicciones y tensiones que la fuerza como organización presente.

En el caso de Lorenz, a través de su trabajo “Redefiniendo la profesión policial” indaga sobre las representaciones que construyen los miembros de la Policía Federal Argentina (PFA) en dos dimensiones, la de las representaciones del sujeto y las de los elementos que hacen a la normativa y organización institucional (Lorenz, 2017).

Lorenz avanza sobre los sentimientos y valores que hacen a la elección de la carrera policial, es decir que supone la existencia previa de valores éticos portantes en el sujeto. Lo más importante, a los efectos de este trabajo, es el proceso que acompaña a la perdurabilidad, al reforzamiento a lo largo de la carrera policial y que colisiona con frecuencia con las prácticas cotidianas de los miembros (Lorenz 2017).

Por otra parte, Frederic (2017) plantea miradas. El policía pensado como un servicio sacrificial, heroico y abnegado, a su vez debe ser abordado como un sujeto independiente de su condición policial. Esta doble condición permite suponer que todo abordaje debe tener en cuenta esta complejidad como portante de las contradicciones y tensiones que debe manejar cotidianamente. Son complejidades que deben suponerse y considerarse al realizar todo proceso de análisis sobre el accionar de los miembros de las fuerzas. (Frederic 2017)

### **1.4 La importancia del proceso educativo en la socialización de los valores**

Mariano Melotto (Melotto, 2016) en su tesis doctoral ofrece un marco teórico fundamental tomando como punto de partida los procesos educativos. A diferencia de la instrucción, el proceso educativo asegura valores y principios en el sujeto, los cuales el



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



aula es el ámbito en el cual se pone en juego no solo el mero conocimiento sino también las emocionalidades, en la relación grupal y el docente. (Melotto 2016)

En tal sentido, Melotto (2016) apunta a la importancia de ese proceso a través de su trabajo acerca de las escuelas de formación básica de la Gendarmería Nacional. La conformación de la identidad a partir del ingreso a la Institución encuentra en el proceso de socialización tan particular como el militar, el reaseguro para que el futuro gendarme internalice racional y emocionalmente la deontología profesional. (Melotto, 2016)



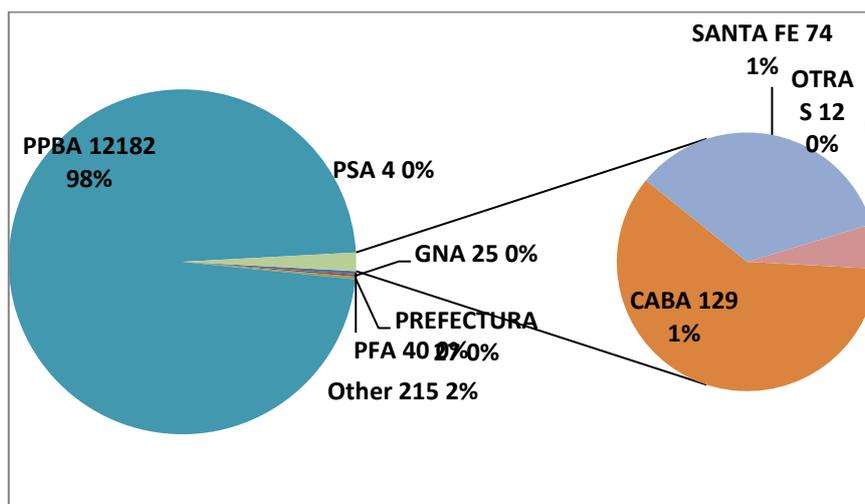
## 2 crimen organizado y delito en las estructuras de las policías provinciales

Entre los años 2014 y el primer trimestre de 2020, el número de miembros de fuerzas de seguridad federales involucrados en hechos delictivos es comparativamente mucho menor que el correspondiente a la policía de la provincia de Buenos Aires. Y aún si se arroja un comparativo con otras policías provinciales.

En efecto, sobre un total de 12.493 efectivos, en términos porcentuales el 98% corresponde a las policías de la provincia de Buenos Aires, el 1% a la de Santa Fe y el otro 1% a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Y si se considera por tipo de delito, el 95% están relacionados con el narcotráfico y corrupción. Seguidamente, conforme a los artículos periodísticos, es factible observar el impacto en la opinión pública y que repercute en las re estructuraciones policiales sujetas a la coyuntura

MIEMBROS DE LAS FUERZAS IMPUTADOS EN HECHOS DELICTIVOS (2014-2020)							
FUERZAS FEDERALES				CABA Y FUERZAS PROVINCIALES			
PFA	GNA	PREFECTURA	PSA	PPBA	CABA	SANTA FE	OTRAS
40	25	27	4	12182	129	74	12
0%	0%	0%	0%	98%	1%	1%	0%

Cuadro 1-Elaboración propia en base a fuentes periodísticas

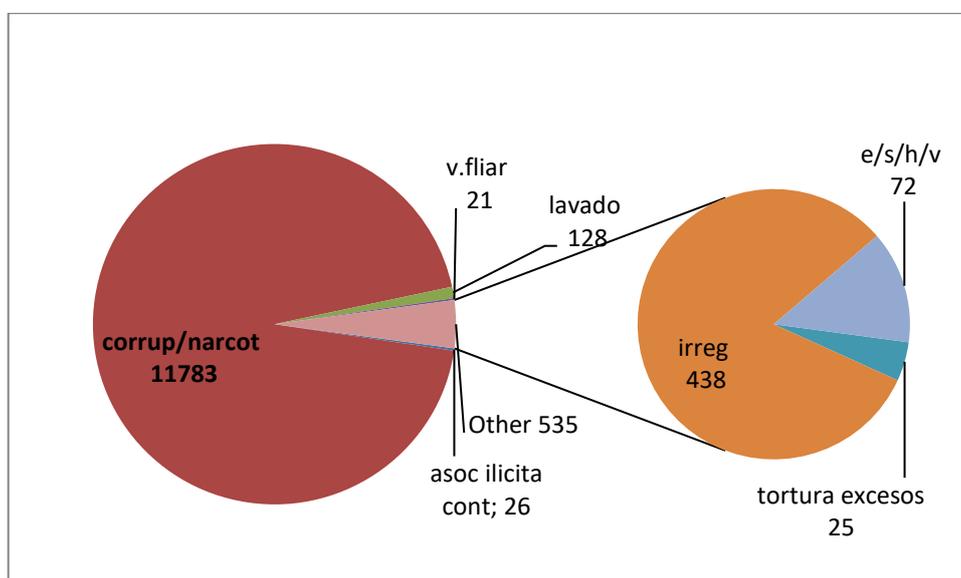


Cuadro 2-Elaboración propia en base a fuentes periodísticas



HECHOS DELICTIVOS POR MIEMBROS DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD (2014-2020)							
Asociación Iícita /Cohecho.	Corrupc. Narcotráfi co	lavado -enriq ilicito	Vcia. Fliar.	Tortura excesos	Irregular. Graves Incumpl. Func.Pco.	Extorsión secuestro violación robo homicidio	Total
26	11783	128	21	25	438	72	12493
0%	95%	1%	0%	0%	4%	0%	100%

Cuadro 3-Elaboración propia en base a fuentes periodísticas



Cuadro 4-Elaboración propia en base a fuentes periodísticas

## 2.1. El caso de la provincia de Buenos Aires

La policía de la provincia de Buenos Aires es un caso testigo interesante para abordar la problemática del quiebre deontológico en torno a las fuerzas de seguridad como formas particulares de organizaciones burocráticas. Existe interesante literatura acerca de esa fuerza desde las ciencias sociales, política y antropología la cual ofrece algunos datos para este trabajo.

