

Reforma policial en Santa Fe, Argentina: contextos, oscilaciones y desafíos del proceso

Police Reform in Santa Fe, Argentina: Context, Process Oscillations and Challenges

EDUARDO ESTÉVEZ

Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA), Argentina

PEDRO L. FAVORITO

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina

*“Improving policing is [...] intrinsically related to
refreshing and renewing fundamental democratic values”*
Bowling, Iyer, Reiner & Sheptycki (2016: 151)

RESUMEN: desde los años 90 América Latina mantiene altas cifras de delitos violentos, problema que no es ajeno a la Argentina y más específicamente la provincia de Santa Fe donde tiene especial repercusión la problemática del narcotráfico. En el transcurso de la problematización creciente del delito urbano, la policía comenzó a ser puesta en entredicho, sea por falta de efectividad en la prevención, por su discrecionalidad, por vínculos espurios con el mundo del delito, o por carecer de controles externos. Además, con el surgimiento del paradigma de la seguridad ciudadana, como objetivo a lograr, y el planteo de reformas policiales como medio para ello se iniciaron diversas experiencias con variados resultados. Sin embargo, una reforma policial no puede conducirse en el vacío; siguiendo diversos estudios contemporáneos referidos a esta situación en la región y particularmente, en Argentina, se verifica que los contextos político, socioeconómico e institucional ameritan considerarse para indagar sobre la gestación, puesta en marcha, o contramarchas, de las reformas policiales. Haciendo uso de herramientas analíticas provenientes de los enfoques del nuevo institucionalismo y del cambio institucional se analiza y caracteriza la reforma policial implementada en la Provincia de Santa Fe, Argentina, atendiendo tanto los legados, resistencias o la inercia propia de toda organización frente a un proceso de cambio así como la conjunción de situaciones que representaron puntos de inflexión y favorecieron el proceso de cambio, sus resultados y desafíos. El artículo, que abarca el periodo 1983-2015, da cuenta de las sucesivas medidas que fueron conformando la reforma policial en Santa Fe que de manera fragmentaria, en su planificación e implementación, han sedimentado capas en las que se fue gestando su cambio institucional caracterizado como un bricolaje institucional que fue combinando viejos y nuevos elementos en materia de organización policial.

PALABRAS CLAVE: reforma policial, Argentina, Santa Fe, estudios policiales, América Latina.

ABSTRACT: Since the 90's, Latin America suffers high violent crime rates, a problem of which neither Argentina nor the province of Santa Fe are exempt, and where the issue of drug trafficking has a distinctive impact. In the course of the growing problems of urban crime, the police began to be put into question, either due to lack of effectiveness in preventing crime, its discretion, its spurious links to the crime world, or the lack of external controls. In addition, with the emergence of the citizen security paradigm, as a goal to achieve, and police reform as a means to such end, several reform experiences began with varied results. However, a police reform cannot be conducted in a vacuum; following several contemporary studies referred to the situation in the region and particularly in Argentina, the political, socio-economic and institutional contexts deserve to be considered in order to inquire about the development, improvements, or setbacks, of police reforms. Based on analytical tools from the new institutionalism and institutional change approaches the police reform of the province of Santa Fe is characterized and analyzed, taking into account legacies, resistance or inertia of any institution facing a process of change, as well as the combination of situations that represented turning points and favored the change process, its results and challenges. The article, covering the period 1983-2015, gives an account of the successive measures that were forming the police reform in Santa Fe, that in a fragmentary way, in their planning and implementation, sedimented layers where institutional change was brewing, which is characterized as an institutional bricolage, combining old and new elements in the police organization.

KEYWORDS: Police reform, Argentina, Santa Fe, police studies, Latin America.

Recibido: 21 de noviembre de 2019. Aceptado: 2 de diciembre de 2019.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 6, No. 1, (2020), pp. 139-162.
<http://www.seguridadinternacional.es/revista/>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.11.9>

INTRODUCCIÓN

Desde las últimas tres décadas América Latina y el Caribe observa un aumento considerable de las tasas de delito. La drástica modificación de la situación de seguridad y violencia se ha asociado, aunque no siempre de modo directo, con una situación económica con fuerte desigualdad social, aumento del desempleo o precarización laboral, motivos éstos que han empujado a una porción de población más vulnerable a la búsqueda de recursos mediante actividades ilícitas (Davis, 2016). La violencia más frecuente ocurre en las calles y el temor al delito llega al 43% (Latinobarómetro, 2017); la región continúa siendo la más violenta del planeta, con una tasa de homicidios de 22 por 100.000 habitantes en 2017 (Alvarado y Muggah, 2018).

Este escenario adquirió más notoriedad en la opinión pública con el creciente protagonismo de los medios de comunicación. Con la problematización creciente del delito urbano, las policías comenzaron a ser puestas en entredicho, sea por falta de efectividad en la prevención, por su discrecionalidad, por vínculos espurios con el mundo del delito, o por carecer de controles.

Esta puesta en foco y automática vinculación de la inseguridad con las condiciones de funcionamiento policial motivó sucesivos, oscilantes y, con mayor o menor notoriedad, intentos de reformas policiales en la región y en provincias de la Argentina. Con un diagnóstico de autonomía y discrecionalidad policial, legados autoritarios, violencia policial, corrupción, la opción de la reforma policial se transformó en un imperativo para un policiamiento democrático, “*democratic policing*” en los términos de David Bayley (1997). Pero las “... diferencias de modelos, miradas y motivaciones hacen que el problema de la reforma policial en América Latina se constituya en un proceso disímil y difícil de evaluar...proceso [que] está lejos de cumplir las expectativas planteadas” (Pontón, 2013: 53). Estas reformas generaron su correlato opuesto, contrarreformas.

En los 90’ el concepto de seguridad mutó desde la noción tradicional de “seguridad pública” hacia la “seguridad ciudadana”, reconociendo la multisectorialidad y multidimensionalidad del delito y la violencia, respetuosa de los derechos humanos y promoviendo la participación ciudadana (Arriagada y Godoy, 1999). A su vez, en el ámbito judicial, comenzaron a diseñarse cambios normativos y funcionales, proceso cristalizado en reformas de los códigos procesales penales.

Entendiendo que el contexto político, socioeconómico e institucional no es ajeno a la situación de la provincia de Santa Fe¹, se indagará sobre la gestación, puesta en marcha, o contramarchas, de la reforma policial hasta diciembre de 2015. Reconociendo los rasgos propios de la agencia policial, se pondrá énfasis en legados, resistencias o inercia propia de toda institución frente a un proceso de transformación. Además, se analizará la conjunción de situaciones que representaron puntos de inflexión y favorecieron el cambio institucional, sus resultados y desafíos.

