

La autonomía policial en cuestión: gobernadores y políticas de seguridad (1996-2011)

Gabriel Costantino¹

Resumen

El trabajo problematiza la teoría de la autonomía policial en Argentina (Sain 2002 y 2008, Galeano 2005, Camou y Moreno 2005, Arslanián 2008), a partir del estudio de la implementación de políticas de seguridad en cuatro provincias entre 1996 y 2011. La hipótesis central del trabajo es que los gobernadores son los actores que tienen las facultades y el interés de llevar adelante una política de seguridad de izquierda o de derecha según su plan de campaña, que responde a otros condicionantes que no son los supuestos intereses policiales: principalmente los intereses del ejecutivo nacional y la ubicación del elector medio. La contrastación de dicha hipótesis instruye sobre la *autonomía relativa* de la policía y su papel en la construcción de un relato político siempre demandado sobre la seguridad y los medios para proveerla. Futuras investigaciones deberán profundizar el nuevo enfoque teórico, avanzando no sólo en la explicación de la implementación de las políticas de seguridad sino también en su eficacia.

¹ Escuela de Política y Gobierno - Universidad Nacional de San Martín

La autonomía policial en cuestión: gobernadores y políticas de seguridad (1996-2011)

1) Introducción

En diciembre de 2013, una serie de protestas policiales puso en los titulares de los principales diarios argentinos la cuestión de la autonomía policial. Según el director del Centro de Estudios Nueva Mayoría, las revueltas de las fuerzas de seguridad fueron las más extendidas en la historia de nuestro país: “La mitad de las provincias tuvieron protestas policiales en una misma semana, pero además estas provincias tienen el 80% de la población total” (La Nación 2013). Durante los casi quince días que duraron las protestas policiales, las provincias afectadas sufrieron saqueos, un alza de las muertes violentas, y un aumento de la sensación de inseguridad y de desgobierno democrático (cfr. Clarín 2013).

En este contexto, varios periodistas, políticos y especialistas argumentaron en los medios de comunicación que las revueltas policiales acontecían porque la policía es una organización con una alta capacidad para independizarse del poder político y perseguir sus propios intereses, muchas veces ilegales y represivos. Por ejemplo, León Arslanián, ministro de seguridad bonaerense en dos ocasiones, declaró que los gobiernos provinciales debían implementar reformas que les devuelvan la conducción de las fuerzas de seguridad y terminen “con la autonomía y el autogobierno policial” (Página 12 2014). Marcelo Sain, ex director de la Policía de Seguridad Aeroportuaria, y quizás el especialista en seguridad más citado del país, sostuvo de manera complementaria que el problema de las protestas policiales se explicaba porque los gobiernos democráticos habían delegado cada vez más poder en las fuerzas de seguridad (Perfil 2013).

Es de notar que esta interpretación de los sucesos de diciembre de 2013 responde a la perspectiva predominante en el análisis académico de la policía en Argentina (Sain 2002 y 2008, Galeano 2005, Camou y Moreno 2005, Fuentes 2005). Según el libro clásico de Marcelo Sain publicado en 2002, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, la policía se ha hecho cargo tradicionalmente de la administración de la seguridad pública y, en particular, de la formulación e

implementación de la política de seguridad, y de su conducción estratégica y operativa. La policía cuenta “con la potestad para definir sus propias funciones, misiones y fines institucionales y para proporcionarse sus propios criterios y medios para cumplirlos. En efecto, la autonomía política de las agencias policiales les permite sustentar una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional frente al gobierno estatal y frente a la sociedad política y civil, y, a partir de ello, desenvolver en forma autosustentada ciertas modalidades organizativas y de funcionamiento y ciertas prácticas institucionales regulares” (2002, 41).

Ahora bien, en contraposición a esta perspectiva tan extendida, algunos estudios históricos argumentan que la policía ha sufrido muchas intervenciones discrecionales del poder político en su organización y funcionamiento (Barreneche 2009 y 2010, Rodrigo 2013, Costantino 2013). De hecho, existen varios antecedentes que testimonian que el diseño constitucional y las prácticas políticas argentinas han aceptado una gran intervención de los ejecutivos en la estructura y composición de las fuerzas de seguridad, incluso mayor que la sucedida en otras burocracias públicas (vg. justicia, salud, educación, etc.). Algunos ejemplos importantes de esta intervención discrecional son los repetidos desplazamientos de las cúpulas policiales y las consecuentes purgas que ha sufrido esta institución, además de la consecuente prohibición de la sindicalización de sus miembros.

Estas visiones divergentes sobre la autonomía policial llevan a revisar en qué medida la policía es independiente del poder político, en qué medida tiene intereses propios y recursos para llevarlos a cabo. En el contexto de esta investigación, la pregunta específica es ¿qué actores tienen la capacidad y el interés de determinar la elección *del tipo de política de seguridad* en una jurisdicción? La hipótesis fundamental de este trabajo es que el ejecutivo provincial, y no la policía, es el actor que tiene las facultades de llevar adelante una política de seguridad de izquierda o de derecha según su plan de campaña, que responde a otros condicionantes que no son los intereses policiales.

Entiéndase que este trabajo no busca solucionar la polémica sobre los alcances precisos de la autonomía policial en todas sus aristas e implicancias, sino comprender su papel en la implementación de las políticas de seguridad en Argentina. En este sentido, dejo de lado en esta investigación las cuestiones vinculadas al papel de la policía en el *gerenciamiento del delito* o en la *financiación de la política* (Camou y Moreno 2005, Palmieri y Wagmaister 2009, Dewey 2012), entre otros motivos por la dificultad de

contar con datos válidos y confiables al respecto. Por otra parte, al concentrarme en la implementación de la política de seguridad, no sólo estudio una variable dependiente pasible de investigación, sino con claras consecuencias en el funcionamiento policial, y que sirve para comprender mejor los alcances de su posible autonomía. Finalmente, pero muy importante, el trabajo aporta una explicación de los cambios en las políticas de seguridad que muestra la importancia de los ejecutivos y de la opinión pública en esta materia, y hecha luz sobre la lógica de la articulación entre estos actores tan diversos.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En la primera sección explico lo que se entiende por política de seguridad, cómo se las clasifica generalmente en la literatura especializada, y cuáles políticas son consideradas funcionales a los intereses de la policía. Luego, examino las políticas de seguridad implementadas en las cuatro provincias más importantes de nuestro país, y de las cuales se tiene mejor información, y muestro que según el análisis de estos casos, la policía no parece ser un actor determinante de la elección de las políticas de seguridad. La segunda sección plantea cuál es el actor fundamental en la implementación de una política de seguridad y cuáles son sus intereses. Allí desarrollo la hipótesis principal de este trabajo y la testeo en las cuatro provincias mencionadas. En la conclusión hago un recuento de los principales momentos de la argumentación de este trabajo y explico su relevancia tanto para la comprensión de los límites de la autonomía policial como para el entendimiento de la importancia de la relación entre los ejecutivos nacionales y subnacionales y las políticas de seguridad.

2) Políticas de seguridad e intereses policiales

La política de seguridad se define comúnmente como el conjunto de las acciones gubernamentales destinadas a prevenir, investigar y castigar los delitos en determinada jurisdicción.² En general, la opinión pública y la literatura especializada tiende a clasificar las políticas de seguridad de los gobierno de turno según un criterio

² En otras palabras, son las acciones llevadas adelante por las cúpulas de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial. Por ejemplo, la elección de los ministros de seguridad y de justicia, la promulgación de leyes penales, la inversión de recursos económicos y humanos para llevar adelante los programas ideados en las leyes y reglamentos, las decisiones de la corte suprema de justicia que afectan a la burocracia judicial y penal como un todo, etc.

ideológico, según se acercan a modelos securitarios *de izquierda o de derecha* (Rico 1997, Rico y Chinchilla 2002, Sain 2002, González 2007, Salles Kobilanski 2011). Este criterio ideológico suele tener como dimensiones: a) la forma de gobierno del sistema de seguridad y b) las acciones a emprender para: i) prevenir el delito, ii) investigar y enjuiciar a los presuntos delincuentes y iii) castigar a los criminales.