La mirada que pretendo se centra en el protagonismo de los miembros de la fuerza en la dinámica intra-organizacional de la burocracia creando vicios organizacionales (Crozier, 1974) junto al debilitamiento del sistema de ideología (creencias y valores) (Mintzberg 1992). En torno a ellas juegan de los procesos de socialización del sentido de la misión,



del ser policial y la ética profesional en la policía provincial (Mintzberg 1992). Esta dinámica tiene un marco: la ausencia de la baja calidad del régimen democrático provincial, la autonomía provincial que se conjuga en la relación del juego político entre el Ejecutivo Bonaerense y el Ejecutivo Nacional y la ausencia de una accountability que afectan a las múltiples burocracias del Estado Provincial, de las cuales la policía bonaerense no está exenta.

## 2.2. El derrotero de la policía de la provincia de Buenos Aires y las gobernaciones

Resulta interesante observar el peregrinar de la organización policial bonaerense, la emergencia de estar influenciada bajo las diversas coyunturas políticas. Entre los años 1988 y 2019 la provincia de Buenos Aires es gobernada por seis gobernadores en nueve periodos. Tomando siete periodos, Gabriel Constantino (2015) postula que “la formulación e implementación de las políticas de seguridad” de los gobernadores “responden según su plan de campaña” conforme a la ideología y el elector medio” y no a “los supuestos intereses policiales” (Constantino 2015, 1) siendo un juego estratégico sobre dichas políticas y sobre la “autonomía relativa de la policía” (Constantino 2015). Constantino (2015) muestra como los ejecutivos provinciales ajustaban la política de seguridad conforme a la coyuntura, la cual está rítmicamente marcada por la relación del Ejecutivo bonaerense con el Ejecutivo Nacional. En el siguiente cuadro se sintetiza los datos de su investigación entre 2008 y 2011

1998-1991	A. Cafiero	Mtro. Gobierno Luis Brunatti	Depuración por corrupción-exoneración de 700 oficiales-Progresismo
1992-1995	E. Duhalde	Sec. Seguridad Jefe Policía Pedro Klodcyk	Satisfacer a las encuestas/Compra de armamento, helicópteros, patrullas-Creación de comando unificado de patrullas/Centro derecha
1996-1999	E. Duhalde	Sec. Seguridad E. de Lazzari	1996: Mayor control de la policía por corrupción-Desplaz. Klodcyk y 27 comisarios mayores y 47000 en disponibilidad
		Mtro. Seguridad y Justicia Leon Arslanián	1997:depuración y reorg. jerarq. policial /ley 12154-Desplaz.comisarios mayores



			Progresismo-Rebelion policial
		Renuncia Leon Arslanian	1999: Frenar las reformas-Satisfacer encuestas y a los intendentes conurbano-Centro Derecha
2000-2001	C. Ruckauf	Mtro. Seguridad Aldo Rico/O. Veron	Satisfacer encuestas por mayor seguridad-Crítica al garantismo-Ley 12405-Ampliacion facultades policiales-Derecha
2002-2003	F. Sola	Mtro. Justicia y Seguridad Luis. Genoud	Diferenciar de Ruckauf y volver al proyecto Arslanian-Articular intereses del aparato bonaerense-demandas progresistas de control policial de la op. Publica.-Progresismo
		Mtro. Justicia y Seguridad J. Pablo Cafiero	Junio 2002-Depuración y separación de 350 policías-Corrupción policial Progresismo
		Mtro. Seguridad Juan J. Alvarez	2003-Equilibrio entre Duhalde y Kirchner-Ministerio de Justicia Eduardo Di Rocco-Centro Derecha
2004-2007	F. Sola	Mtro Seguridad Raul Rivara	Presión del Kirchnerismo por corrupción policial-Progresismo
		Mtro. Seguridad Leon Arslanian	Mismo plan 1997-Atacar autonomía y organizac jerarquica-Purga-Reorg. adm.-policia 2-Cond.civil-Progresismo
2008-2011	D. Scioli	Mtro. Seguridad Carlos Stornelli	Freno a reformas Arslanian-Centralizacion Mando operativo centralizado-Sin requisito académico mayor cargo
		Mtro.Seguridad y Justicia R.Casal	2010-Presión de Gob. Nac.-Agradecimiento a GNA-Instalac.911-Conduccion civil-caida de la autonomia

Cuadro de elaboración propia en base Costantino (2015)

Entre los años 2012-2015, bajo la gobernación de Daniel Scioli, el ministro de Seguridad es Alejandro Granados. Por el incremento de los delitos en abril de 2014 y la presión de las encuestas decreta la emergencia en seguridad. Por ello crea policías locales e incrementa con efectivos nuevos ingresos en la fuerza bonaerense. No es eficiente el proceso de selección y control, y la capacitación es de 3 meses. Se crean policías locales seleccionados 18.000 jóvenes de los municipios. El resultado es que la fuerza duplica sus efectivos en diez años; de 48.000 policías en el año 2005 pasa a 95.000 a fines del 2015. Entre los años 2016-2019, bajo la gobernación de María Eugenia Vidal, el ministro de Seguridad es Cristian Ritondo. “En esa gestión entre el 10 de diciembre de 2015 y el 15 de marzo de 2018 fueron apartados de la fuerza 9236 uniformados. De esa cantidad, 1717 están suspendidos y 625 policías fueron detenidos y encarcelados. En total se iniciaron



20.813 sumarios. De allí se desprende que, por ejemplo, 740 sumarios indagan sobre el presunto enriquecimiento de profesionales que deberían brindar seguridad a los ciudadanos. Si se suma a estos 740 policías sospechados por incrementar su patrimonio de manera ilegal, más sus entornos y posibles testaferros, esos sumarios investigan a más de dos mil personas” Klipan, A (12 de mayo de 2018) Separan a diez policías de la Bonaerense por corrupción *Infobae*. La gestión de Vidal tiene dos Jefes de policía de la Bonaerense: Pablo Bressi quien asume al inicio del nuevo gobierno y renuncia en mayo de 2017 por un escándalo de cohecho de un alto Jefe de la Fuerza, y seguidamente asume hasta el final del mandato Fabián Perroni.

Por otra parte, observando los cambios de Jefes de la Policía Bonaerense, las causas se centran en retiros escandalosos o por cambio de gestión entre el período 2000-2020. Intra organizacionalmente se producen purgas. En tal sentido las “purgas” adquieren un sentido importante en toda esta dinámica. Está vinculada no solo con el cambio de gestión sino con un aspecto selectivo por los mismos miembros de la fuerza (Rodrigo, M s/f).

Es importante señalar que las dimensiones en las cuales las fallas organizacionales se dan en un escenario en que la policía bonaerense es sometida pendularmente a una política pública coyuntural sujeta más a la arena política que a los requerimientos e intereses policiales.

Es justamente bajo ese escenario que se enfatizan canales que se alejan de un modelo burocrático y racional weberiano. Así Crozier (1974) postula hacia adentro de la organización los juegos de actores por controlar el poder, creando y recreando zonas de incertidumbre aislando sectores que dirimen espacios de control. Los vicios organizacionales de Crozier (1974) se vinculan con manejo de la información discrecional, que actores hacen suya teniendo “la llave” para la resolución de los eventos (muchas veces por esos mismos actores creados). A la rigidez burocrática, a la racionalidad de los procedimientos se dan estas situaciones apoderadas por el fortalecimiento de las habilidades de actores (Crozier 1974) que los hace fundamentales por el conocimiento del campo de acción (y en este caso con el manejo de la información del delito).



Cuando se producen este tipo de eventos en la burocracia, los vicios organizacionales se explicitan en los servicios del actor para sus intereses personales por sobre los objetivos de la organización (Crozier, 1974).

En una fuerza armada, una agencia de inteligencia o una fuerza policial, el vicio organizacional de “vender” por intereses personales, muestra sin lugar a dudas un debilitamiento en el sistema de ideología (Mintzberg 1992)). Esto significa que falla la fuerza unificadora dado por los procesos doctrinarios y de socialización, los elementos más importantes para estos tipos de organizaciones (Mintzberg 1992).