EL DEBATE ACTUAL SOBRE REFORMAS POLICIALES

Este acápite explora conceptualizaciones sobre reformas policiales según diversos enfoques—con la finalidad de: dar cuenta del paradigma de seguridad ciudadana como rector de las reformas policiales contemporáneas; delimitar el objeto de estudio

¹ Superficie: 133.007 km²; 3.397.532 habitantes, población estimada 2015; 21.000 efectivos policiales a 2015.

abordado en este trabajo; y, por último, comprender las condiciones específicas de viabilidad de las reformas en América Latina, la Argentina y su relevancia para el caso de Santa Fe.

La irrupción de la seguridad ciudadana

Las reformas policiales contemporáneas, incluyendo la desarrollada en la provincia de Santa Fe, se inscriben en el marco del paradigma de seguridad democrática, cuya principal innovación reside en la introducción de nuevos elementos, extendiendo la visión tradicional centrada en la eficiencia policial medida por tasas de esclarecimientos o detenciones. Ante este desafío surgieron nuevas doctrinas policiales objetivadas en el policiamiento democrático o el buen gobierno de la policía. Sin embargo, una doctrina policial es una dimensión de estudio que no debe ser considerada independientemente del tipo de sistema de la policía y el tipo de política que la contiene (Roché, 2017).

En simultáneo a la tendencia reformista, América Latina comenzó a adoptar el concepto de “seguridad ciudadana” ampliando la mirada sobre las causas del delito y las formas de abordarlo, abandonando un enfoque exclusivamente legalista y/o policial. Buscó integrar otras perspectivas (como la sociología, la criminología, la gestión de políticas públicas) para promover iniciativas e intervenciones que contribuyesen a generar espacios seguros, hasta entonces ajenos al campo de la seguridad “pública”.

Este cambio de paradigma permitió la progresiva definición de políticas públicas de seguridad ciudadana e implicó un involucramiento de organismos estatales y una orientación de sus intervenciones para, de modo indirecto, incidir sobre los delitos y la violencia en determinados territorios (Muggah, 2017). Confluían las políticas sociales y las obras de infraestructura o mejoramiento de accesos a servicios públicos para construir espacios de convivencia. Ciertamente,

... la historia reciente de las políticas de seguridad de la región ha demostrado que, entre las acciones que más éxito tuvieron en contener los índices de violencia y criminalidad, han sido más eficaces aquellas que se basan en la participación comunitaria, asociada a las prácticas de gestión integrada. Por tanto, existe una alianza fructífera entre la técnica y la política. (de Lima, *et al.*, 2014: 7).

Abordajes en la literatura internacional

El discurso de la reforma policial supone la promoción del policiamiento democrático y el respeto de los derechos humanos, sin embargo, traducirlo en la práctica es complejo ya que frecuentemente existe una desarticulación entre lo que se supone que la reforma debe lograr y lo que efectivamente logra su implementación (Ellison & Pino, 2012). Reformar los sistemas policiales, expresan Collins *et al.* (2016) es esencialmente un proceso político en donde quien se beneficia y quien pierde resulta inevitablemente un aspecto central de discusión y negociación política. Para adecuarse a las demandas, las policías deben observar, aprender y adaptarse, aunque esto último es una respuesta reactiva limitada. Así, para medir el cambio en las agencias policiales es de utilidad la secuencia *ajuste, reforma y reconstrucción*, en donde una diferencia significativa entre reforma y ajuste es que la primera puede ser materia de liderazgo político (Kozma, 2014).

El papel del liderazgo en las reformas organizacionales profundas es tratado para el caso de la policía de Suecia, que cuestiona el rol de los líderes policiales como agentes

de cambio promotores de reformas (Haake, *et al.*, 2017). Por sus características actuales (gran tamaño, mayor complejidad y formalismos, más tecnocráticas, más militarizadas) las agencias policiales pueden abandonar los principios del policiamiento comunitario, pilar de las reformas policiales en los 80' y 90' (Maguire, 2014). Se ha sugerido desagregar el concepto de policiamiento democrático en dos términos más precisos: policiamiento para la democracia, y policiamiento democráticamente receptivo. El primero reconoce la contribución de la policía a asegurar y mantener formas democráticas amplias de gobierno; el segundo se cimienta en la teoría política para enfatizar los acuerdos para gobernar a los actores policiales basándose en su capacidad de respuesta (Aitchison & Blaustein, 2013).

El análisis desde la perspectiva de sistemas policiales centralizados versus los descentralizados es otro abordaje (Lowatcharin, 2016). Asimismo, se han estudiado los impactos e implicancias de reestructuraciones a través de fusiones y amalgamas (Mendel *et al.*, 2017). También se ha abordado la brecha conceptual-contextual en las reformas a través del prisma del poder, considerando las intervenciones en la reconstrucción en sociedades posconflicto (Divon, 2017).

La cuestión, como plantean Ben Bowling y colaboradores (2016), es en definitiva qué se debe hacer con la policía. Y entre los temas que surgen de ello, uno se refiere a que la policía debe rendir cuentas a la ciudadanía y que las políticas policiales deben ser monitoreadas para que su función resulte operacionalmente más efectiva.

Los debates en América Latina

La literatura sobre América Latina reconoce diferentes lecturas sobre las condiciones de posibilidad o factores que obstaculizan o facilitan la implementación de reformas policiales y los elementos a apreciar para evaluar su viabilidad. Unas centran la atención en las policías (y sus características internas o vínculo con el poder político) que serán objeto de transformación. Otras aportan una perspectiva más amplia atendiendo al contexto político y social, internacional, regional, nacional y local en sus diferentes aspectos.

Respecto de las centradas en lo policial, diferentes autores tienen como objeto de estudio sus características. Estas miradas focalizan cuestiones que obstaculizan cualquier intento de reforma: la *herencia* militar autoritaria y corporativa que puede expresarse actualmente en una autonomía e insubordinación policial respecto del poder político (Saín, 2010; Sozzo, 2016a), o la actual *militarización* de la provisión de la seguridad pública (Hathazy, 2017); los *múltiples obstáculos* para reformar las policías locales (Zarkin, 2018); un determinado tipo de *cultura policial* que dificulta la introducción de cambios innovadores en los modos de trabajo de las policías latinoamericanas (Frühling, 2012); la *corrupción policial* y su efectos sobre el estado cautivo (Seri, 2016); una tipología de policías definida en función de los intereses que persiguen las policías (Mota Prado *et al.*, 2012) que rara vez son determinados por un criterio democrático sino que prevalecen intereses policiales propios (*policía autárquica*), externos (*policías criminales*, al servicio o en connivencia con grupos delictivos), o intereses ideológicos propios del régimen político al que sirven (*policía autocrática*).