Las políticas de seguridad situadas cerca del polo izquierdo se caracterizan por promover un modelo participativo de dirección y control de la política de seguridad (Sain 2002, Camou y Moreno 2005, Arslanián 2008). No sólo proponen elegir por medio del voto a los gobernantes del sistema penal, sino que proyectan otros mecanismos de participación de la ciudadanía en la elaboración y en la implementación de la política de seguridad (funcionarios civiles a cargo del ministerio y de la policía, foros de seguridad, audiencias públicas, defensores públicos contra la inseguridad y el maltrato policial, fiscalías especializadas, etc.).

En cuanto al contenido de la política de seguridad, las propuestas *de izquierda* subrayan que la policía y el sistema penal son un instrumento de eficacia limitada para prevenir el delito. Existen otros factores como la educación familiar y escolar, el trabajo, las relaciones sociales y la opinión pública, que juegan un papel igual o más relevante para desincentivar el crimen. Más a la izquierda, se sostiene que si no se combate la pobreza y la desigualdad socioeconómica estructural, la violencia y el delito son inevitables. En efecto, estos modelos proponen políticas integrales contra la inseguridad que ayuden a los sectores más vulnerables a organizarse laboral y socialmente, posibilitándoles el acceso a buenos sistemas de salud, educativos, culturales, deportivos y recreativos, generando también con ello la posibilidad de su organización política (Ciafardini 2005, CELS 2004).

Una segunda característica del contenido de las propuestas securitarias *de izquierda* es que consideran que la policía y el sistema penal son más un peligro que una necesidad para los derechos de los ciudadanos. De ahí la importancia de estipular mecanismos de control del poder de disuasión, investigación y sanción a los presuntos criminales, políticas garantistas que materializan el derecho a un debido proceso en la verificación de los delitos y en su enjuiciamiento y penalización (Diez Ripollés 2004). Por otra parte, la persecución penal debe ir más allá del delito común y debe enfrentar al delito de alta complejidad y de corrupción, que son los que debilitan en mayor medida al Estado y su capacidad de implementar políticas integrales (CELS 2004, CEJA 2005 y 2007).

Finalmente, las políticas de seguridad *de izquierda* resaltan que las sanciones penales tienen que respetar la dignidad humana. Los castigos deben ser proporcionales al delito cometido (no deben castigar por demás al individuo por una cuestión simbólica/disuasoria), y deben estar orientados a la resocialización del delincuente. En general, las personas que comparten esta visión de la política securitaria desconfían de la cárcel ya que no logra éste fin último (Diez Ripollés 2004, Zaffaroni 2009).

En oposición a las políticas de izquierda, las políticas securitarias cercanas al polo derecho, sostienen que el gobierno del sistema penal debe estar en manos de miembros o representantes de esta burocracia o de las fuerzas armadas. Es decir, de *especialistas* en el manejo de la violencia legítima. Luego, la estructura organizativa debe ser centralizada y jerárquica para maximizar su capacidad operativa.

En cuanto al contenido de la política de seguridad, las posiciones *de derecha* sostienen que la policía y el sistema penal son un instrumento eficaz para prevenir el delito porque disuaden, aíslan e inocuizan a los delincuentes, con un castigo lo suficientemente penoso. Más allá de los distintos factores que afectan la comisión de delitos, consideran que el sistema de seguridad es un elemento clave y necesario, pues siempre existen en las sociedades, por más igualitarias que sean, gente que ejerce violencia arbitraria sobre la integridad física y los bienes de otras personas o de todos.

Respecto al tema de la persecución penal, los defensores de las políticas securitarias de derecha consideran que el sistema de seguridad es más una necesidad que un peligro para los derechos de los ciudadanos. Pues mucho más peligrosos son las personas que han devenido enemigos de la sociedad debido a su reincidencia en el delito y a su integración en organizaciones delictivas estructuradas. Frente a este tipo de individuo que no ofrece la mínima seguridad cognitiva de un comportamiento personal acorde con el ordenamiento jurídico, la persecución penal debe ser eficaz con el fin de aislarlos e inocuizarlos. En efecto, desde esta perspectiva las garantías y derechos procesales pasan a segundo plano, por ejemplo, reduciéndose las exigencias de licitud y admisibilidad de la prueba, de investigación secreta y clandestina, se amplían los plazos de detención policial y de prisión preventiva para el cumplimiento de fines investigadores, incluso se admiten las vejaciones a los presuntos delincuentes y delincuentes en función de controlar su peligrosidad y la de otros (Diez Ripollés 2004).

Sobre el castigo, estas posturas plantean las sanciones penales tienen que aislar e inocuizar al delincuente, e intimidar a la delincuencia en general. Vinculado a esto, las cárceles son un recurso eficiente y económico para el castigo, el control y la

intimidación de los delincuentes. Además, el juicio y el castigo penal son importantes porque recuerdan el significado de la justicia retributiva, que hay que cumplir con las normas y el papel de un gobierno *efectivo* para que esto suceda (Diez Ripollés 2004).

En el medio de estos dos paradigmas de políticas de seguridad se encuentran los discursos de centro. Estos discursos combinan de manera más o menos coherente argumentos y políticas de derecha y de izquierda. De hecho, muchos políticos y actores sociales relevantes proponen acciones integrales o bienestaristas para mejorar la situación de los sectores más vulnerables y marginales, a la vez que señalan la importancia de políticas punitivas que castiguen y/o inocuicen a aquellas personas que a pesar del esfuerzo del Estado, deciden robar, matar, etc. (PNUD 2008). Respecto de la persecución penal, los formuladores de este discurso se muestran comprometidos con la investigación criminal del delito común, pero también con la delincuencia organizada y la corrupción. Finalmente, consideran que lo ideal sería instrumentar penas que promuevan la resocialización de los delincuentes. Aún así, y dado que no hay recetas infalibles para lograr esto, la cárcel es una pena conveniente -en la medida en que es proporcional al delito cometido-, pues permite la inocuización temporal del delincuente, mientras se prueban distintas experiencias resocializadoras.

TIPOS DE POLÍTICAS SEGURITARIAS			
DIMENSIONES	IZQUIERDA	CENTRO	DERECHA
SUJETO DE LA POLÍTICA SEGURITARIA	La ciudadanía	Los poderes políticos clásicos	Miembros del sistema penal
PREVENCIÓN DEL DELITO	Basada en políticas integrales. La estructura organizativa de la policía debe tener múltiples mecanismos de accountability	Basada en políticas integrales y en políticas punitivas/disuasorias	Basadas en políticas punitivas/disuasorias. La estructura organizativa de la policía debe ser centralizada y jerárquica para maximizar su capacidad operativa.

INVESTIGACIÓN DE PRESUNTOS CRIMINALES	Persecución penal respetuosa de las garantías al debido proceso	Persecución penal respetuosa de las garantías del debido proceso e interesada en la eficacia en la resolución de las investigaciones	Persecución penal acorde al derecho penal <i>del enemigo</i> ³
	Persecución penal orientada al delito organizado y de cuello blanco.	Persecución penal orientada a los delitos <i>socialmente</i> relevantes	Persecución penal orientada al delito clásico y de bagatela (integridad física, propiedad, etc.)
CASTIGO A CRIMINALES	El fin es la resocialización del delincuente	Se busca aislar y en lo posible resocializar a los delincuentes	La finalidad es aislar, inocuizar e intimidar a la delincuencia

La literatura especializada considera que las políticas de seguridad de derecha son las preferidas por la institución policial (Sain 2002, Camou y Moreno 2005, Förigh y Pomares 2006, González 2007, Arslanián 2008). La policía preferiría que las fuerzas de seguridad sean dirigidas por profesionales (policías), que la estructura burocrática sea esencialmente jerárquica y centralizada, que se potencie la capacidad disuasoria del Estado invirtiendo más y mejores recursos para los encargados del ejercicio del monopolio de la violencia legítima, que la persecución penal deje de lado las posturas garantistas, que la cárcel se entienda como una institución destinada a castigar e inocuizar a los delincuentes. En efecto, si la policía fuera autónoma, si contara “con la potestad para definir sus propias funciones, misiones y fines institucionales y para proporcionarse sus propios criterios y medios para cumplirlos” (Sain 2002), el modelo securitario hegemónico a nivel nacional debería ser de derecha.