En estos procesos adquieren importancia los procesos de reclutamiento, de selección (Mintzberg 1992) y los procesos educativos. La ética como base de los procesos deontológicos del sujeto va a estar sujeta a como se dan aquellos procesos.

En el caso de la policía de la Provincia de Buenos Aires, a diferencia de las fuerzas federales como se observa más adelante, al proceso de reclutamiento sigue la capacitación y formación, que se reduce al aspecto instructivo y no a los procesos educativos. En el último gobierno de Scioli, la formación e instrucción fue de 3 meses por ejemplo. Y ante situaciones de corrupción, la capacitación y formación era reformulada con reformas colocando materias de Derechos Humanos en la currícula (Rodrigo, M s/f). El marco en que se dan las capacitaciones y formación desde el ingreso es un dispositivo físico escolares descentralizados en 26 sedes en la Provincia de Buenos Aires.

Bajo esos procesos de formación, los futuros cuadros policiales bonaerenses, forman continuidad con una organización inmersa en los escenarios políticos que se señalaran precedentemente, y que se adaptan a las reformulaciones organizacionales ejecutadas e implementadas por los miembros antecesores, los cuales son atravesados por las fallas o vicios organizacionales.

## **2.2 Fuerzas de seguridad federales-Procesos educativos, de formación como procesos de socialización y garantía de la misión, el fortalecimiento de la identidad y la ética profesional**



La Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional Argentina, la Prefectura Naval Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria son las fuerzas federales dependientes del Ministerio de Seguridad de la Nación. Sus funciones y operaciones se despliegan en todo el territorio argentino. Cada una de esas fuerzas precisan sus naturalezas y funciones en el portal del Ministerio de Seguridad de la Nación<sup>11</sup>

- **Gendarmería Nacional Argentina**

Fuerza de Seguridad, de naturaleza Militar con características de Fuerza Intermedia, que cumple su misión y sus funciones en el marco de la Seguridad Interior, Defensa Nacional y apoyo a la Política Exterior.

- **Policía de Seguridad Aeroportuaria**

Resguardamos y garantizamos la seguridad interior en el ámbito jurisdiccional aeroportuario, a través de la prevención, conjuración e investigación de los delitos e infracciones que no estén previstos en el Código Aeronáutico.

- **Policía Federal Argentina**

Somos una Fuerza Federal que desarrolla en todo el territorio nacional funciones de Policía de Seguridad de Estado y de Auxiliar de la Justicia; con un rol activo en la cooperación policial internacional a través de Interpol.

- **Prefectura Naval Argentina**

Autoridad marítima; Fuerza de Seguridad que cumple funciones de policía de seguridad de la navegación, prevención del orden público, protección ambiental, policía judicial, auxiliar aduanera, migratoria y sanitaria.

Mientras las fuerzas de provinciales están sujetas a la baja calidad del régimen subnacional argentino (Behrend 2012) las fuerzas de seguridad federales están sujetas a las políticas implementadas por el Gobierno Central, en materia de seguridad interior. Esta diferencia tiene su característica que es el mejoramiento en los controles en el Estado Nacional. Conocido el concepto de O`Donnell (2004) como accountability horizontal<sup>12</sup>,

---

<sup>11</sup> Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/seguridad>

<sup>12</sup> Siguiendo a O`Donnell (2004), su más próximo trabajo de profundización sobre el concepto, las agencias estatales que efectúan una accountability horizontal asignada son auditorías, ombudsmen, fiscalías,



los controles institucionales otorgan transparencia a la gestión pública. Estas instancias de control impactan en el mejoramiento de la gestión de las políticas públicas del Estado Nacional. Las fuerzas de seguridad no están exentas de ello.

Otros factores diferenciales entre las fuerzas federales y provinciales, y que contribuyen al perfil de los hombres y mujeres integrantes de las mismas, son las consecuencias de pertenecer al Estado Nacional. Esto significa la posibilidad de realizar convenios de cooperación internacional, la capacitación permanente en institutos propios, los cuales poseen nivel terciario y universitario, ajustadas al plan curricular conforme a los lineamientos del Ministerio de Educación de la Nación.

En efecto, las fuerzas de seguridad federales ofrecen a sus miembros la posibilidad del intercambio y/o capacitación en el plano internacional o aún más como en el caso de la Gendarmería Nacional como la intervención en misiones de paz o de ayuda humanitaria bajo la ONU. Esto implica una sinergia en las fuerzas federales argentinas que repercute en beneficios del desarrollo profesional y personal, pero además como se señalara, suma a la expertiz de hombres y mujeres de los organismos federales, múltiples miradas sobre otros entornos y paradigmas sociales.

También las diferencias sustanciales se dan con los dispositivos educativos como la capacitación e instrucción permanente existiendo para ello instituciones educativas específicas<sup>13</sup> que dependen de cada una de las fuerzas federales. Estas Instituciones poseen niveles de alta exigencia académica universitaria y son espacios abiertos a la comunidad para la obtención de títulos de grado y pos grados, lo que significa que están regulados curricularmente por el Ministerio de Educación de la Nación y por el Consejo Nacional de Educación y Evaluación Universitarias (CONEAU). Por otra parte, en el ámbito del Ministerio de Seguridad se encuentra el Instituto de Conducción Estratégica (ICCE) cuya función está “destinada a la formación superior, especializada y conjunta de

---

contralores y similares. Sus funciones son las de “supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales” (O’Donnel 2004 p22)

<sup>13</sup> Son cuatro las Instituciones centrales: una para cada fuerza federal: Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional Argentina (IUGNA), Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA), Instituto Universitario de la Seguridad Marítima (IUSM) e Instituto Superior de la Seguridad Aeroportuaria (ISSA)



los funcionarios policiales y civiles de altos y medios mandos responsables por la seguridad pública y ciudadana”<sup>14</sup>.

Sin embargo, hay un correlato de mujeres y hombres de las fuerzas federales que da cuenta del sentido de pertenencia y vocación de servicio que van más allá de considerarse como un trabajo “normal” sea individual o como empleados de una organización. Este sentido del pertenecer hace evidente su importancia al fortalecer el oriente ético de los miembros de la fuerza comparativamente con sus pares de las policías provinciales.

### **2.2.1 Identidad y vocación en el proceso de socialización: la PFA (y la PSA y PNA)**

Mariana Lorenz (2018) en su trabajo da cuenta en torno a identificar los elementos de representación de mujeres y hombres de la PFA y encontrar las significaciones que dan sentido a su vocación policial. Lorenz (2018) concluye, luego del análisis de relatos y conversaciones con efectivos de la PFA, que el rol de ser policía federal es también considerarse ser diferentes a cualquier otro tipo de trabajo. No es cualquier trabajo. Esto deviene a partir de la percepción permanente del riesgo y la muerte de cada día como componente de la vocación y de la lucha contra la delincuencia a través del poder de fuego legítimo.

Lorenz (2018) atiende como los procesos de la Institución imponen la visión del “quehacer policial como una causa superior a los intereses particulares de sus miembros” (Lorenz 2018, 367) y la renuncia a esos intereses particulares, personales implica el sacrificio por el otro. Ese otro/s constituyen la sociedad civil. Este sentido de la vocación elegida, pero a su vez impuesto por la Institución mediante dispositivos, como discursos y publicaciones (Lorenz, 2018) hacen del estado policial la entrega del tiempo completo de la vida.