Otros autores buscan fuera de la policía los elementos determinantes para explicar la implementación de políticas de seguridad y las reformas policiales. Se destacan estudios que atienden al contexto de ideas, en ámbitos académicos y de gestión de la política

pública, a nivel internacional, regional y/o nacional, así como la opinión pública y el rol de los medios de comunicación en la formación de esta (Carrión, 2007; Pontón, 2013; Costantino, 2014; González, 2014). Otros se centran en reformas que promueven espacios formales de participación de la comunidad, como medida política para construir capacidad estatal en la provisión de seguridad (González, 2014b). Otros estudios abordan el rol de la cooperación de organismos internacionales en las reformas y la recepción de modelos foráneos (Pontón, 2013; Frühling, 2012; Dewey & Míguez, 2017). Se destacan también los análisis sobre la implementación de políticas públicas de seguridad resultantes de pujas en el escenario político, acuerdos u oposiciones entre fuerzas políticas (Carrión, 2007) y de las relaciones entre gobierno nacional y gobiernos provinciales (Costantino, 2014). Otro aporte proviene del análisis de las “motivaciones políticas” (que determinan el éxito de las políticas de seguridad y las reformas policiales), referidas a decisiones técnico-políticas tales como: a) elección de un tipo de modelo policial y la confusión que existe en el ámbito político sobre ello; b) elección o elaboración de doctrina policial, la cual tiende a ser fragmentaria dentro de una policía y obstaculiza cualquier tipo de reforma y; c) peso de la opinión pública y su tendencia a adoptar posiciones cercanas al “populismo punitivo”² (Pontón, 2013). Y otros desde las perspectivas del cambio y continuidad institucional y del poder estructural (González, 2019). En Argentina, diversas publicaciones analizan las reformas desarrolladas principalmente en la provincia de Buenos Aires (Arslanian, 2008; Estévez, 2000; Flom & Post, 2016; Gorgal, 2015; Saín, 2015).

MARCO DE REFERENCIA TEÓRICO METODOLÓGICO

Para el análisis del proceso de reforma, este artículo toma en cuenta desarrollos teóricos y conceptuales del nuevo institucionalismo, de la dependencia del camino (*path dependence*), y del cambio institucional. Continúa así con literatura que da cuenta de recientes estudios empíricos analizando procesos desde tal prisma en sectores como la economía, relaciones civiles-militares, e inteligencia. Desde la perspectiva de proceso y contexto, cobran peso nociones como legados y culturas institucionales.

Un trabajo previo (Estévez, 2014), analizó el sector de inteligencia en democracia desde los mecanismos de cambio institucional, aplicando la tipología de cambio gradual descrita por Wolfgang Streeck y Kathleen Thelen (2005). Se asumía la influencia de la dependencia del camino en las trayectorias o procesos, se reconocían coyunturas críticas emergentes, y se testearon dos mecanismos causales de dicha tipología, *conversion* y *layering*. En este último, el mecanismo para el cambio es el crecimiento diferencial, en donde la introducción de nuevos elementos induce dinámicas a través de las cuales, con el tiempo, activamente desplaza o suplanta por defecto el viejo sistema. Esta introducción gradual va constituyendo y superponiendo *capas* diferentes, que para el caso de las reformas policiales, están referidas a viejos o nuevos problemas, creación de organismos, modos de abordar la problemática de seguridad, entre otros.

² La noción de “populismo punitivo” es definida por tres elementos (Tejada, 2013): 1) “uso electoral del derecho penal por parte de los políticos”, es decir, la proclamación del aumento de la severidad de las penas ante la comisión de delitos con el objetivo de buscar el apoyo político del electorado; 2) abandono y el rechazo de los saberes expertos en materia de seguridad y la apelación al discurso de “la gente”, el “pueblo” o al “sentido común” devenido en “verdad” para definir problemas de seguridad y los modos de abordarlos, sin perder de vista el importante rol que ocupan los medios masivos de comunicación en la capacidad de generar corrientes de opinión; 3) “revalorización del componente aflictivo”, la emotividad del reclamo o “el hecho de que se dé plena validez a sentimientos que, como la venganza de las víctimas, antes no contaban con tal respaldo”.

Por su parte, Micelotta y otros (2017) propusieron una tipología de cambio institucional basada en dos dimensiones, alcance (*scope*) y ritmo (*pace*). Combinadas, se manifiestan cuatro trayectorias: desplazamiento institucional (*displacement*), alineamiento institucional (*alignment*), acuerdo (*accomodation*), y acreción o acumulación institucional (*accretion*). Las mismas se reordenan en (1) el contexto de diferentes temporalidades, es decir, ritmo de cambio, como revolucionarias o evolucionarias, y (2) en el contexto diferentes perspectivas, es decir, alcances del cambio, como de desarrollo (*developmental*) o transformacional (*transformational*).

El análisis no puede ignorar algunos supuestos que pueden afectar la implementación de los procesos de reforma policial. Para Friesendorf (2019), cuyo enfoque se basa en el bricolaje institucional, las reglas informales pueden sobrevivir a cambios en las reglas formales, el cambio organizacional también puede ser dramático, y la organización suele cambiar como resultado de procesos de difusión.

La relevancia de reconocer los agentes del cambio se puede desprender del siguiente interrogante:

... ¿por qué unas instituciones se reforman y otras no? Por ello, es importante analizar los procesos de reforma institucional en el ámbito de la “voluntad del poder” que caracterizan las acciones u omisiones políticas y los marcos referenciales o contextos donde se circunscriben estas decisiones. (Pontón, 2013: 55).

Reconociendo la importancia del contexto, Marenin (2013), subraya que las reformas policiales sostenibles deben abordar el sistema penal, analizar los vínculos de la policía con otras agencias de seguridad, planificarse e implementarse desde un enfoque del gobierno amplio, y plantearse desde una perspectiva que incluya a todos los proveedores locales de seguridad sean formales o informales. Asimismo, es menester tener presente la condición de los gobiernos subnacionales y la influencia de las políticas nacionales y situaciones generales de seguridad sobre reformas locales (de Lima, *et al.*, 2014).

Este bagaje de herramientas nutre el examen de las trayectorias y resultados del proceso de reforma policial en la provincia de Santa Fe. El período de análisis abarca desde diciembre de 1983, momento en que la Argentina recupera la democracia, hasta diciembre de 2015, cuando concluye el segundo período de gobierno del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS), alianza entre Socialistas, Unión Cívica Radical, y otros partidos.

Para iniciar el análisis del caso, se procederá a una reconstrucción histórica del problema policial, las condiciones iniciales y la secuencia del proceso de reforma. Se trata de reconocer el proceso de transición desde una policía de estado hacia una policía democrática, las diferentes temporalidades y ritmos que observan diferentes capas identificables, las que serán posteriormente materia de análisis.

SECUENCIA DE LA CUESTIÓN POLICIAL Y SUS REFORMAS EN SANTA FE

Durante la dictadura cívico-militar de 1976-1983 las policías provinciales, incluyendo la PSF, estuvieron bajo control operacional de las zonas militares en que se había estructurado el aparato de represión, cumpliendo un papel protagónico. Respecto de la PSF, se subraya “... la autonomía que el accionar policial exhibió en el diseño e implementación de la represión a nivel local en los primeros años de la dictadura” (Águila, 2013). Uno de los centros clandestinos de detención en la provincia se ubicó en el edificio de la Jefatura de Policía de la Unidad Regional II, en Rosario.