Sin embargo, un análisis de las políticas de seguridad en las principales provincias argentinas contradice esta idea. El estudio de estas políticas entre 1996 y la actualidad

³ Para el concepto de derecho penal del enemigo, Zaffaroni 2009.

muestra que los intereses policiales no se han tenido en cuenta en muchas ocasiones, durante muchos años. Los gobiernos de Buenos Aires, Sante Fé, Mendoza y Córdoba han implementado en distintos momentos profundas reformas en las policías y en los sistemas penales con un diagnóstico y unos objetivos contrarios a la visión policial. Sobre todo entre 1997 y 1999, se observan políticas de seguridad provinciales que comparten una serie de similitudes (Estevez 2000):

- Descabezamiento de la cúpula de conducción y separación de altos oficiales policiales.
- Creación de instancias civiles para la conducción de las políticas de seguridad y de los cuerpos policiales
- Instauración de mecanismos de participación ciudadana como modo de democratizar los mecanismos de control de la seguridad pública.
- Creación de comisiones legislativas para la supervisión y control de los procesos de transformación.
- Promoción de instancias gubernamentales de control interno para abordar problemas de corrupción y abusos policiales.
- Fijación de principios básicos para la actuación de las policías fundados en convenciones y declaraciones internacionales y de las Naciones Unidas con el objeto de asegurar un efectivo respeto de los derechos humanos.
- Disolución de los organismos de inteligencia policiales y su reemplazo por nuevas estructuras bajo control democrático.
- Separación entre las funciones de policía de seguridad y policía de investigaciones o en función judicial, entre otras medidas tendientes a modificar la estructura de la institución policial con el criterio de especialización funcional.
- Descentralización de las Policías de Seguridad.
- Desarrollo de modificaciones en el sistemas procesal penal, lo cual en sí mismo constituía otra proceso de reforma.
- Reforzamiento de la coordinación y colaboración entre las diversas policías, y su interacción con las autoridades judiciales.
- Priorización de la formación y capacitación policial, creando una instancia ministerial para el diseño de los planes y organización de un instituto estudios superiores sobre seguridad pública.

Si bien es cierto que todos los procesos tuvieron marchas y contramarchas, con sectores de la policía y de la sociedad quejándose y resistiéndose a medidas determinadas, los gobiernos provinciales pudieron llevar adelante acciones e instituciones nuevas que transformaron sustancialmente al sistema de seguridad y que perduraron en el tiempo. En el caso de Buenos Aires y Santa Fe, por ejemplo, los

gobiernos provinciales llevaron adelante profundas reformas de izquierda no sólo entre 1996 y 1999 sino también entre 2004 y 2007. En la provincia de Mendoza, un acuerdo interpartidario logró que la reforma de 1998 perdurara una década. El caso de Córdoba, quizás menos profundo, no sucumbió al discurso de la mano dura sino hasta la segunda gestión de De la Sota.

En efecto, considero que las variaciones en los tipos de políticas de seguridad provinciales prueban de forma convincente que la policía no tiene el interés común ni la capacidad colectiva para convertirse en un actor importante en la elección del tipo de política de seguridad. De lo contrario, no podrían haber existido tantas políticas de seguridad, muchas de ellas que perduraron varios años, contrarias a los intereses policiales. Ahora bien, ¿Cómo se explican los cambios en las políticas de seguridad provinciales? ¿Se puede hacer a través de una lógica de actores? Y en ese caso, ¿cuáles serían los actores relevantes?

3. Gobernadores, planes de campaña y políticas de seguridad

La teoría

La hipótesis fundamental de este trabajo es que el ejecutivo provincial, y no la policía, es el actor que tiene las facultades y el interés de llevar adelante una política de seguridad determinada (de izquierda o de derecha) según su plan de campaña. A la vez, este plan de campaña está condicionado en gran medida por los intereses del Ejecutivo nacional y la ubicación del elector medio. Si tenemos en cuenta estos factores, podremos acercarnos bastante a la comprensión de la implementación de las políticas de seguridad provinciales.

Como señalan Steven Calabresi y Elena Kagan, los ejecutivos suelen ser los actores cruciales de las políticas públicas de la mayoría de las democracias modernas, pues las constituciones los posicionan para recibir la máxima presión del electorado vía votos y opinión pública, y para ejercer la máxima influencia sobre la administración en función de dicha presión (Calabresi 1995, 73-74; Kagan 2000, 2334 y ss.)⁴. En el caso

⁴ Sobre el primer punto hay dos cuestiones a tener en cuenta: la unitariedad del ejecutivo y el mecanismo de su selección. La unitariedad es un primer rasgo que favorece la visibilización y la responsabilización del ejecutivo por parte del electorado y de los medios de comunicación. La pluralidad tiende a ocultar las

de la dirección y la supervisión de la política de seguridad argentina, el diseño federal posiciona y faculta al ejecutivo provincial para ser el primer responsable de la gestión del sistema policial y penal de su jurisdicción.

Ahora bien, aceptamos que los Ejecutivos provinciales son los cargos fundamentales para comprender los cambios en la administración pública a nivel agregado, pero ¿por qué eligen implementar políticas de derecha o de izquierda? O en otras palabras, ¿cómo entendemos que entre 1996 y 1999 los gobiernos provinciales eligen políticas de seguridad de izquierda? ¿Por qué, luego, las trayectorias se diferencian pero todas tendiendo a la derecha? ¿Por qué, durante la presidencia de Kirchner, en Buenos Aires y Santa Fé sucede una vuelta hacia los modelos securitarios de izquierda? ¿Por qué desde 2008 el discurso securitario de los gobernadores comienza a endurecerse nuevamente?

Según mi perspectiva, la respuesta hay que buscarla en los intereses electorales de los ejecutivos provinciales. Como sostienen Ornstein y Mann, las decisiones gubernamentales de los ejecutivos tienen como fin continuo y prioritario sacar ventaja a los principales adversarios políticos para ganar elecciones. Las decisiones gubernamentales apuntan a ganar votos, cargos clave y financiación (del sector público y/o privado) a los competidores más peligrosos para cumplir su objetivo (Blumenthal 1982, Ornstein y Mann 2000). Los ejecutivos están en una campaña permanente, que no para en ningún momento de su gestión, de manera que sus consultores de *marketing político* están continuamente diseñando políticas que transmitan el mensaje correcto a los actores políticos cruciales y al electorado para sacar ventaja a sus competidores

faltas y a destruir la responsabilidad ya que hace más difícil detectar errores políticos y responsabilizar a aquellos que los cometieron. Por otro lado, el mecanismo de selección del presidente (y del gobernador) refuerza la idea del mandato y la responsabilidad de representar la voluntad general, pues es el único cargo elegido por una mayoría nacional (o provincial), por un tiempo determinado. En este sentido, la mayoría que elige al presidente (o al gobernador) es una mayoría muy diferente a las que eligen a los diputados y senadores, los cuáles se renuevan sólo parcialmente y a través de electorados locales (Calabresi 1995). El segundo punto se debe a que sólo el ejecutivo, de todos los actores en competencia por dirigir o influenciar a la burocracia, es quien tiene la *energía* para generar cambios sustantivos y coherentes en la gestión de las políticas públicas. Esta energía se deriva de las siguientes razones: a) Es un actor unitario y jerárquico que puede actuar sin la indecisión y la ineficacia que caracterizan al comportamiento de las entidades colectivas *horizontales*. b) Dado que su jurisdicción se extiende a través de toda la administración del Estado (o por lo menos del poder ejecutivo), puede sincronizar y aplicar los principios generales a la administración de una manera que los otros poderes del Estado y/o grupos de interés no pueden. c) Por los mecanismos de dirección y control que tiene sobre sus subordinados puede recompensar o castigar rápida y sustancialmente a los funcionarios sospechosos de un delito o de una negligencia (vg. poder de designar, reubicar y remover a los funcionarios, gestión del dinero presupuestado, poder reglamentario para gestionar la burocracia, etc.).

respecto de la obtención de votos, apoyos políticos y recursos económicos (Ornstein y Mann 2000, vii)⁵.