Esta entrega vocacional sin embargo está en un estado de tensión permanente. Los policías de la PFA están insertos en una cotidianeidad que borra la homogeneidad que perciben fuertemente como unificadora dentro de la Institución. A esta homogeneidad, en

---

<sup>14</sup> Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/icce>



el día a día, se les presenta un mundo social lleno de multiplicidades y repertorios que interpela en forma directa (Lorenz, 2018)

Es en este juego de tensiones, en donde se impone la actitud personal policial en la entrega por, en y desde la Institución. Esto favorece la elección del camino de la ética, el espacio de la reflexión del sujeto sobre su emocionalidad, más allá de una deontología escrita. Las falencias como organización de la PFA son contenidas por un fuerte sistema de ideología unificadora (Minstzberg 1992)-ser federal- que garantiza la presencia de un sistema de habilidades (conocimiento técnico y profesionalidad) que no coloquen los intereses personales por sobre la misión.

En esa línea, Frederic (2008) da cuenta de este juego de tensiones. Concluye que el sujeto policial es un sujeto y como tal debe ser abordado. Y lo que en definitiva es un sujeto complejo con contradicciones. Es primero un sujeto que luego es sujeto policial y como tal la imposición de la Institución Policial es la que logra equilibrar y hacer convivir las tensiones y contradicciones inherentes. (Frederic 2008)

En suma, las tensiones y contradicciones que forma parte del sujeto social son contenidas por el proceso permanente de recordatorio del ser policía, como distintivo de vocación y pertenencia, que encuentra la evocación y en esa evocación la racional reflexión de la ética del pertenecer (Lorenz 2018)

### **2.2.2 El proceso educativo en la organización de naturaleza militar como reaseguro de la deontología-La Gendarmería Nacional Argentina**

Al igual que las otras tres fuerzas federales la Gendarmería Nacional posee un bajo número de miembros que incursiona en actividades delictivas en comparación con las policías provinciales. La importancia de considerar a la GNA como objeto de análisis se debe a su naturaleza militar a diferencia de la PFA, la PNA y la PSA. .Estos significa la posibilidad de admitir que esa naturaleza es un factor preponderante que supone garantiza los principios identitarios, de pertenencia y vocacionales en la relación de los gendarmes con la deontología profesional.



Sin embargo, considero que así supuesto dicha naturaleza es necesaria pero no suficiente. Es el proceso educativo de la GNA, el como que garantiza el para que, el factor fundamental que canaliza la socialización del arraigo del sentido de pertenencia, de la vocación, el re-conocimiento de los principios morales y la ética.

Es el particular proceso educacional de la GNA traducido en formidables dispositivos<sup>15</sup> escolares<sup>16</sup> que permiten, bajo el amparo de la naturaleza militar, los procesos de socialización en el gendarme desde su ingreso a la fuerza. Ese proceso educacional es lo que permite, como señala Melloto (2016), mediante estrategias institucionales fundamentales “encauzar los intereses y expectativas individuales de cadetes y aspirantes en sentidos corporativos como la vocación, que permite transformar, en muchos casos, lo obligatorio en deseable” y “los jóvenes reconstruyen sus propias trayectorias pasadas desde el presente dentro de la institución” y “las expectativas individuales confluyen con los mandatos que la institución impone” (Melloto 2016, 14).

Torna fundamental al proceso educacional de la Gendarmería Nacional<sup>17</sup>. el Sistema Educativo de Gendarmería Nacional (SEGEN) definido por la Institución como “el conjunto armónico, flexible, articulado, prospectivo y dinámico de elementos interrelacionados: humanos, pedagógicos, doctrinarios, de organización funcional, financieros y de infraestructura”.

---

<sup>15</sup> [...] un conjunto resueltamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho [...]. El dispositivo mismo es la red que se establece entre estos elementos (Foucault, 1977, p. 299). Citado por Vercellino (Vercellino, 2016, s/p)

<sup>16</sup> pensar lo escolar en términos de dispositivo supone abordarlo como un conjunto de prácticas sumamente heterogéneas. La experiencia escolar - y la ampliación y modificación de su temporalidad - discurren en la urdimbre configurada por leyes, medidas reglamentarias, enunciados psico-pedagógicos, macro y micro estrategias de ordenamiento de las poblaciones escolares (adultos y niños), formas de selección, organización y presentación de los contenidos escolares, modalidades de organización temporal de la escolaridad (niveles, ciclos, años, semanas y días); formas arquitectónicas y de uso de espacios diferenciados, jerárquicamente dispuestos para distintas producciones (saberes u ocio), principios estéticos y morales, etc.(Vercellino 2016, s/.p.)

<sup>17</sup> El Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA) fue creado por la Ley Nº 26.286 del 22 de septiembre de 2007 y, en el marco de la Ley de Educación Superior Nº 24.521, su oferta académica alcanza a siete licenciaturas, un profesorado y cinco tecnicaturas. Del IUGNA depende las Escuelas de Oficiales, Suboficiales y Superior y dos Institutos de formación y capacitación. Estos dos últimos Institutos son exclusivos para los miembros de la Fuerza mientras que las Escuelas ofrecen sus carreras de grado al público.



La naturaleza militar en la génesis de la GNA desde 1938 enriquece al proceso educacional a través del tiempo, esto es que los significados y representaciones del pasado se transmiten hacia el presente, mediante oleadas generacionales de gendarmes.

Los sentidos del re-conocimiento a los superiores desde el ingreso a la fuerza se aseguran bajo la naturaleza militar. Esto de por sí significa una diferencia con las demás fuerzas en cuanto se da en un sentido vivencial y grupal distinto. El aspirante comparte con otros el espacio de instrucción, un espacio que no solo es “aúlco” sino que se constituye un hábitat común con otros. Esto resulta clave ya que en la interacción personal minuciosa en la vivencia cotidiana formas determinadas de conducta (Melloto 2016).

Ahora bien, lo interesante de ello es que se reproducen institucionalmente los modos en que se debe comportar para pertenecer y ser. Esta reproducción de las conductas que se dan totalmente en el proceso educativo se efectivizan a través de regímenes disciplinarios y de conducta en la formación de novicios (Melloto 2016). Pero ello no transcurre en el sentido rígido de algo no aceptado, sino por el contrario, una aceptación que tiene como contrapartida la posibilidad de ser y pertenecer. Este sentido de pertenencia y ser, a través de la experiencia del habitar común con otros en la institución militar, da como resultado experiencias emocionales que quedan impresas en el cuerpo y en el interior del sujeto (Melloto 2016).

Existen diversos factores, accionados desde el proceso educativo, que permiten entender al gendarme frente a la deontología profesional. Melloto (2016) toma como punto de partida el régimen de disciplina y conducta que resulta un ejercicio directo. Este ejercicio es punitivo pero en el marco de las faltas indefinidas y el criterio subjetivo del superior. Y da cuenta de una “compleja y dinámica de lealtades” (Melloto 2016,15) entre cadetes, para asumir los castigos colectivos y los instructores. El objetivo del disciplinamiento es la canalización “moralizante de la conducta” (Melloto 2016,15).

El sentido de la obediencia se desarrolla en este complejo, por un lado por la vergüenza que se autogenera el aspirante o gendarme hacia el grupo y hacia el instructor cuando se comete la falta, pero por el otro en el temor que se consolida ante la idea de perder el status del ser gendarme (Melloto 2016, 15).



Sin embargo con relación a la ecuación obediencia-temor considero la necesidad de otra observación. El sentido de obediencia que impregna a la formación del gendarme no está motorizado por el temor. El sentido de obediencia está vinculado con la socialización del respeto al otro superior. Que los canales de disciplinamiento den un espacio al castigo no implica necesariamente no desobedecer por el temor de ser castigado. Así pues el sentido de obediencia en el gendarme no termina siendo un acto ciego y automático. Señalo esto porque está muy vinculado al sentido racional del acto. El optar por la aceptación de la ética como opción se inicia desde la racionalidad del individuo, desde la reflexión. Este espacio de reflexión diferencia entre moral y ética.