El retorno democrático (período 1983-1995, gobernaciones de Vernet, Reviglio y Reutemann) no supuso una problematización ni la aparición en la agenda política de la política de seguridad provincial, observándose una “delegación a la institución policial del diseño y ejecución de políticas en esta materia” (González, 2014a). A nivel nacional, en 1992 se sanciona la Ley 24.059 de Seguridad Interior que sienta las bases del sistema federal de seguridad y del gobierno civil del sector policial.

¿Cuáles fueron las causas o motivaciones para iniciar una reforma policial? ¿Cómo fue el acontecer de los procesos? ¿Quiénes fueron los agentes del cambio? Estos interrogantes tienen varias respuestas ya que a partir de la cronología que sigue se reconocen tres momentos de reforma y binomios gobernador-ministro/s: 1995-1999 (PJ, Obeid-Rosúa); 2003-2007 (Obeid-Rosúa); 2007-2015 (FPCyS, Binner-Cuenca/Gaviola y Bonfatti-Corti/Lamberto) y una contrarreforma: 1999-2003 (PJ, Reutemann-Baltuzzi/Domínguez/Borgonovo/Carranza).

Período 1995-1999, primer momento de reforma

Durante el gobierno de Jorge Obeid con Roberto Rosúa como ministro de Gobierno a cargo de la policía, la gestión encontró dos problemas centrales: aumentos de la sensación de inseguridad y desconfianza de la población hacia la policía (Rosúa, 1998). Sobre la PSF, Rosúa diagnosticaba: “alto grado de militarización”, “sensación de impunidad de sus miembros”, “autonomía institucional”, “anarquía evidenciada en el predominio de los objetivos individuales o grupales, legales o ilegales, frente a los objetivos institucionales”, “pujas internas” y “desconfianza del personal subordinado a sus superiores”, “desprestigio público en un contexto de creciente aumento de la criminalidad y sensación de inseguridad” (Rosúa, 1998; Página 12, 1998).

Las medidas de reformas de capacitación y personal (cambios en: reclutamiento de personal policial, cursos de formación y currícula de Escuelas de Oficiales), la capa de control sobre la policía (creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos). Además, se destaca, en cuanto a la incipiente política de seguridad la creación de Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria en Santa Fe y Rosario, la presentación de Proyecto de Ley de los Organismos de Seguridad Pública, el cual no fue tratado (Rosúa, 1998) y la creación de la Subsecretaría de Seguridad Pública, dentro del Ministerio a cargo de Rosúa.

La década del 90’ observó un crecimiento constante de los delitos contra las personas, 73% a nivel provincial, y la tasa de homicidios tuvo en 1994 un pico de 8,49 cada 100.000 habitantes (Sozzo, 2001). Al cierre de la década el panorama diagnosticado no resultaba alentador:

Frente al aumento de la criminalidad y a la difundida sensación de inseguridad las políticas de control del delito en la Provincia de Santa Fe han seguido desarrollándose a través de los parámetros tradicionales (...) La Institución Policía, frente al crecimiento del delito y la difusión de la sensación de inseguridad (...) ha continuado reproduciendo mediante sus prácticas la normativa, la organización y la cultura institucional históricamente construida a partir del doble proceso de colonización de lo policial por parte de la institución militar y de la criminología positivista a partir del siglo XIX en toda Argentina, que también se verificó en la Provincia de Santa Fe. En la provincia de Santa Fe el proceso de democratización iniciado en la década del 80 no ha significado un proceso de democratización de la institución policial. (Sozzo, 2001).

Período 1999-2003

El gobierno de Carlos Reutemann, se caracterizó por la inestabilidad del cargo de ministro de Gobierno, sucesivamente Ángel Baltuzzi, Lorenzo Domínguez, Esteban Borgonovo y Carlos Carranza. Aunque se jerarquizó la Subsecretaría de Seguridad Pública, que pasó a depender directamente del Gobernador, esto no supuso conducir políticamente la policía. Consecuentemente, se marginó a los funcionarios policiales participantes de las reformas del anterior gobierno otorgándoles destinos “degradantes”; se “neutralizó” a la Dirección de Asuntos Internos. Asimismo, se observaron enunciaciones públicas a favor de la autodepuración de la policía, tratamiento del delincuente como “enemigo de la sociedad” y discurso contra el garantismo penal y se equipó y se incrementó la cantidad de personal. El tratamiento del proyecto de Ley de Organismos de Seguridad perdió espacio frente a proyectos legales para ampliar facultades policiales en materia de detención y requisas, y cesó el dialogo con ONGs de derechos humanos (González, 2007; Sozzo *et al.*, 2010). Mientras tanto en el año 2000 se observaba un incremento de las muertes por enfrentamiento policial (Fux, 2004).

Durante los momentos álgidos de la crisis social y política en el país del 19 y 20 de diciembre de 2001, en Rosario se registraron siete civiles muertos por el accionar policial. El fuerte impacto por los hechos y la muerte del militante social Claudio "Pocho" Lepratti contrastaba con el respaldo político a los policías que intervinieron. Se inicia una causa judicial. El ministro Domínguez y parte de la cúpula policial son desplazados. La tensión entre el nuevo ministro Borgonovo, y el subsecretario de Seguridad Pública por la violencia policial de diciembre de 2001 resultó en la renuncia de ambos en diciembre de 2002 a pedido del Gobernador.

Período 2003-2007, segundo momento de reforma

El segundo gobierno de Jorge Obeid con Rosúa como ministro de Gobierno, retoma el espíritu reformista, con pasos significativos que impactaron en capacitación y personal: creación del Instituto de Seguridad Pública -ISeP-, ampliación del tiempo de formación básica, y mayor selectividad de los cadetes. Además, el ISeP adquirió independencia respecto de la cúpula policial y se cerraron la Dirección General de Institutos Policiales, la Escuela Superior de Policía, la Escuela de Cadetes de Policía y los Centros de Instrucción en Destino de las Unidades Regionales.

La Ley de Personal Policial de 2006, instituyó el escalafón único abandonando la distinción entre oficiales y suboficiales, introdujo cambios en el sistema de ascensos, mediante concursos públicos con tribunal examinador externo a la PSF y en el régimen disciplinario, creando el Tribunal de Conducta Policial.

En cuanto al control de la policía, se instaura un sistema de investigación y enjuiciamiento sumado al establecimiento de la taxatividad de las faltas policiales (que puso fin a un régimen viciado de arbitrariedades).

Además, se crea la Dirección Provincial de Seguridad Comunitaria para “elaborar planes y promover la participación de la comunidad en actividades que procuren mejorar las funciones que despliega la policía” para prevenir delitos y contravenciones (Decreto 3469/05) y se reactivan las Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria.

En este período la provincia sufre una crisis de inseguridad. Durante el 2007 resulta ser la provincia con mayor tasa de homicidios del país, superando la tasa nacional. Se constatan crecimientos sostenidos de delitos contra la propiedad, y altos niveles de

sensación de inseguridad. Se observa una “politización” creciente de los debates e iniciativas acerca del “qué hacer” en el campo de las políticas de seguridad.