En nuestras provincias, el cálculo del plan de campaña de los gobernadores tiene como condicionantes clave dos factores que las afectan de forma diferente: i) los intereses del presidente, ii) y la posición ideológica del votante medio. Los intereses del presidente son un primer factor a tener en cuenta porque, por el diseño federal argentino, la financiación de las políticas públicas subnacionales depende en gran medida del tesoro nacional. Si bien existen provincias menos necesitadas que otras respecto del dinero nacional, los gobiernos provinciales buscan de un modo u otro atraer dicha financiación, por ejemplo, a través de la coordinación de acciones y posturas políticas. Esta cooperación entre los ejecutivos es un vínculo que se determina esencialmente por la cantidad de recursos económicos y la popularidad que tiene el Ejecutivo nacional. Cuando el presidente tiene ambos recursos, el gobernador tiende a alinearse en su dirección. Por el contrario, cuando el presidente es débil, el gobernador tiende a desprenderse de su figura a fin de buscar recursos de poder (votos, apoyos políticos y financiación) en los sectores críticos del gobierno y así incrementar sus esperanzas de crecer en su carrera política.⁶

La ubicación ideológica de la media electoral es un segundo factor importante en el plan de campaña del gobernador sobre todo si los recursos y la popularidad del presidente decaen, pues el gobernador buscará los recursos que no encuentra en el ejecutivo nacional acercándose al electorado crítico de este. En general, los políticos pueden ubicar al votante medio a partir de encuestas de opinión, por ejemplo las que

⁵ Esto explica por qué el uso de los recursos públicos para las actividades políticas se realiza solo parcialmente aplicando de forma neutral lo que ordenan los presupuestos públicos. La financiación se realiza en gran medida con un uso *partidario* del empleo público, de los subsidios, de la ayuda social, etc. El uso partidario de los recursos estatales es una regla que todos los actores de las coaliciones con potencial de gobierno aceptan en privado -dentro de ciertos límites- aunque algunos la rechacen en público -en general, miembros de las oposiciones- (cfr. Leiras 2007, 20). Esta aceptación se explica porque reconocen que el uso discrecional de recursos le permite al ejecutivo recompensar a los funcionarios y militantes más fieles a su proyecto político. Vinculado a esto último, los políticos entienden que las posibilidades de dirigir la administración pública exitosamente y las posibilidades de ser reelectos o por lo menos controlar la sucesión son objetivos que están muy vinculados. No sólo porque una buena política pública redunde en un potencial éxito partidario, sino porque el potencial éxito partidario redunde en una buena política pública. Las políticas públicas van a ser exitosas si con ellas se ganan aliados fundamentales para ganar elecciones. Pues los funcionarios políticos (intendentes, legisladores, etc.), los burócratas y los militantes le hacen caso a aquél que estará en el poder ahora y en el futuro próximo.

⁶ La literatura que estudia los factores de poder de los ejecutivos plantea que existen distintos tipos de recursos que hacen a su fortaleza o debilidad: las facultades constitucionales, los apoyos políticos, la popularidad y los recursos fiscales (Cfr. Costantino 2013)

preguntan por los problemas más relevantes y urgentes en la jurisdicción analizada, o bien a partir de los candidatos que se perciben con mejor imagen, definiendo con estas opiniones si se encuentra a la derecha o a la izquierda de la gestión del presidente.

De lo dicho se desprenden las siguientes expectativas de observación respecto de la política de seguridad de los gobernadores:

1) Si el presidente tiene altos niveles de popularidad y recursos fiscales, el gobernador elaborará un plan de campaña que llevará adelante una política de seguridad cercana a la ubicación ideológica del poder ejecutivo nacional.

2) Si el presidente no cuenta con los recursos mencionados, el gobernador elaborará un plan de campaña que impulse una política de seguridad cercana a la ubicación ideológica del votante medio.

Los casos

Las expectativas de mis hipótesis se cumplen de forma bastante ajustada en las provincias que analizo. Como señalé anteriormente, todos los gobiernos provinciales llevaron adelante, de manera más o menos profunda, políticas securitarias de izquierda durante la segunda gestión del presidente Menem. Esto se explica, según mi marco teórico, porque el plan de campaña de los gobernadores debía apuntar al electorado mayormente crítico del menemismo, que se ubicaba a la izquierda de las posiciones del gobierno nacional, y especialmente en materia securitaria. Durante éste período, Eduardo Duhalde⁷, Jorge Obeid⁸, Arturo Lafalla⁹ y Ramón Mestre¹⁰ implementaron

⁷ La política de seguridad de Duhalde tuvo como medidas clave los nombramientos de Eduardo De Lazzari, Luis Lugones y León Arslanián en la cartera de seguridad, las purgas policiales extendidas, y la implementación de las siguientes normas: decreto 12/96 (de emergencia policial), leyes 11868 (creación del Consejo de la Magistratura), 11922 (nuevo Código Procesal Penal acusatorio), decreto 4506/97 y ley 12068 (de intervención de la Policía Bonaerense), ley 12069 (creación del Instituto de Política Criminal y Seguridad), 12154 (de Seguridad Pública) y 12155 (de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires).

⁸ En la Provincia de Santa Fe, las medidas clave de la nueva política de seguridad fueron la designación de Roberto Rosúa para dirigir la cartera de seguridad, la creación de juntas barriales de seguridad comunitaria, la modificación de los sistemas de reclutamiento y formación policial, la creación de la dirección provincial de asuntos internos (DPAI), la ley de organismos de seguridad pública de la Provincia (Gonzalez 2007).

⁹ En Mendoza, la “Reforma Estructural del Sistema Provincial de Seguridad Pública”, en esencia similar al espíritu y esquema organizativo del de la provincia de Buenos Aires, se implementó con las leyes provinciales 6651, 6652 y 6653 (Estevez 2000).

medidas asociadas a la dirección civil de la policía, a la potenciación de los mecanismos de *accountability* judicial y legislativo sobre las fuerzas de seguridad, a la creación de mecanismos de participación ciudadana sobre temas de seguridad, etc.

La llegada de De la Rúa a la presidencia implicó la instalación de un gobierno nacional débil, que a los pocos meses fue cuestionado en su capacidad de mantener el orden interno¹¹. Los gobernadores provinciales, sobre todo los peronistas, se distanciaron en diferentes grados pero de manera constante de las posiciones tomadas desde el gobierno nacional, formulando declaraciones e implementando medidas que respondían a las crecientes demandas de orden y seguridad. En el caso bonaerense, Carlos Ruckauf puso en el centro de su plan de campaña la lucha contra la delincuencia que aquejaba a los bonaerenses, y la necesidad de alejarse de las posturas progresistas de la Alianza en esta materia¹². Carlos Reuteman, José Manuel De la Sota y Roberto Iglesias, también dejaron de implementar medidas progresistas en materia de seguridad, pero articularon un discurso más moderado que el gobernador bonaerense¹³. La crisis de diciembre de 2001 y la caída de De la Rúa fueron seguidas por la vuelta del peronismo a la presidencia, convirtiendo a Eduardo Duhalde en el primero entre sus pares gobernadores. Desde la presidencia de la nación, Duhalde articuló una alianza frágil con De la Sota, Reutemann y Felipe Solá, que dejó de lado el discurso de la mano dura asociado al neoliberalismo menemista, pero también la profundización de las reformas policiales de izquierda que fogueaban los sectores más progresistas de la Alianza.

¹⁰ Según Estevez, el gobierno de Córdoba llevó adelante desde 1995 una reforma del sistema de seguridad que a diferencia de las llevadas a cabo en las provincias de Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires se caracterizó por haber sido “progresiva y hasta silenciosa”. Algunas de las medidas clave de este proceso reformista gradual fueron la ley 8520 (modificatoria de las leyes 6.701/62, orgánica policial y 7.826/89 ley orgánica del Ministerio Público) que crea la policía judicial, y la ley 8574 que implementa el *Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana*.