Sin embargo, este espacio de reflexión que da el pensar la ética, espacio racional en el sujeto gendarme, se da bajo una fuerza unificadora. Esta fuerza unificadora es dada por la Institución por un sistema de ideología (Mintzberg 1992) en la evocación, explicitada en el adoctrinamiento y de forma invisible a través de la socialización (Mintzberg 1992) del ser gendarme. Este escudo identitario permite a la GNA eludir la problemática de los vicios organizacionales y zonas de incertidumbre (Crozier 1974) donde los miembros puedan hacerse de espacios intra organizacionales para control y dar rienda a intereses personales por encima de los objetivos misionales de la Institución.

### **3 Una propuesta. Recomendaciones de la UNDOC:**

La Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNDOC) otorga una preponderancia fundamental a la corrupción, la deshonestidad y a la falta de integridad en las fuerzas policiales (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC], 2010).

En tal sentido, UNDOC recomienda a los países miembros instancias evaluadoras que consignen los siguientes puntos:

- Redacción (o enmienda) de leyes, aplicación y seguimiento (incluidos los códigos de conducta pertinentes y la estrategia de integridad policial);
- Elaboración de una Declaración de Valores, Perspectiva y Misión;



- Mecanismos de seguimiento, supervisión y vigilancia de la conducta y el desempeño de la policía;
- Preparación de manuales de orientación y de procedimientos operativos;
- Elaboración de procedimientos de gestión encaminados a vigilar y poner a prueba la integridad;
- Mecanismos independientes y de la comunidad para vigilar la conducta de la policía (incluido el establecimiento, cuando no exista todavía, de una comisión o un organismo de lucha contra la corrupción);
- Normas y materiales de instrucción (especialmente en las esferas de importancia crítica tales como la ética, la diversidad y el respeto de los derechos humanos);
- Orientación sobre la selección y la contratación justas y objetivas;
- Mejoramiento del trato de los visitantes, las víctimas y los testigos que se presentan a las comisarías;
- Equipo y procedimientos para la gestión correcta de los objetos y elementos de prueba;
- Mecanismos sólidos de gestión financiera y de auditoría.

(Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC], 2010, 3)

La UNDOC subraya que las fuerzas policiales están cruzadas por múltiples variables como las doctrinas políticas y culturales prevalecientes, la infraestructura social y las tradiciones locales. Y prosigue expresando que el mundo de lo policial es complejo y que su relación con el contexto debe considerarse (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNDOC], 2010).

Las fuerzas de seguridad argentinas muestran esa complejidad. La centralidad de esa complejidad da cuenta de dos grupos diferenciados por sus contextos y procesos de socialización de doctrinas y formación: las policías provinciales y las fuerzas de seguridad federales.

Como se ha demostrado, los parámetros que señalan la UNDOC en cuanto a la corrupción, la deshonestidad y a la falta de integridad, adquieren un grado sumo de gravedad en las policías provinciales con relación a las fuerzas federales.



Para ello, y siguiendo los lineamientos de la UNDOC y adaptado conforme a la heterogeneidad fenoménica por las instituciones de seguridad argentinas se propone la necesidad de una instancia institucional, con la anuencia del Consejo de Seguridad Interior, que vigile, observe, detecte fallas vinculadas a la integridad en todas las fuerzas federales y provinciales y recomiende acciones tendientes a las mejoras:

Esta instancia institucional cuyo carácter es similar a un Comité de Ética/Evaluación. Se propone su integración por:

- Personal activo y/o retirado de las fuerzas de seguridad federales como provinciales. Los mismos deben tener antecedentes intachables y experiencia en las fuerzas de seguridad federales y provinciales.

Las funciones esenciales serían:

- La vigilancia y observancia de los códigos deontológicos en las fuerzas de seguridad federales y provinciales.
- Emitir informes mensuales al Consejo de Seguridad de Interior en torno a observaciones en los comportamientos de los efectivos en torno a rupturas a los Códigos deontológicos de las fuerzas de seguridad federales y provinciales
- Promover y asistir a los legisladores en materia deontológica para las fuerzas de seguridad federales y provinciales
- Promover y asistir a los Poderes Ejecutivos mejoras en los procesos de socialización, incluyendo los subprocesos educacionales y formativos, que fortalezcan los aspectos deontológicos en las reformas estructurales de las fuerzas de seguridad federales y provinciales.
- Promover y dirigir la producción de conocimiento interdisciplinario acerca de la problemática.

#### **4 Conclusiones**

En América Latina (y en el mundo) el complejo mundo del delito, en todas sus formas, particularmente el crimen organizado, exige que los Estados Nacionales estén sin claudicar alertas y preparadas para la lucha, a través de estrategias que abarquen la



sinergia de todos sus dispositivos (educacionales, sociológicos, de salud, de defensa nacional y de seguridad interior, entre los principales).

Sin embargo, en esa sinergia, la lucha más directa, más frontal contra tan potente adversario la ofrecen las fuerzas de seguridad estatales. Condición sin equa non para esa lucha es que esas fuerzas garanticen en sus miembros, no solo un alto conocimiento técnico, formación e instrucción, sino el sentido vocacional y el recordatorio permanente del servicio en concordancia con los mandatos constitucionales. El sentido integral y abstracto de esta pretensión adquiere materialidad cuando se quiebran los principios deontológicos por parte de miembros de la fuerza.

La alta disparidad de los delitos cometidos entre los miembros de las fuerzas de seguridad federales y provinciales en el período 2014-2020 hace evidente la necesidad de tomar medidas que finiquiten la problemática vinculada a las causales que llevan a miembros de organismos de seguridad a quebrar los códigos deontológicos profesionales.

Las causales determinadas y analizadas responden a la pregunta de investigación de este trabajo de investigación. Sin embargo, cabe señalar que en el transcurso de la investigación emergen causas organizacionales que permiten explicar las diferencias entre las fuerzas federales y provinciales. En tal sentido, la casi nula violación deontológica de los miembros de las fuerzas federales y en sentido contrario la alta violación o el olvido deontológico de miembros de las policías provinciales se encuentran vinculadas a las fallas organizacionales en torno a tres aspectos.

La primera se relaciona con las características del sistema político argentino traducido en el Estado Nacional y los Estados Provinciales. Los incipientes estudios politológicos del fenómeno subnacional en sistemas federales de reciente democratización aluden a la problemática de la lenta evolución en la calidad del régimen.

El Estado Nacional mantiene una evolución en la transparencia de las políticas públicas que se expresan en accountability horizontal, los controles institucionales cruzados que otorgan transparencia a la gestión pública, de las cuales las fuerzas de seguridad federales no están exentas de ello.

Sin embargo el accountability horizontal no ocurre de la misma forma en los Estados provinciales. Los recientes estudios politológicos sobre el fenómeno subnacional en el



sistema federal argentino subrayan cuestiones vinculadas con la calidad de los regímenes democráticos provinciales. Circunscriptos por la autonomía, la transparencia en la gestión de las políticas públicas provinciales están determinadas por el escenario político entre los ejecutivos provinciales y el nacional y por la ausencia de controles cruzados en el Estado provincial. Como parte del Estado provincial las fuerzas de seguridad provinciales no están exentas de ello. El caso extremo de la provincia de Buenos Aires es un caso testigo. La política de seguridad está sujeta a esa relación multi pendular de campaña que es ajena a los intereses policiales.

Un segundo aspecto está relacionado con las fallas organizacionales que estructuran la problemática en el tiempo, agravando la cuestión en las policías provinciales. Esta estructuración al interior de las organizaciones se vincula fuertemente y posibilitado por el primer aspecto.

Mientras que en las fuerzas de seguridad federales la fuerza unificadora da curso al sentido vocacional y de pertenencia, reforzando el sistema de ideología, esto es las creencias y los valores deontológicos heredados a través de la saga de anteriores miembros, en las policías provinciales ocurre lo contrario.