Período 2007-2015, tercer momento de reforma

El triunfo del FPCyS y del gobernador Hermes Binner marca en 2007 un cambio de color político partidario de la conducción provincial. Se crea el Ministerio de Seguridad conducido sucesivamente por Daniel Cuenca y Álvaro Gaviola. Se hereda una situación precaria en infraestructura y logística policial, con deudas en cuestiones laborales, ascensos atrasados y escasa capacitación. Se plantean políticas y medidas bajo la lógica de la seguridad ciudadana, creándose: el Gabinete Social con abordaje interministerial de cuestiones que directa o indirectamente inciden en la violencia y el delito; la Agencia de Seguridad Vial y la Policía de Seguridad Vial en 2008; la Secretaría de Control de Seguridad en 2009 -por la visible participación policial en delitos-, absorbiendo a Asuntos Internos. Se incrementa el presupuesto en seguridad y se adquiere equipamiento policial; y en 2009 se implementa el Sistema de Emergencias 911. El Plan Estratégico Provincial presentado en 2008, para los próximos 20 años, alude la cuestión de seguridad entendida de forma amplia, planteando la necesidad de un abordaje integral.

La gestión del ministro Cuenca tuvo sobresaltos:

Si bien desde el gremio policial Apropol también protestaron contra la reforma policial, una rápida sanción en la Legislatura a un proyecto de ley que destrababa los ascensos de los policías y estipulaba algunos de los históricos pedidos de los agentes logró destrabar el problema. (El Ciudadano, 2009).

Un hito fue la sanción del código de procedimientos en lo penal, Ley 12.734 de 2007 que reformula integralmente el sistema de enjuiciamiento penal, y avanza hacia un sistema acusatorio, entrando en vigor en febrero de 2014 por su gradual implementación conforme la Ley 12.912 de septiembre de 2008.

Mientras tanto, en el año 2011, la tasa de homicidios de la ciudad de Rosario trepaba a 13 cada 100.000 habitantes, dato preocupante ya que había variado escasamente desde 2007 (Ganón, 2012).

A nivel nacional se firma en 2009, y suscribe el gobierno santafecino, el Acuerdo para la Seguridad Democrática, alianza multipartidaria y multisectorial promotora de reformas en seguridad, justicia penal y sistema penitenciario, para “alcanzar acuerdos básicos sobre políticas democráticas de seguridad” y expresar el “rechazo a políticas demagógicas e improvisadas” o “políticas de mano dura”. Culminando el 2012, durante la gestión de Bonfatti, las premisas de dicho acuerdo darán sustento a un nuevo impulso reformista, en un contexto de crisis política y policial.

Tras una nueva victoria del FPCyS en 2011, Antonio Bonfatti gobierna con Corti y Lamberto como ministros de Seguridad, sucesivamente. Un hito fue el lanzamiento del “Plan de Seguridad Democrática”. En 2012, se declara por la Ley 13.297 la emergencia de seguridad pública. La gestión tuvo cuatro ejes rectores de transformación: la conducción política en la implementación del Plan, nuevas estrategias para los delitos complejos, descentralización y regionalización del servicio de seguridad, especialización y profesionalización de los agentes (Informe de gestión, 2015). Entre las acciones se destacan: la creación de Policía de Investigaciones (PDI), de la Policía Comunitaria en 2014 (asentada en barrios vulnerables de Rosario y Santa Fe), y de la Policía de Acción Táctica (PAT); la implementación del Sistema de Videovigilancia; el

establecimiento de ascensos policiales por concurso público; y la puesta en marcha de la Comisión de Higiene y Seguridad en el Trabajo, previendo elección de delegados policiales.

Un cambio relevante fue la reforma de la estructura provincial policial en 2014 - descentralización de la Jefatura de Policía en cinco regiones, compatibles con jurisdicciones judiciales, rompiendo con la burocracia centralizada y alejada de situaciones locales y ejerciendo más control político sobre los jefes regionales.

Asimismo, se crean, desde el Gabinete Social: el “Programa Vínculos para la prevención social de la violencia y delito en gobiernos locales”, reconocido en 2014 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como innovación en la categoría del Gobierno Seguro “Prevenir el delito y la violencia”; y el Plan Abre para mejorar la infraestructura y hábitat en barrios vulnerables.

La intensidad del período estuvo signada por la publicidad en octubre de 2012 de una investigación de la justicia federal a Hugo Tognoli, por entonces Jefe de la PSF y ex Jefe de la Dirección General de Prevención y Control de las Adicciones, por conformar una red de protección a narcotraficantes del sur de la provincia (Página 12, 2012c). Tras renunciar a su cargo, permanece prófugo dos días para luego entregarse a la justicia. Este hecho generó conflictos entre el gobierno provincial y nacional, poniendo en agenda varios temas: el control sobre la policía provincial; las competencias para la investigación de delitos federales; la falta de coordinación y trabajo conjunto entre áreas investigativas federales y provinciales; y la falta de cooperación de las fuerzas federales con la policía provincial para prevenir la venta de estupefacientes (Clarín, 2012).

Como consecuencia de dicha crisis política y policial, se anunciaron medidas tendientes a reformar las estructuras y funciones policiales con los objetivos de: a) mejorar los controles, constituir “un cuerpo táctico único provincial de operaciones, diseñado como apoyo a las fuerzas territoriales o ante situaciones especiales o de emergencia”; b) conformar un área policial abocada a la investigación criminal; c) involucrar a los “gobiernos locales para optimizar la planificación territorial de los programas de seguridad” y; d) generar información estadística sobre delitos en años pasados. La presentación de dichos lineamientos coincide con el llamado a la Legislatura Provincial del ministro de Seguridad por el caso Tognoli (Página 12, 2012b). La Ley de Emergencia en Seguridad de 2012 legaliza muchas de las medidas mencionadas y listadas precedentemente.

En marzo de 2013 son amenazados el ministro de Seguridad, su secretario de Seguridad Pública, un juez de instrucción de Rosario y funcionarios policiales involucrados en investigaciones sobre venta de drogas por la banda “Los monos” de Rosario. En octubre de 2013 balean la casa de gobernador Bonfatti, estando el mismo dentro; la casa recibió 10 disparos de arma de fuego. En diciembre de 2013, en el contexto de huelgas policiales en varias provincias del país, se producen reclamos salariales, acuartelamiento de la PSF y medidas de fuerza, y como consecuencia, saqueos en las ciudades de Santa Fe y Rosario (Pereyra y Semán, 2017).