¹¹ Desde su llegada al gobierno, el presidente De la Rúa planteó como objetivo prioritario del inicio de su gestión el enviar buenas señales macroeconómicas a los mercados internacionales para promover una nueva ola de ingresos de capitales que motorizara el crecimiento nacional como lo había hecho entre 1996 y 1997 (Leiras 2007, 168 y ss.). Entre las medidas requeridas para ello se encontraban los ajustes presupuestarios dispuestos por el equipo económico, un piso de transferencias de recursos de origen nacional a las provincias y una reforma en el régimen de contrato de trabajo. El gobierno aliancista tuvo problemas para negociar con los gobernadores todas estas medidas, pero especialmente la última terminó con un escándalo de corrupción en el Senado que implicaba directamente a funcionarios del Presidente. En Octubre del 2000, con solo 10 meses de gestión, renunciaba el vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez y la Alianza oficialista quedaba casi quebrada.

¹² Algunas medidas que expresan de manera clara la política securitaria de derecha de Carlos Ruckauf son los nombramientos de Aldo Rico, Orestes Verón y Casanovas en las carteras de seguridad y justicia, la reincorporación de funcionarios policiales cesanteados, la implementación de las leyes 12.405 (de reforma del Código Procesal Penal) y 12.543 (de reforma del Código de Ejecución Penal). También el decreto premiando en efectivo a los policías que actuaran con arrojo contra los delincuentes.

¹³ Para el caso de Santa Fé, cfr. Gonzalez 2007.

El período de Néstor Kirchner en la presidencia de la nación marca un momento diferente pues, por primera vez en una década, el gobierno nacional dispuso de una alta popularidad y de un creciente poder económico. A pesar del aumento paulatino de la preocupación por la seguridad, sus posturas de centroizquierda fueron escuchadas y compartidas por los gobernadores de Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza. En Buenos Aires, Felipe Solá designó a León Arslanián para que ocupase por segunda vez el cargo de Ministro de Seguridad y para que retomase los proyectos reformistas que había iniciado en 1998¹⁴. Jorge Obeid, en Santa Fe, también nombró a su ex ministro Roberto Rosúa para insistir con el discurso securitario de su primera gestión, y para llevar adelante las reformas iniciadas entonces¹⁵. Julio Cobos, el gobernador mendocino, continuó apelando al acuerdo securitario consensuado por las fuerzas políticas de su provincia, el cuál tenía un claro tinte progresista¹⁶. El caso de De la Sota es más complejo y se distingue, pues es el único gobernador que se acercó al discurso de derecha de Juan Carlos Blumberg en ésta época¹⁷. Este acercamiento puede comprenderse en el contexto del conflicto que el gobernador cordobés tuvo con Kirchner desde el inicio de la gestión presidencial de éste, por la insistencia del primer mandatario en un discurso transversal y progresista.

Finalmente, la presidencia de Cristina Fernández se caracteriza por el deterioro de la popularidad y de las finanzas nacionales de manera pronunciada hasta 2010, y por el aumento de un electorado crítico con posturas de centroderecha. Durante esta época es claro el corrimiento de todos los gobernadores hacia un discurso más duro en materia securitaria, incluyendo al gobernador socialista Hermes Binner. El caso bonaerense es el más conocido. Las medidas del gobernador Scioli implicaron un claro giro a la derecha que se fue profundizando hasta finales de 2010¹⁸. En Mendoza, el gobernador

¹⁴ Las principales medidas de la nueva política de seguridad fueron, además del nombramiento de León Arslanián en la cartera de seguridad y las repetidas purgas policiales, la promulgación de las leyes 13188 (de emergencia policial), 13201 (de personal de policías) y 13482 (de organización de las policías).

¹⁵ Además de la designación de Rosúa, otras dos medidas clave fueron el nombramiento de la Dra. Leyla Perazzo como jefa de la policía, y la promulgación de la ley 6769 en marzo de 2006.

¹⁶ El gobierno de Cobos tuvo como consultores en seguridad a especialistas del Instituto Latinoamericano de Seguridad Democrática (ILSED), y a miembros del partido justicialista y demócrata cristiano que cristalizaban el compromiso de profundizar la reforma de finales de los noventa (cfr. Diario Uno 2005, Los Andes 2005).

¹⁷ Cfr. Schaefer y Morales 2013.

¹⁸ Algunas medidas ejemplares fueron los nombramientos de Stornelli y Casal en las carteras de seguridad y justicia, el establecimiento del cargo de jefe de policía (Decreto 74/07), la reestructuración jerárquica de la institución y la reglamentación de un nuevo estatuto policial (Ley 13.982), las leyes 13811, 13812 y

Jaque, y su ministro de seguridad Carlos Ciurca, impulsaron un plan con el slogan de *mano firme*, nuevas leyes punitivas y más policías en la calle¹⁹. El gobernador Schiaretti continuó con la política de seguridad de De la Sota, aumentando significativamente el presupuesto del área, a través de la incorporación de agentes, de equipamiento técnico y de armas. Este sector del Estado provincial fue el que más personal incorporó durante su gestión: 8895 efectivos²⁰.

13943, de reformas de los Códigos Procesal y de Ejecución Penal, la desactivación de varios programas progresistas de la gestión Arslanián como la Policía 2 y el Plan CERCA.

¹⁹ Las nuevas leyes incluían el aumento de penas y la incorporación de nuevas faltas y delitos, la ley de allanamientos más ágiles.

²⁰ Cfr. Schaefer y Morales 2013.

4. Conclusiones

El punto de partida de este trabajo fue la puesta en cuestión de la visión de la policía como una institución autónoma del gobierno representativo, con intereses propios e ilegales. Como dije en la introducción, el trabajo no busca solucionar la polémica sobre los alcances precisos de la autonomía policial en todas sus aristas e implicancias, sino comprender el papel de los miembros de la institución en la elección de las políticas de seguridad en Argentina. Al concentrarme en la decisión de esta política, no sólo estudio una variable dependiente pasible de investigación, sino también analizo una variable que nos ayuda a comprender la *autonomía relativa* de la policía²¹, y su papel en la construcción de un relato político siempre demandado sobre la seguridad y los medios para proveerla.

Siguiendo este orden de ideas, en la segunda sección expliqué lo que se entiende comúnmente por política de seguridad, cómo se las tipifica, qué características tienen según la literatura las preferidas por los policías, y cómo los casos provinciales analizados no se ajustan a la idea de que la policía es autónoma. En la tercera sección desarrollé el argumento central del texto: que el ejecutivo provincial es el actor que tiene las facultades de llevar adelante una política de seguridad de izquierda o de derecha según su plan de campaña, que responde a otros condicionantes que no son los intereses policiales: principalmente los intereses del ejecutivo nacional y la ubicación del elector medio. Son estos elementos los que afectan en gran medida la elección de la cúpula burocrática, la estructura legal y las inversiones estratégicas que se hacen en materia de seguridad. El análisis de los planes de campaña de los gobernadores y de las políticas de seguridad provinciales dan cuenta que mi marco teórico es bastante confiable.

Más allá del objetivo inmediato del texto, problematizar la teoría de la autonomía policial y mostrar quién es el actor fundamental de la elección de la política de seguridad, mi investigación también sugiere que para comprender el vínculo entre la política, la policía y la efectividad de la ley, es necesario profundizar el análisis sobre los recursos y los intereses de los gobernadores, y de los distintos sectores que existen

²¹ La idea de autonomía relativa de la policía la tomo de Sain. En una entrevista que le hice explicaba: “Es tan relativo el poder de la policía frente a la política que, por ejemplo, en 1998 y 1999, aún con un ministro no querido con una perspectiva de izquierda como Arslanián, la policía no pudo resistirse a las decisiones de Duhalde. Arslanián no pierde por la resistencia policial; pierde por la resistencia política de los intendentes y el aparato justicialista, y por el aumento de la popularidad del discurso de mano dura”.