Al ya relato del fenómeno subnacional, las consecuencias de una baja calidad institucional, posibilitan lo que Crozier (1974) denomina vicios organizacionales en las organizaciones burocráticas. En estos espacios fuera de la burocracia procedimental, generados por los mismos miembros de la fuerza, son espacios de poder con base en el conocimiento técnico y la información obtenidos intra-organizacionalmente para ser utilizados para los intereses personales. La deontología profesional es anulada totalmente, dando lugar a la debilitación del sistema de ideología.

Finalmente el tercer aspecto, que considero fundamental son los procesos de socialización que permiten el reforzamiento permanente de los valores deontológicos en los miembros de la fuerza. Nuevamente, mientras que en las fuerzas federales la fortaleza del sistema de ideología se da en el adoctrinamiento y la socialización, a través de procesos educacionales que trabajan en las emocionalidades desde el inicio en los nuevos integrantes reclutados, ello no ocurre de acuerdo a los datos recabados en las fuerzas provinciales. En efecto, relacionado con el segundo aspecto, las policías provinciales, y



en el caso de la de la provincia de Buenos Aires los procesos educativos y de socialización no garantizan el compromiso deontológico, toda vez que los dispositivos educacionales trabajan desde el inicio en un proceso de reclutamiento de corto plazo (de 3 a 8 meses) y que se reducen a la instrucción.

En suma, la problemática del quiebre deontológico en las policías provinciales es estructural, relacionado con los escenarios en que están insertos. Sin embargo, los aspectos vinculados con los procesos de socialización, los fallos burocráticos de las organizaciones y el contexto socio político, resultan variables susceptibles para observar e intentar caminos de recuperación.

Cualquier intento de esbozar un plan estratégico de lucha contra el crimen organizado debe tener en cuenta la urgencia de atender y vigilar los aspectos deontológicos que hacen y forman a los cuadros policiales. La urgencia hace necesaria una instancia que conjugue las observaciones que den soluciones a estas fallas estructurales organizacionales.



## BIBLIOGRAFIA

Behrend, J (2012) *Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas* en Post Data 17 n° 2 Buenos Aires

Costantino, G (2015) *¿Leviatán Azul? Los vaivenes de la política de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1984-2011)* Universidad Nacional de General San Martín recuperado de <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/COLEC/article/view/424/416>

Crozier, M (1974) *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires. Amorrortu

Dahl, R (2009) *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid Tecnos

Foucault, M (2002). *Vigilar y Castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires Siglo XXI

Frederic, S; Galvani, M; Garriga, J; Renoldi, B (2013) *De armas llevar. Estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. La Plata. Editorial Universidad Nacional de La Plata

Gervasoni, C. (2012): *Los efectos de las transferencias federales sobre la competitividad electoral subnacional: una estimación de la ventaja oficialista de gobernadores en provincia rentísticas (1983-2011)*, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, pp. 1-17. Recuperado de <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/siff/2013/Gervasoni.pdf>

Herrera Verdugo, A (2016) “*Deontología policial: Reflexiones y retos para las policías de la región americana*”- Dirección General de Investigaciones de la Policía de Chile

Lambruschini, M ( ) “*Racionalidad e irracionalidad en la concepción weberiana del Estado moderno*” recuperado de [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/10395/racionalidadeirracionalidad-.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/10395/racionalidadeirracionalidad-.pdf)

Levistky, S.y Way, L. (2004): Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo, *Estudios Políticos* N. 24,. Medellín, junio 2004 pp 159-176. Disponible <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/colombia/iep/24/8%20autoritarismo%20competitivo.pdf>

Lorenz, M (2018) *Definiendo la profesión policial en Trabajo y Sociedad-en Sociología del Trabajo. Estudios culturales. Narrativas sociológicas y literarias*. 30 (pp 347-368) Santiago del Estero

Melotto, M (2016) *Tesis doctoral Ingresando a la fuerza Un estudio antropológico sobre las escuelas de formación básica de la gendarmería nacional Argentina*. Facultad de Filosofía y Letras UBA. Recuperado de



[http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/5993/uba\\_ffyl\\_t\\_2016\\_98552.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/5993/uba_ffyl_t_2016_98552.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Mintzberg, H (1992) *El poder en la Organización* Barcelona Editorial Ariel

O'Donnell, G (1993) *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas* Desarrollo Económico. Vol. XXXIII N° 130 Buenos Aires

O'Donnell, G (2004) *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política* Revista Española de Ciencia Política. Número (11) 2004, pp. 11-31

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito – UNDOC- (2010) *POLICÍA Integridad y responsabilidad de la policía-Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal* Nueva York-Naciones Unidas

Rodrigo, R (s/f) *Reforma y contrarreforma policial en el caso de la provincia de Buenos Aires-* Universidad de San Andrés Buenos Aires recuperado de <http://repositorio.udesa.edu.ar/jspui/bitstream/10908/10925/1/%5BP%5D%5BW%5D%20TL%20Cs.%20Pol.%20Rodrigo%2C%20Rogelio%20Mariano.pdf>

Sartori, G. (1976): *La Política –Lógica y método en las ciencias sociales*, Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Tokatlián, Juan Gabriel (2017) *Qué hacer con las drogas-Buenos Aires*, Siglo XXI Editores

Vercellino, S (2016) *Ampliación del Tiempo y Dispositivo Escolar: oportunidades y resistencias* Universidad Nacional del Comahue, Argentina -Educação & Realidade, vol. 41, núm. 4, 2016 Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Educação

Roberto J. Varnengo, Roberto J (1994) *Ética reflexiva y ética de responsabilidad en Max Weber* Doxa: Cuadernos de filosofía del derecho págs. 561-570 recuperado de <https://doxa.ua.es/article/view/1994-n15-16-etica-reflexiva-y-etica-de-responsabilidad-en-max-weber>

Weber, M (1996) *Economía y sociedad* 1996 Mexico Fondo de Cultura Económica

Weber, M (2009) *La ética protestante y el capitalismo* edición electrónica recuperada de <https://catedracesarpeon.files.wordpress.com/2009/08/weber-m-1905-la-etica-protestante-y-el-espíritu-del-capitalismo.pdf>

Weber, M (“s.f.”) *El político y el científico* Documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas 2 de la Universidad Nacional de General San Martín



(UNSAM). <http://www.bibliotecabasica.com.ar> recuperado de <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>

### Fuentes abiertas-artículos periodísticos

Salomón, J (2019) *Corrupción en Policía Federal de Argentina: ¿solo unas ‘manzanas podridas’?* recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/corrupcion-policia-federal-argentina/>

Salomón, J (2018) *¿Puede una base de datos resolver la corrupción policial en Argentina?* recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/base-datos-corrupcion-policia-argentina/>

Salomón, J (2020) *Corrupción policial vinculada a ola de violencia en Rosario, Argentina* recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/corrupcion-policial-rosario-argentina/>

*Indagan al exjefe de la Policía Federal Guillermo Calvino* recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/policia/indagan-al-exjefe-de-la-policia-federal-guillermo-calvino.phtml>

*Penas de hasta siete años de prisión a seis policías que vendían mercadería secuestrada en falsos procedimientos* recuperado de [https://www.fiscales.gob.ar/?s=&post\\_tag=policia-federal-argentina](https://www.fiscales.gob.ar/?s=&post_tag=policia-federal-argentina)

*Ordenan detener a un comisario de la Federal* recuperado de [https://tn.com.ar/policiales/ordenan-detener-un-comisario-de-la-policia-federal\\_750671](https://tn.com.ar/policiales/ordenan-detener-un-comisario-de-la-policia-federal_750671)

*Separan a diez policías de la Bonaerense por corrupción* recuperado de

*¿Por qué más de 9200 policías bonaerenses fueron apartados desde 2015?* recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/policia/por-que-mas-9200-policias-bonaerenses-fueron-apartados-desde-2015.phtml>

*Desafectaron a cuatro policías por pedir coimas en las rutas bonaerenses* recuperado de <http://posicionadelantada.com.ar/destacado/desafectaron-a-cuatro-policias-por-pedir-coimas-en-rutas-bonaerenses/>