Durante 2014-2015 se constataban reiterados casos judicializados de violencia institucional por parte de la policía en Rosario, dirigidos a “varones jóvenes, provenientes de sectores socioeconómicos carenciados, o bien pertenecen a un sector de trabajadores asalariados de clase media-baja, que habitan en barrios periféricos, zonas de la ciudad marginales”, prácticas que ponían “en serio riesgo la implementación de un paradigma de seguridad democrático” (Gigli, 2018: 70, 72). Un caso resonante, con varios policías imputados, tuvo como víctima a Franco Casco quien, en octubre de

2014, tras ser detenido y llevado a una comisaría, permaneció desaparecido por 22 días hasta que su cuerpo fue hallado flotando en el río (La Capital, 2018). Otro caso relevante fue la muerte en enero de 2015 de Jonathan Herrera, baleado durante una persecución a pie de un sospechoso de robo por jóvenes suboficiales de la PAT, abriendo la discusión sobre la falta de experiencia, capacidad y preparación de policías entrenados durante seis meses (La Capital, 2015; El Ciudadano, 2015).

En cuanto al narcotráfico, si bien los estudios marcan un crecimiento de la actividad en Argentina durante la década del 90 y la primera del siglo XXI el tema se instala en la agenda nacional durante 2008, luego de un triple homicidio de personas ligadas a dicha actividad, en General Rodríguez, y de que se desbaratara un laboratorio de drogas sintéticas, ligado a las víctimas, en Ingeniero Maschwitz, ambos hechos en la provincia de Buenos Aires. Su trascendencia se vio magnificada porque quedó expuesta ante la opinión pública la corrupción policial y política involucrada en el caso (Emmerich y Rubio, 2014).

En Santa Fe, y específicamente en Rosario, los problemas de narcotráfico y narcomenudeo se instalaron cuando, en enero de 2012, en uno de sus barrios más empobrecidos, resultaron víctimas de homicidios tres militantes sociales a manos de integrantes de una banda de narcomenudeo (y ligados a la “barrabrava” de un popular club de fútbol de la ciudad) que los confundieron con personas que les habían encargado asesinar. Ese hecho, sus repercusiones, la publicidad dada al caso Tognoli, el homicidio-en mayo de 2013- de Claudio “Pájaro” Cantero (conocido líder de una banda ligada a la comercialización de estupefacientes), las muertes derivadas por la venganza de ese hecho y las amenazas que recibieron varios funcionarios provinciales de alto rango colaboraron a que el tema se instalara definitivamente en la agenda a nivel provincial y nacional.³

Mientras tanto, la tasa de homicidios de Rosario del año 2014 registraba un pico de 20 cada 100.000 habitantes. El Código de Procedimientos en lo penal entra en pleno funcionamiento ese mismo año, y se crea el Ministerio Público de la Acusación responsable de la dirección de investigaciones criminales. Fuertemente asociado a ello fue la creación de la PDI.

El desembarco de las Fuerzas Federales en Rosario se produce en abril de 2014, colaboración federal conforme la Ley de Seguridad Interior de la Nación. Se realizan allanamientos en el marco de causas federales por drogas y saturaciones en lugares y barrios puntuales, con una baja inmediata de heridos por armas de fuego y robos en vía pública, y en un cambio en el modo de narcomenudeo. La creación de la PAT

... fue una respuesta inmediata a una de las mayores preocupaciones de los funcionarios santafecinos, que pasa por el potencial retiro de los efectivos de las fuerzas federales que llegaron el abril pasado con la misión de estabilizar la situación en Rosario. (La Nación, 2014).

Y también en 2014 se implementan nuevos espacios para tomar denuncias, los Centros Territoriales de Denuncia (CTD), a cargo de personal civil, creados “para que los ciudadanos no necesiten concurrir a las comisarías” (Ministerio de Seguridad, 2013), aliviando la carga de trabajo administrativo en comisarías, y en vinculación con el Ministerio Público de la Acusación.

³ En febrero de 2013 se creó la Procuraduría de Narcocriminalidad en el ámbito del Ministerio Público Fiscal, el organismo de fiscales a nivel nacional.

Con el objetivo de “optimizar el cumplimiento de las funciones policiales y la calidad de los servicios hacia la comunidad” (Plan de Seguridad Democrática, 2015) se implementó un plan de construcción y refacción de comisarías. Además, la operatividad policial cotidiana comenzó a estar supeditada al funcionamiento del Sistema de Emergencias 911, dejando poco margen a la planificación operativa realizada por las comisarías. A su vez, las tareas investigativas, tradicionalmente bajo la órbita de las comisarías, fueron traspasadas hacia la PDI en 2014. Dos reportes de la Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, creada en 2014 para promover reformas, ilustraban el estado deteriorado y deficiencias del funcionamiento de las comisarías (CENAP, 2015a y 2015b).

CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LA REFORMA

Miradas académicas locales a la problemática de Santa Fe

Autores del campo de la criminología crítica abordaron el estudio de la reforma provincial. Sin embargo, sus objetos de estudios son los modos de problematización que derivan en la necesidad de llevarla a cabo (González, 2007); o las representaciones, conocimientos y la recepción por parte de los funcionarios policiales respecto de las reformas ensayadas (Sozzo *et al.*, 2010). Si bien estos trabajos son adecuados para comprender el contexto más amplio de la reforma, no abordan detalladamente, desde una perspectiva de política pública, el conjunto del proceso. Otros trabajos focalizaron las decisiones y medidas implementadas. Sin embargo, no hacen referencia al contexto, haciendo una mera descripción de las creaciones de ciertas policías especiales, acompañada de un análisis normativo (Ghiberto, 2017). Otros estudios de carácter etnográfico, sin centrarse en la reforma policial, abordan la cultura policial y las prácticas cotidianas de la policía provincial (Bianciotto, 2014; Frederic *et al.*, 2013).

El presente trabajo procura entonces analizar el proceso de reforma de la Policía de la Provincia de Santa Fe (PSF), de modo amplio, asumiendo que las reformas no se producen en el vacío, que el contexto es relevante (Ellison y Pino, 2012; Collins *et al.*, 2016), y entendiendo que no se limita a ser una mera intervención tendiente a modificar modos de trabajo de las policías, sino que consiste en un proceso que involucra a numerosas agencias estatales, así como a diversos actores sociales (Brewer, 2017), modos de trabajo, e intereses. Se destaca el estudio de Cuenca (2014) que contempla varios aspectos: el contexto socioeconómico provincial, la situación delictiva, las demandas sociales por la inseguridad, el funcionamiento de la policía y el marco de discusiones y acuerdos políticos.

Diversas capas integrando un bricolaje

Para comprender la totalidad del proceso de reforma policial en Santa Fe hasta el año 2015, descrito en la sección anterior, resulta útil el análisis que Cornelius Friesendorf (2019) realiza para el caso de la reforma policial en Ucrania a la que caracteriza como un bricolaje institucional. Para este autor, el bricolaje expresa la mezcla de elementos de preceptos institucionales anteriores elaborados con nuevos elementos, dando lugar a híbridos institucionales que son tanto viejos como nuevos. La relación entre componentes policiales nuevos y viejos depende de una variedad de factores, dice Friesendorf, en particular la voluntad política, los intereses y cultura de la policía,

condiciones de reforma tales como los niveles de financiación y la situación de seguridad, así como la presencia y coherencia de la asistencia extranjera.