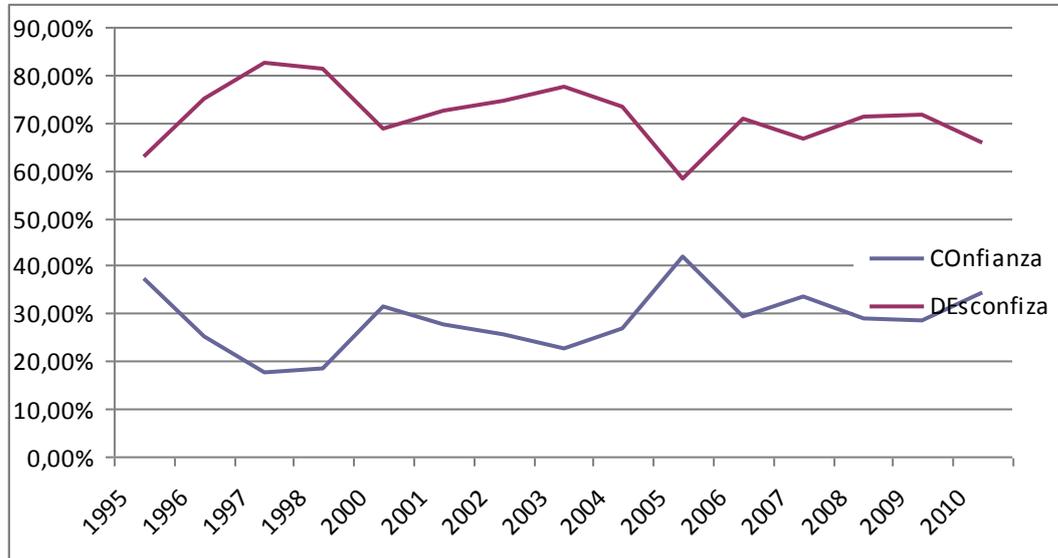
en las fuerzas de seguridad. Por ejemplo, la cúpula policial, conformada por los oficiales que ocupan los cargos más altos designados directamente por el poder político. La oficialidad que ejerce los mandos medios y que recibe una formación y una carrera profesional diferente a la de los suboficiales y los agentes policiales. Los suboficiales y la tropa, que esta compuesta por los agentes de policía con una formación de menor duración y una carrera profesional que los limita en sus posibilidades de ascenso en la estructura policial. De estos tres grupos, la cúpula policial es el sector que responde en mayor medida a la visión de la política de seguridad y del funcionamiento policial del gobierno, aunque debe considerar también la demanda principal de los sectores subalternos: mejorar las condiciones del ejercicio profesional (vg. salarios, insumos y *status*).

Considero que la profundización en el análisis de los recursos de los Ejecutivos y de los sectores policiales nos haría avanzar de forma convincente desde el tema de la elección de la política de seguridad a la cuestión, mucho más complicada, de su impacto en la eficacia de la burocracia policial²². Finalizando con el principio, se me ocurre que esta línea de trabajo aportaría una explicación mucho más plausible sobre el funcionamiento (in)eficiente de las fuerzas de seguridad que la de la teoría de la autonomía policial (vg. de las huelgas policiales y los estallidos delictivos). Claro, todo esto va más allá del objetivo del presente trabajo y quedará para futuras investigaciones.

²² Eficacia burocrática entendida como el “cumplimiento de las responsabilidades asignadas legalmente para la protección o logro de algún aspecto del bien común” (O’Donnell 2010). En el caso de la burocracia policial, ese aspecto del bien común es la seguridad, entendida de manera clásica, como la protección de la vida, la libertad y el patrimonio de las personas (cfr. Ley de Seguridad 24.059).

Anexos

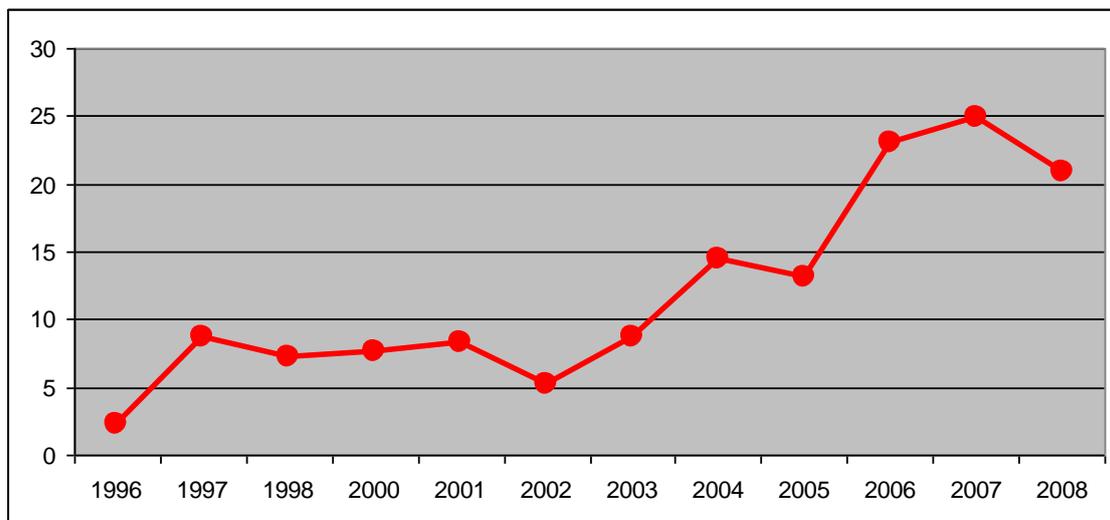
i) Confianza en la policía (Latinobarómetro)



Fuente: Latinobarómetro

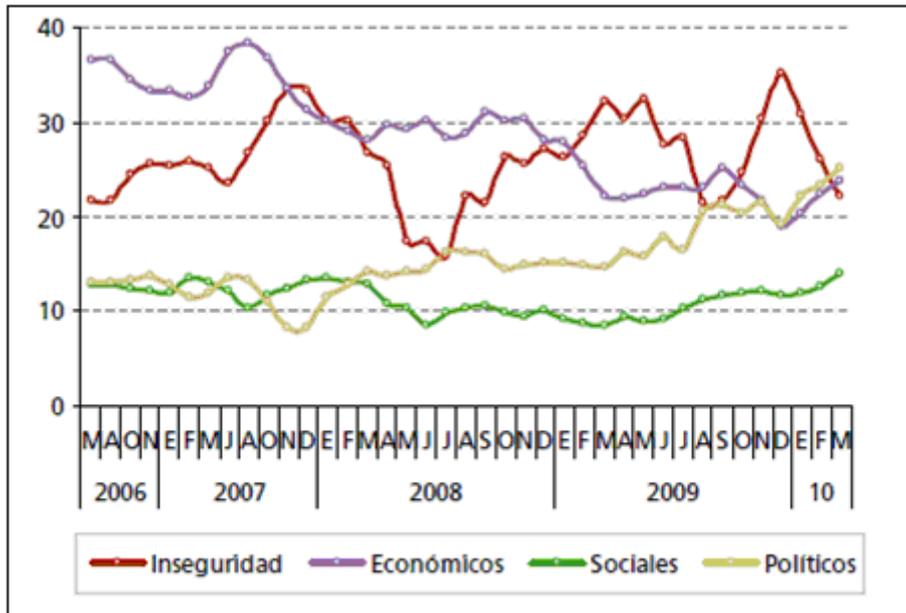
ii) La inseguridad como principal problema del país (Latinobarómetro y Poliarquía)

La inseguridad como principal problema del país 1996-2008 (Latinobarómetro)