[https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/asuntos\\_internos/index.html](https://www.mseg.gba.gov.ar/interior/asuntos_internos/index.html)

*Santa Fe: destituyeron en a 13 policías implicados en casos de corrupción y de narcotráfico* recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/201609/164915-santa-fe-gobierno-destitucion-policias-provinciales-vinculos-narcotraficos-robos-corrupcion.html>



*121 policías fueron cesanteados por corrupción desde enero* recuperado de <https://www.diarioeltiempo.com.ar/provinciales-121-polic-as-bonaerenses-fueron-cesanteados-por-corrupci-n-desde-enero-E901D4750A>

*Detuvieron a ocho miembros de un escuadrón de Gendarmería acusados por corrupción* recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/2018/10/23/detuvieron-a-ocho-miembros-de-un-escuadron-de-gendarmeria-acusados-por-corrupcion/>

*Corrupción en el escuadrón 22 de la Gendarmería Nacional* recuperado de <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2019-3-3-0-0-0-corrupcion-en-el-escuadron-22-de-la-gendarmeria-nacional>

*Detienen a cuatro gendarmes por la desaparición de la cocaína incautada* <https://www.lavanguardia.com/vida/20200124/473104029090/detienen-a-4-gendarmes-argentinos-por-la-desaparicion-de-cocaina-incautada.html>

*Imputan a gendarmes por secuestrar y exigir 200 mil pesos a un hombre para no armar causa por drogas* recuperado de <https://www.elciudadanoweb.com/imputan-a-gendarmes-por-secuestrar-y-exigir-200-mil-pesos-a-un-hombre-para-no-armar-causa-por-drogas/>

*Se detuvo a 5 gendarmes y los pasamos a disponibilidad por delitos de corrupción* <https://norteenlinea.com/argentina-y-el-mundo/se-detuvo-a-5-gendarmes-y-los-pasamos-a-disponibilidad-por-delitos-de-corrupcion>

*Grupo de prefectos fue denunciado por el supuesto armado de causas por narcotráfico* recuperado de <https://www.eltribuno.com/salta/nota/2020-3-4-16-5-0-grupo-de-prefectos-fue-denunciado-por-el-supuesto-armado-de-causas-por-narcotrafico>

*8 prefectos detenidos por el crimen del joven de Nueva Pompeya* recuperado de [https://www.clarin.com/suscripciones/landing-boxone.html?apw-origin=https%3A%2F%2Fwww.clarin.com%2Fpoliciales%2Fprefectos-detenido-crimen-joven-nueva-pompeya\\_0\\_rkr8x3ZUm.html&wb=PW\\_Search1](https://www.clarin.com/suscripciones/landing-boxone.html?apw-origin=https%3A%2F%2Fwww.clarin.com%2Fpoliciales%2Fprefectos-detenido-crimen-joven-nueva-pompeya_0_rkr8x3ZUm.html&wb=PW_Search1)

*Investigan a prefectos por no denunciar droga hallado en auto secuestrado* recuperado de <https://www.elonce.com/secciones/policiales/551881-investigacion-a-prefectos-por-no-denunciar-droga-hallada-en-auto-secuestrado.htm>

*Detuvieron un prefecto informante de D'alessio* recuperado de <https://www.elpatagonico.com/detuvieron-un-prefecto-informante-dalessio-n5025496>

*Por presunto robo a un narco trasladaron a 12 prefecturianos* recuperado de <https://www.elterritorio.com.ar/por-presunto-robo-a-un-narco-trasladaron-a-12-prefecturianos-31437-et>



*Tres policías federales acusados por encubrir a narcos camino a juicio oral* recuperado de [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/220275-tres-policias-federales-acusados-por-encubrir-a-narcos-camino-a-juicio-oral-requerimiento-fiscal-sucesos.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/220275-tres-policias-federales-acusados-por-encubrir-a-narcos-camino-a-juicio-oral-requerimiento-fiscal-sucesos.html)

*Ministerio de Seguridad denuncia a veinte policías federales por corruptos* recuperado de <http://cosecharoja.org/argentina-ministerio-de-seguridad-denuncia-a-veinte-policias-federales-por-corruptos/>

*Estos son los policías federales echados por corruptos* recuperado de <http://www.radiociudadoran.com.ar/inicio/noticia/6366/Estos-son-los-policas-federales-echados-por-corruptos.html>

*Indagan a ocho policías detenidos por vejámenes y torturas a 28 mujeres* recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/265841-indagan-a-ocho-policias-detenidos-por-vejamenes-y-torturas-a>

*Cinco policías detenidos por la violación de una compañera en Buenos Aires* recuperado de <https://www.rionegro.com.ar/cinco-policias-detenidos-por-la-violacion-de-una-companera-en-buenos-aires-1355850/>

*Tres policías bonaerenses fueron detenidos por extorsión* recuperado de <https://www.lanueva.com/nota/2020-6-12-23-53-0-tres-policias-bonaerenses-fueron-detenidos-por-extorsion>

*Policías detenidos tras 20 allanamientos por narcotráfico en Rosario, Rufino y Venado Tuerto* recuperado de [https://www.ellitoral.com/index.php/id\\_um/245486-policias-detenidos-tras-20-allanamientos-por-narcotrafico-en-rosario-rufino-y-venado-tuerto-los-estupefacientes-eran-trasladados-por-un-remisero-sucesos.html](https://www.ellitoral.com/index.php/id_um/245486-policias-detenidos-tras-20-allanamientos-por-narcotrafico-en-rosario-rufino-y-venado-tuerto-los-estupefacientes-eran-trasladados-por-un-remisero-sucesos.html)

*Otorgan prisión domiciliaria a los policías detenidos por violentar a una familia* recuperado de [https://www.cba24n.com.ar/policiales/otorgan-prision-domiciliaria-a-los-policias-detenidos-por-violentar-a-una-familia\\_a5ef3d7970332566edc4e7807](https://www.cba24n.com.ar/policiales/otorgan-prision-domiciliaria-a-los-policias-detenidos-por-violentar-a-una-familia_a5ef3d7970332566edc4e7807)

*Detuvieron a 3 efectivos de la Policía de Seguridad Aeroportuaria por el hallazgo de 254 kilos de cocaína en Ezeiza* recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2019/09/27/cocaina-en-ezeiza-detuvieron-a-3-efectivos-de-la-policia-de-seguridad-aeroportuaria/>

*Detuvieron al ex jefe de la Policía Federal en Santa Fe que había denunciado un atentado mafioso en su contra* recuperado de <https://www.infobae.com/sociedad/policiales/2019/09/20/detuvieron-al-ex-jefe-de-la-policia-federal-en-santa-fe-que-habia-denunciado-un-atentado-mafioso-en-su-contra/>



*Dictaron prisión preventiva para el exjefe de una comisaría de San Lorenzo* recuperado de <https://viapais.com.ar/rosario/1807394-dictaron-prision-preventiva-para-el-exjefe-de-una-comisaria-de-san-lorenzo/>

*Rechazan arresto domiciliario para un policía rosarino acusado por cohecho* recuperado de <https://viapais.com.ar/rosario/1754796-rechazan-arresto-domiciliario-para-un-policia-rosarino-acusado-por-cohecho/>

*Detienen a dos policías y les secuestran cocaína cerca de Montes de Oca* recuperado de <https://viapais.com.ar/rosario/1668911-detienen-a-dos-policias-y-les-secuestran-cocaina-cerca-de-montes-de-oca/>

*Quedó preso el policía que pedía \$10 mil para mejorar la situación de los detenidos* recuperado de <https://viapais.com.ar/rosario/1568084-imputan-a-policia-que-le-pidio-10-mil-pesos-a-la-madre-de-una-joven-detenido/>