Lo mismo puede decirse que sucedió en el caso de la reforma policial en la provincia de Santa Fe donde la acumulación y combinación de elementos nuevos y viejos fue sedimentando diversas capas identificables, que expresaron respuestas a diversos problemas en diferentes momentos y con diferentes resultados. Es por este motivo que se puede leer al proceso a través del prisma del layering, entendido como mecanismo específico de cambio institucional al mismo tiempo que se reconocen las múltiples caras de la policía (Brodeur, 2011). Como se verá, este bricolaje institucional resultante no atendió ni incidió sobre la cultura policial.

La capa sobre capacitación y personal fue un elemento constantemente priorizado durante los momentos reformistas. Sin embargo, resulta complicado medir su impacto en la labor policial debido a los vaivenes que sufrió el currículo en los distintos momentos. Además, hay que considerar que las continuas reformas de los planes de estudio pueden contribuir a la heterogeneidad de la formación básica. Por otro lado, medir la eficacia de estos cambios implicaría no sólo observar los cambios en el currículo sino ver en qué condiciones y qué actores intervienen en la formación básica y la capacitación a lo largo de la carrera policial, entendiendo que las mismas deberían ajustarse a las múltiples funciones que cumple el personal policial. Por último, sería necesario revisar si hubo o no cambios en el plantel docente encargado de ejercer dichas funciones.

La capa referida a Investigaciones policiales aparece problematizada sólo recién en el tercer momento, en el marco de la reforma del Poder Judicial, en donde la nueva PDI debió interactuar con un nuevo cuerpo de fiscales y nuevos procedimientos.

Una capa nueva, la referida al control sobre la policía, nace en el primer momento y toma forma y mayor envergadura. Sin embargo, se observa que al aumentar en número y complejidad los cuerpos policiales que componen a la fuerza provincial, no se enuncia ninguna medida sustantiva tendiente a aumentar los controles.

Una capa con rasgos de opacidad es la inteligencia policial, cuya vigencia y estructuras fueron perdiendo significación hasta perder peso como problema a atender. Lo mismo puede observarse para el caso de la doctrina policial, la cual careció de espacio en la agenda gubernamental. Otra capa desatendida fue la referida a la rendición de cuentas por parte de la policía. Siguiendo a Dammert (2019) se puede afirmar que la importancia de esta última reside en que es un indicador que da cuenta de la capacidad de conducción civil y su fortaleza para asumir temas de seguridad. Además, se podría agregar que las reformas no sólo tienen el objetivo de lograr mayor eficacia del desempeño policial, sino que también persiguen enmarcar las prácticas policiales en la legalidad, la transparencia y la responsabilidad (Minnaert y Stanley, 2007).

Otra capa individualizable es la política de seguridad. Consiste en dos aspectos decisivos, los planes estratégicos y la normativa vigente. Su relevancia está dada porque si la policía no se encuadra en una política pública de seguridad, puede flaquear y hasta fracasar su misión esencial, o continuar siendo un factor de inseguridad. Si bien el proceso reformista santafecino derivó en su tercer momento en la creación instancias estatales diferenciadas (siendo la más importante la creación del Ministerio de Seguridad), herramientas imprescindibles para implementar la política de seguridad, carece aún de un marco legal integral, sustentado en la seguridad ciudadana, que consolide los logros y el cambio de paradigma.

En efecto, la capa normativa, en especial lo referido a nuevas leyes, sólo se expresó en la sanción de la ley de emergencia, un mecanismo transitorio, y de ley de personal policial, una herramienta parcial. En términos de secuencia temporal la carencia durante el período analizado de una legislación específica sobre seguridad ciudadana y agencia policial, incluyendo su etapa de debate, sanción y vigencia, privó al proceso de reforma, en particular a los avances logrados en varias de las capas identificadas, de un reaseguro o sostén relevante y crucial para evitar oscilaciones, incertidumbres, o hasta retrocesos. Ello contrasta con la experiencia de reforma policial de la Provincia de Buenos Aires que iniciada a fines de 1997, se sustentó en dos leyes sancionadas a mediados de 1998, una sobre el sistema de seguridad y otra sobre la organización de las policías, las cuales soportaron una contrarreforma, y luego sustentaron una segunda oportunidad de reforma entre 2004 y 2007.

En la política de seguridad promovida desde el poder político aparece, con especificidad, la capa de seguridad comunitaria, abordaje novedoso en el país encuadrado en una concepción de trabajo barrial centrado en jóvenes vulnerables. Asumió diversas particularidades y altibajos durante la reforma (Cozzi *et al.*, 2015). Es necesario destacar que a lo largo del proceso de reforma esta capa, junto con la creación de áreas ministeriales tendientes a dar respuesta al problema de seguridad, fueron las que no sufrieron ningún tipo de interrupción durante los momentos reformistas.

La policía tradicional, la estructura de agentes uniformados para la prevención, organizados territorialmente en comisarías, o funcionalmente, en comandos para patrullaje, es otra capa particular. Pese a su relevancia para el contacto policía-habitante, la discrecionalidad que emana de ello y el peso que tiene en la configuración y reproducción de la cultura y prácticas policiales cotidianas, resultó desatendida. La dificultad en abordarla estaría dada en que el oficio policial no es homogéneo ni lineal, “sino que se organiza y estructura en base a numerosas relaciones, saberes, valores y rutinas, que orientan las prácticas observadas” (Bianciotto, 2014). El impacto de omitir reformas en esta capa fue reflejado en una encuesta de victimización realizada en 2015 cuando el 80% de las personas consultadas afirmó que tenía “poca o ninguna confianza” en la PSF (Instituto Provincial de Estadísticas y Censos, 2016).

La caracterización del bricolaje institucional da cuenta de un proceso de reforma policial que careció de un plan director que respondiera a la necesidad reformar la policía otorgando coherencia y una diferenciación exhaustiva de las diversas funciones que recaen sobre las diversas caras de la policía y que además estuviera asociado a lineamientos estratégicos de una política de seguridad.

Ahora bien, si se analiza y comparan los diversos períodos de la reforma, se observa que tanto en el primero como en el segundo momento, ciertas medidas indicarían que los alcances del cambio resultaban de tipo transformacional respecto del orden institucional vigente, en tanto desplazamiento institucional (*displacement*), como es el caso de la ley de reforma de 2006 sobre personal policial. Este impulso inicial y formal ahondó los problemas internos y generó resistencias institucionales y políticas,

motivando, indisciplina y pérdida de la autoestima; ausencia de mandos medios; confusiones jerárquicas; quiebra de la noción de comisaría; saturaciones de detenidos; corrupción creciente sin controles; conexidad con el crimen organizado; ausencia de capacitaciones en Estado Mayor e inteligencia criminal; la ruptura de la cadena de mando creando islas escindidas de la idea de una sola institución policial. (Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, 2015).