Fuente: Latinobarómetro 1996-2008

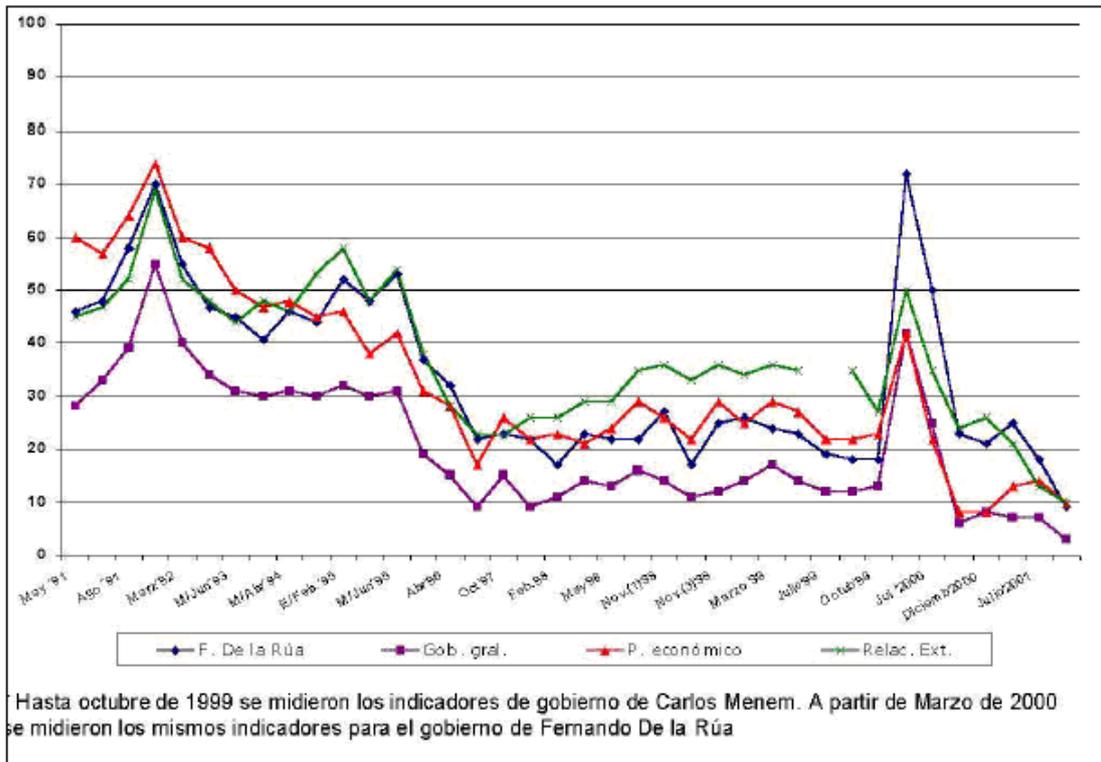
La inseguridad como principal problema del país 2006-2010 (Poliarquía)



Fuente: Poliarquía Consultores, 2010

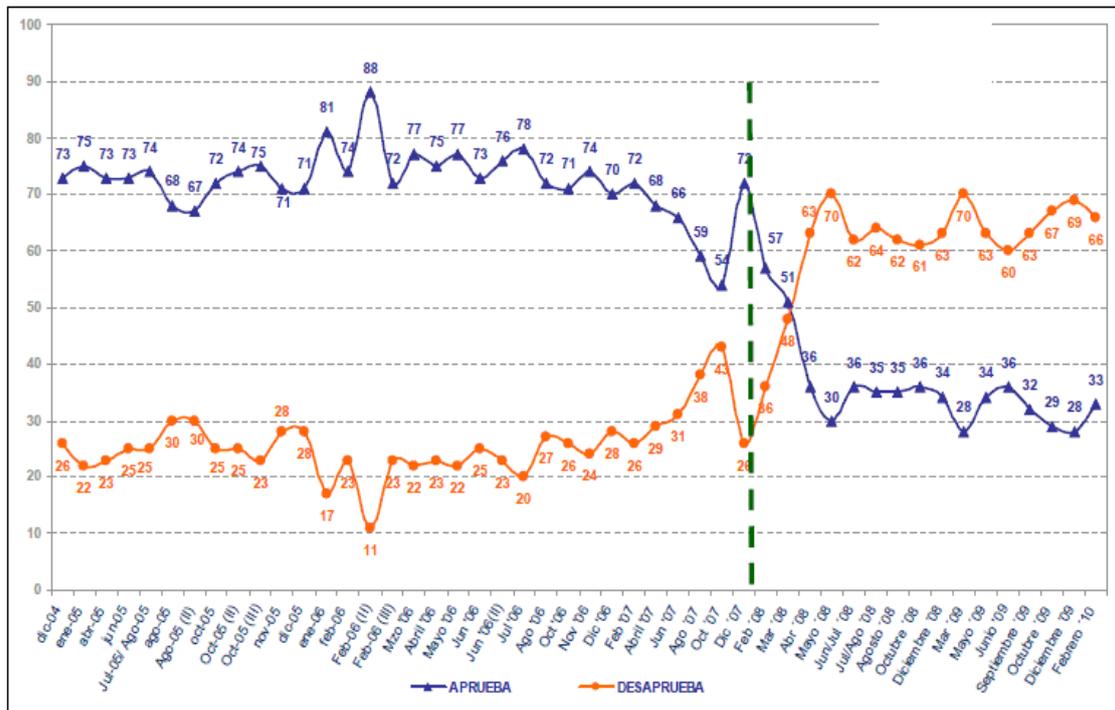
iii) Aprobación del gobierno nacional 1991-2011

Aprobación del gobierno nacional 1991-2001 (Ipsos)

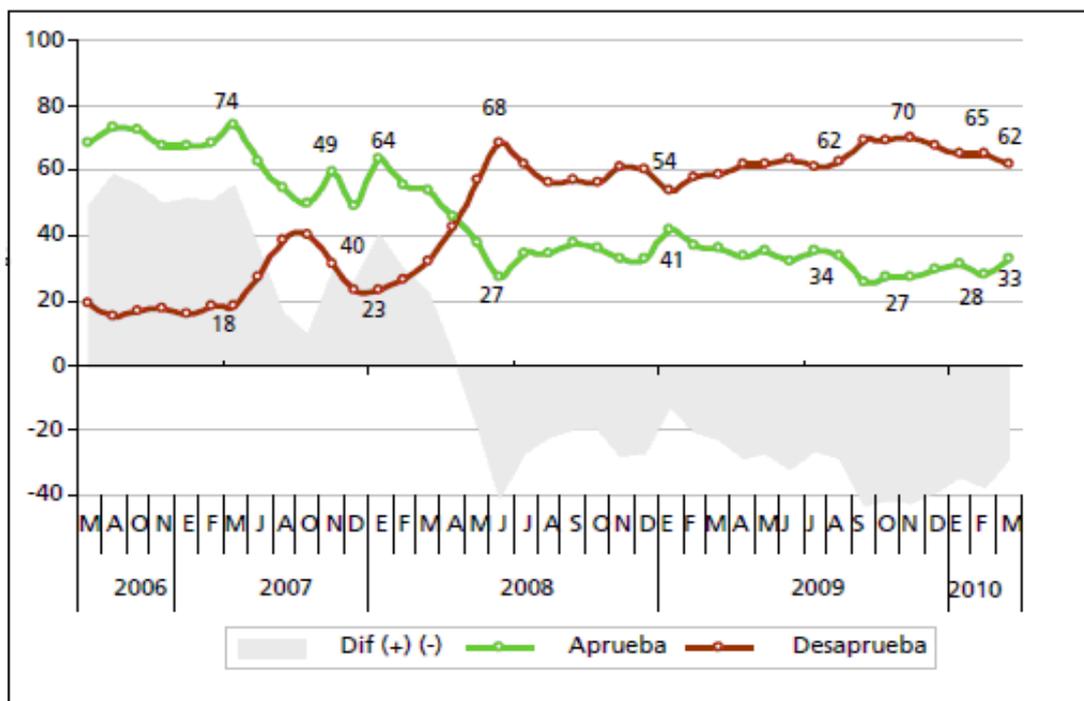


Fuente: Ipsos – Mora y Araujo, 2002

Aprobación del gobierno nacional 2004-2010 (Ipsos y Poliarquía)