*Auditoría en la Jefatura policial de San Lorenzo por faltante de armas* recuperado de <https://viapais.com.ar/rosario/1557273-auditoria-en-la-jefatura-policial-de-san-lorenzo-por-presuntas-irregularidades/>

*Detuvieron a un comisario y dos policías más por mentir sobre una persecución* recuperado de <https://viapais.com.ar/rosario/1378101-detuvieron-a-un-comisario-y-dos-policias-mas-por-mentir-sobre-una-persecucion/>

*Santa Fe: 24 policías detenidos acusados de graves delitos - Operativos de Gendarmería, Asuntos Internos y de Investigaciones fueron desplegados en la ciudad capital* recuperado de [https://www.cadena3.com/noticia/radioinforme-3/santa-fe-24-policias-detenidos-acusados-de-graves-delitos\\_217452](https://www.cadena3.com/noticia/radioinforme-3/santa-fe-24-policias-detenidos-acusados-de-graves-delitos_217452)

*Narcopolicías: detuvieron a dos agentes con casi dos kilos de cocaína* recuperado de <https://www.rosario3.com/noticias/Narcopolicias-detuvieron-a-dos-agentes-con-casi-dos-kilos-de-cocaina-20190326-0040.html>

*Importantes agentes de la Policía cayeron por estar vinculados con Alvarado*  
*Son dos miembros de la PDI y una suboficial del Comando Radioeléctrico detenidos este jueves. Están sospechados de integrar una banda cuyo líder es el presunto narco* recuperado de <https://www.rosario3.com/policiales/Importantes-agentes-de-la-Policia-cayeron-por-estar-vinculados-con-Alvarado-20190606-0078.html>

*Detuvieron a dos policías que robaron droga y dinero a una pareja* recuperado de <https://www.rosario3.com/policiales/Detuvieron-a-dos-policias-que-robaron-droga-y-dinero-a-una-pareja-20190609-0017.html>



**INFORME DE EVALUACIÓN DE TRABAJO FINAL INTEGRADOR –  
ESPECIALIZACIÓN EN INTELIGENCIA ESTRATÉGICA Y CRIMEN ORGANIZADO  
(097) ENAP -FCE – UBA.**

**ALUMNO:** Ricardo Tokuchi.

**COHORTE:** 2019.

**TEMA:** “Fuerzas federales y policía de la provincia de Buenos Aires. El involucramiento de miembros de las fuerzas en el delito y el crimen organizado. Procesos organizacionales comparativos de socialización deontológica”

---

**1. Conocimiento del tema:**

Se advierte profundidad y buen marco teórico en lo referido a deontología profesional de las policías y pocas referencias de la literatura vigente en relación al área específica de la especialización. Esto luego tiene implicancia en la “trabazón” de la discusión de los datos, para obtener un diagnóstico mejor contextualizado en la problemática abordada.

**2. Actualización del Diagnóstico:**

El diagnóstico efectuado no responde a la realidad de la situación general de las Fuerzas analizadas en este trabajo. Si bien es cierto que existen casos de corrupción en todas las Fuerzas de Seguridad Federales y Policía de la Provincia de Bs As, es un porcentaje muy bajo en relación con el total de las respectivas fuerzas efectivas de cada institución, y que dicho incorrecto proceder merece el correcto accionar de la mayoría de sus integrantes y empañan la imagen Institucional de cada una de ellas.

El espacio teórico planteado es el adecuado, pero presenta una visión parcializada y de sesgo ideologizado que, pese a ser correcto y cierto, no abarca la totalidad de la problemática y el fundamento deontológico formativo en la FFSS y FFPP. En todo caso, debió recurrir a otros instrumentos de colecta de datos, para obtener objetividad en el estado de situación planteado.

La formación de un integrante de las diversas fuerzas de seguridad y de la policía de la Provincia de Bs As, responde a diferentes modelos educativos, sistemas de enseñanza y con ello su espacio deontológico. También, los sistemas de enseñanzas responden a culturas institucionales propias, que generan “productos” identitarios diferentes en cada una de ellas. Este análisis y la historia de cada institución tratada llevaría a variadas conclusiones no arribadas en este trabajo.

**3. Pertinencia y coherencia de la propuesta de intervención.**



La temática abordada es pertinente y vinculada a la especialización. Además, es innovadora y fue presentada adecuadamente pese a tener una visión parcializada y exigua; faltándole aspectos sustanciales respecto a la formación y capacitación, que surgen de las organizaciones y sus diferentes institutos, proyectos pedagógicos, reglamentos, disposiciones y orientaciones existentes originadas por el Estado y muchas veces por el poder político de turno y que originan modelos específicos de formación y capacitación de sus integrantes.

#### 4. Breve juicio del TFI

Trabajo final integrador de la especialización, que presenta un buen enfoque, innovador e importante desde el punto de vista de la necesidad de tener profesionales como integrantes de las fuerzas de seguridad, aunque en su desarrollo y conclusiones fue parcial, con algunos aspectos superficiales en lo relativo a la vinculación de la profesionalización de la seguridad con el crimen organizado.

#### 5. Propuesta de calificación numérica: Bueno – Calificación SIETE / OCHO (7/8).

Evaluadores: Abog Mag Daniel De La Colina (Profesor de Elementos del Derecho Constitucional, Penal y Procesal), Abog Esp Raúl Silvino Contreras (Profesor de Defensa Nacional y Seguridad Interior y Elementos de la Criminología y Criminalística) y Mag José Luis Pibernus (Profesor de Taller de TFI).

#### JUICIO FINAL Y CALIFICACIÓN DEL DIRECTOR DE LA ESPECIALIZACIÓN:

Coincido con la evaluación de los docentes intervinientes. El aporte es interesante, aunque no está acompañado por entrevistas confirmatorias o desvirtuantes de la bibliografía que cita. En particular algunos estudios, (Frederic, entre otros) provienen de un sesgo profesional distante, como es la antropología, para entender cuestiones axiológicas de servicio, que antes estuvieron perfectamente tratadas desde la Ciencia Política (universo que a quien compete el estudio y diseño de estas instituciones) por Platón y Aristóteles, en cuanto a la idea de servicio y entrega de organizaciones que la sociedad destina a su protección y cuya esencia, es no trabajar por una paga. Es lo que los autores nombrados no han entendido, por evidenciar un abordaje desde un conocimiento superficial sin haber profundizado los tres saberes que impregna a las instituciones militares y de seguridad: Un fuerte sentido de pertenencia, necesario para trabajos en equipo en condiciones de riesgo (espíritu de cuerpo); identidad de doctrina que hace inteligible y ordenados sus intervenciones, la identidad de valores, que son los que precisamente y de modo universal, tratan de plasmar ese espíritu heroico que la antropología parece no interpretar como un requisito sustantivo para exigir prestaciones tan mal remuneradas, con baja estima y



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



habitualmente descartable en reiteradas gestiones políticas de estas Fuerzas. Los datos de prensa son fuentes concluyentes para formular dimensiones de corrupción. Son la justicia y los registros del ministerio de Justicia, que el TIF no aborda, concentrado es fuentes de sociología desde donde el estado no suele ser entendido en sus fases de gestión y estructura, propios del derecho político y derecho administrativo; fuentes que no aparecen con el vigor que debió considerarse dado el tema seleccionado.

Sin embargo, el egresado cuenta un soporte propio que voy a reconocer al discernir su calificación final: su manifiesto espíritu de excelencia evidenciado a lo largo del curso con participaciones destacadas que inciden hoy en interpretar su esfuerzo por aportar algunas aristas a resolver y urgentemente, en los temas de corrupción en la seguridad pública, que debe empezar por neutralizar la aún más grave deserción moral y ética que atraviesa la política en general, de público y notorio.

Juicio final: Muy bueno 8 (ocho).

Dr. José Ricardo Spadaro

Director de la IEyCO (097)