Fuente: Ipsos – Mora y Araujo, 2010



Fuente: Poliarquía Consultores, 2010

BIBLIOGRAFIA

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky. 2013. “Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos.” En *Instituciones, actores y políticas públicas en la Argentina*. Acuña, Carlos comp. Buenos Aires: Siglo XXI y Fundación OSDE.
- Álvarez et al. 2013. *Estado, democracia y seguridad ciudadana: apuntes para el debate*. Buenos Aires: PNUD Argentina.
- Annunziata, R., Mauro, S., y Slipak, D. 2006. “Blumberg y el vínculo representativo. Liderazgos de opinión en la democracia de audiencia.” En *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Cheresky, Isidoro, comp. Argentina: Mio y Dávila.
- Arsalanián, León Carlos. 2008. *Un cambio posible: Delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Edhasa.
- Auyero, Javier. 2007. *La zona gris: violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Barreneche, Osvaldo. 2001. *Dentro de la ley, todo: la justicia criminal de Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones al Margen.
- Barreneche, Osvaldo. 2009. Por mano propia. La justicia policial de la Provincia de Buenos Aires en el primer peronismo. *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*, (25), 123-152.
- Barreneche, Osvaldo. 2010. De brava a dura: La policía de la provincia de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XX. *Cuadernos de antropología social*, (32), 31-56.
- Bayley, John. 2006. *Changing the Guard: Developing Democratic Police Abroad*. New York: Oxford University Press.
- Bayley, John. 2008. Police Reform: Who Done It? *Policing and Society* 18 (1): 7–17.
- Blumenthal, Sidney. 1982. *The Permanent Campaign*. New York: Simon and Schuster.
- Bonner, Michelle. 2009. Media as Social Accountability: The Case of Police Violence in Argentina. *The International Journal of Press Politics* 14 (3): 296–296–312.
- Calabresi, Steven. 1995. Some Normative Arguments for the Unitary Executive. *Arkansas Law Review* 48: 23.
- Camou, Antonio y José Moreno. 2005. “Crisis, reforma y contrarreforma. El sistema de seguridad pública de la provincia de Buenos Aires: cultura Institucional, los actores políticos y la misión de los reformadores (1997-1999).” En *Tiempos*

Inclementes. Culturas Policiales y Seguridad Ciudadana. Editado por Gregorio Kaminsky. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la UNLa.

Carrión, Fernando. 2007. Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.*

Ciafardini, Mariano. 2006. *Delito urbano en la Argentina: las verdaderas causas y las acciones posibles.* Buenos Aires: Ariel.

Clarín. 2013. “El Conflicto Policial Ya Afectó a 17 Provincias Y Hay Saqueos.” Accessed March 16, 2014. http://www.clarin.com/politica/conflicto-policial-afecto-provincias-saqueos_0_1045095545.html.

Costantino, Gabriel. 2012. Las reformas del Ministerio Público y la dirección de la persecución penal: el caso de la Provincia de Buenos Aires (1997-2010).

Dewey, Matías. 2012. Illegal Police Protection and the Market for Stolen Vehicles in Buenos Aires. *Journal of Latin American Studies* 44 (04): 679–702.

Diario Los Andes. 2005. “Cornejo Reemplaza a Grillo En Seguridad - Diario Los Andes.” Accessed May 2, 2014. <http://www.losandes.com.ar/notas/2005/2/1/politica-142772.asp>.

Diario Uno 2005. “Uno: Especialistas Presentaron Ideas Para La Seguridad de Mendoza.” Accessed May 2, 2014. <http://www.uncu.edu.ar/novedades/index/uno-especialistas-presentaron-ideas-para-la-seguridad-de-mendoza>.

Estévez, Eduardo. 2000. Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: tres experiencias en la Argentina. *Colección, (10), 139-182.*

Föhrig, Alberto, y Julia Pomares. 2006. “Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de Buenos Aires.” En *Participación ciudadana y reformas en América del Sur.* Editado por Hugo Fruhling y Candina, Azun. Santiago: CED Centro de Estudios para el Desarrollo.

Föhrig, Alberto, y Julia Pomares. 2007. “El impacto de las políticas participativas de seguridad ciudadana en la Argentina: estudios de caso.” En *Seguridad ciudadana en las Américas: proyecto de investigación activa,* editado por Jessica Varat. Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Frederic, Sabina. 2009. “Comentario a ‘La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial’”. En *Seguridad y ciudadanía.* Editado por Gabriel Kessler. Buenos Aires: Edhasa.

González, Gustavo. 2007. Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad. *Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.*

Kagan, Elena. 2000. Presidential Administration. *Harvard Law Review* 114: 2245.

- Kaminsky, Gregorio. 2005. *Tiempos inclementes: culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la UNLa.
- Kessler, Gabriel. 2009. *Seguridad y ciudadanía: nuevos paradigmas y políticas públicas*. Buenos Aires: Edhasa.
- La Nación 2013, La protesta policial con mayor alcance de la historia argentina - lanacion.com. at <http://www.lanacion.com.ar/1646173-la-protesta-policial-con-mas-alcance-de-la-historia-argentina>
- Méndez, Juan E, Guillermo A O'Donnell, y Paulo Sérgio Pinheiro. 2002. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Ornstein, Norman, y Thomas Mann. 2000. *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington, D.C. American Enterprise Institute : Brookings Institution.
- Página 12. 2014. "Página/12 :: El País :: 'La Reforma Urge.'" Accessed March 16, 2014. <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-237932-2014-01-17.html>.
- Palmieri, Gustavo y Wagmaister, Florencia. 2009. "La dinámica de delito-policía en los procesos de reforma policial". En *Seguridad y ciudadanía*. Editado por Gabriel Kessler. Buenos Aires: Edhasa.
- Perfil 2013. "Desgobierno Político Y Policialización de La Seguridad." Accessed March 16, 2014. <http://www.perfil.com/elobservador/Desgobierno-politico-y-policializacion-de-la-seguridad-20131214-0043.html>.
- Rico, José y Laura Chinchilla. 2002. *Seguridad ciudadana en América Latina hacia una política integral*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores.
- Rico, José. 1997. *Justicia penal y transición democrática en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Ripollés, José Luis Díez. 2004. El Nuevo Modelo Penal de La Seguridad Ciudadana. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 6 (2004): 3." http://scholar.google.es/scholar?q=Diez+Ripoll%C3%A9s+2004&btnG=&hl=es&as_sdt=0%2C5.
- Ripollés, José Luis Díez. 2008. La Política Legislativa Penal Iberoamericana a Principios Del Siglo XXI. *Política Criminal: Revista Electrónica Semestral de Políticas Públicas En Materias Penales* (5): 7–37.
- Rodrigo, Rogelio. 2013a. Las cúpulas policiales: el estudio de los jefes policiales en el caso bonaerense (2000-2012): Sobreviviendo a los procesos de cambio. Congreso SAAP.
- Rodrigo, Rogelio. 2013b. Reforma y Contrarreforma policial en el caso de la Provincia de Buenos Aires (2004-2011): sus implicancias políticas. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política. Universidad de San Andrés.
- Sain, Marcelo Fabián, 2002. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Sain, Marcelo Fabián. 2008. *El Leviatán azul: policía y política en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Sain, Marcelo, y Sabina Frederic. 2008. "Profesionalización y reforma policial: concepciones sobre las prácticas de la Policía de la provincia de Buenos Aires." En *Estado, democracia y seguridad ciudadana: apuntes para el debate*, editado por PNUD Argentina. Buenos Aires: PNUD Argentina.
- Salles Kobilanski, Facundo. 2011. La política comparada de las reformas policiales en América Latina: Contribuciones Analíticas Para El Caso Argentino. *Cuadernos de Seguridad* 14: 33-54
- Salles Kobilanski, Facundo. 2013. La política subnacional de las instituciones de accountability policial en Argentina (1995-2012): Actores de veto partidarios y durabilidad institucional. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella.
- Schaefer, Valeria y Morales, Susana. 2013. Seguridad y democracia: Tensiones de origen. Aportes al análisis de la política de seguridad en la provincia de Córdoba. ESTUDIOS - N° 29 -ISSN 0328-185X (Enero-Junio 2013) 111-131
- Sozzo, Máximo, Lucía Dammert y John Bailey. 2005. *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. México, D.F.: Siglo XXI Editores; FLACSO Chile; Naciones Unidas, ILANUD.
- Verdú, María del Carmen . 2009. *Represión en democracia : de la "primavera alfonsinista" al "gobierno de los derechos humanos"*. Buenos Aires: Herramienta Ediciones.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl. 2006. *El Enemigo en el derecho penal*. Librería-Editorial Dykinson.