Durante el tercer momento, la reforma parece ajustarse al proceso de acumulación institucional (accretion), de índole evolutiva, donde el cambio resulta promovido por eventos a nivel micro con respuestas pragmáticas que se acumulan de forma descoordinada y hasta obstructiva. Como ejemplos se puede mencionar que mientras se invirtieron fondos y esfuerzos por mejorar las comisarías, hubo medidas para reemplazar parte de sus tareas, -CTD para denuncias y la PDI para investigación-dejándolas obsoletas con menos personal, pérdida de funciones y equipamiento. Otra muestra de improvisación fue la capa de nuevas policías especiales. La muerte de Jonathan Herrera por las PAT suscitó fuertes críticas de la opinión pública por la prioridad dada a la cantidad de policías de calle en detrimento de la calidad de su formación.

Contextualizando

La irrupción de la cuestión del narcotráfico y del significativo incremento de la violencia delictiva a mediados del tercer momento de reforma constituye una coyuntura crítica.

Por un lado, el aumento de los homicidios en Rosario era atribuido automáticamente al enfrentamiento entre bandas del narcotráfico. Sin embargo, para Enrique Font, criminólogo y ex Secretario de Seguridad Comunitaria durante la primera gestión del FPCyS, el grueso de los homicidios no podían explicarse por la disputa entre bandas por el control territorial, sino que se relacionaba con una cuestión cultural e identitaria que gobierna la conducta de los jóvenes que encuentran en la pertenencia a una banda y el ejercicio de la violencia un modo de ser reconocidos en el contexto de condiciones socioeconómicas precarias y exclusión de los circuitos económicos legítimos/legales (Página 12, 2012a).

Por otro lado, el trabajo de Lucas González y María Belén Cáceres concluye que el incremento de tasas de violencia en la provincia no resultaba asociado a las variables socioeconómicas habituales (correlaciones significativas con el ingreso promedio per cápita o el coeficiente GINI de desigualdad del ingreso). Según estos autores, el caso de Santa Fe parece confirmar que la violencia aumenta cuando un nuevo partido asume el gobierno, y las autoridades no resultan capaces de ejercer control político sobre la policía provincial otorgándole gran autonomía, y cuando el nuevo gobierno decide desafiar arreglos informales preexistentes entre políticos, policías y bandas criminales (González y Cáceres, 2019).

En sintonía con lo dicho, es decir, el reconocimiento de la mejora de la situación económica y aumento de la igualdad en términos de distribución del ingreso y simultáneo aumento del delito desde principios de siglo XXI, Gabriel Kessler (2014) plantea que otras hipótesis por indagar son, por un lado, el surgimiento y consolidación de mercados ilícitos (de autopartes, drogas, trata de personas, entre otros) que inciden en la situación de violencia y, por otro, la adquisición de bienes socialmente deseados, en un contexto de necesidades básicas mayormente satisfechas por parte de jóvenes pertenecientes a sectores vulnerables.

Significativo es que el problema del narcomenudeo y de las bandas del narcotráfico aparece ligado tanto al aumento de la violencia como a la corrupción policial de distintos modos. O bien la PSF vio incrementado los enfrentamientos entre bandas a un punto tal que dificultó la continuidad de su regulación sobre la actividad (Emmerich y Rubio, 2014) o bien la connivencia funcionó como un catalizador para que el negocio

del microtráfico de drogas creciera (Eventon, 2014). La descentralización y fragmentación de la regulación del narcomenudeo por “policías de distintas unidades” contribuyó a la expansión horizontal del negocio, recrudeciendo la situación de violencia entre pequeñas bandas familiares (Flom, 2018). Sea cual fuera el motivo del aumento del narcomenudeo, la PSF comenzó a ser considerada uno de los factores facilitadores de la actividad, motivando y acelerando así su reforma.

Un reciente estudio comparado sobre policías y regulación del narcotráfico en las ciudades de Rosario, Argentina, y Río de Janeiro, Brasil, advierte que “una reforma completa de la organización policial puede detonar una reacción de la fuerza que aumente los niveles de delito y violencia” (Flom, 2018: 51). Aunque por cierto no es la única explicación, ello se constata para en caso de la reforma Santafecina.

Resumiendo, se puede observar entonces que si bien los cambios organizacionales fueron de alcance transformacional, modificando la estructura de la policía, esto no se tradujo en un organigrama con funciones distribuidas de modo claro ni coherente. Por otro lado, es dable pensar que las reformas policiales no consisten meramente en transformar la organización y prácticas de las fuerzas de seguridad, sino que implican un esfuerzo y un ejercicio continuo y efectivo de la conducción de la transformación en marcha con el objetivo de buscar un impacto ajustado a los objetivos propuestos, y que ello requiere su nexos con una política de seguridad sostenible en el tiempo.

Las coyunturas críticas emergentes (sea por aumentos de delitos, falta de respuesta policial y/o conocimiento público de la connivencia policial con el delito organizado) fueron importantes para apalancar la reforma. De esto se concluye que la gravedad de las coyunturas críticas atravesadas fue directamente proporcional a la cantidad y el alcance transformacional de las medidas tomadas en el marco de la reforma. Como ejemplo se puede mencionar la coyuntura más crítica de la gestión del FPCyS durante 2012-2014 aceleró la reforma, dio luz al Plan de Seguridad Democrática, y obligó a la implementación de numerosas medidas en un periodo acotado, como la creación de nuevas policías actuantes en diferentes capas, coexistentes con viejas estructuras generando escasa coordinación, indiferencia y hasta rivalidad dentro de la PSF.

Fueron agentes de cambio disruptivo el ministro Rosúa, en el marco del desplazamiento institucional inicial mencionado; y el ministro Cuenca. El agente de los cambios más significativos del proceso reformista fue el gobernador Bonfatti, quien como se señalara más arriba, tuvo dos ministros de seguridad durante su gestión.

Si bien resulta dificultoso aquí aplicar la tipología de Mota Prado *et al.* (2012) sí se puede descartar que la PSF sea del tipo autocrática, ya que las propuestas reformistas tendieron a plantear como propósito declarado dotarla de valores democráticos. Queda pendiente determinar, conforme los indicios existentes, en qué medida la policía está atravesada por la corrupción (policía criminal) y/o si se trata de reticencia a acatar la conducción política (policía autárquica). Asimismo, resultará útil estudiar el impacto de las economías del delito en el devenir de la reforma.

CONCLUSIONES

Lo policial (“policing”), según Fabien Jobard (2014) resulta uno de los objetos sociales más desafiantes para conceptualizar. Aun así, resulta ineludible comprender los procesos de reforma policial y los desafíos de su implementación teniendo presente que pueden existir reformas que innovan, que reestructuran, pero también reformas que reproducen los problemas que se pretenden transformar. Estudiando los límites del

policiamiento democrático a la luz de la teoría social de Simmel, Diarmaid Harkin (2015) advierte sobre las limitaciones del policiamiento democráticamente receptivo asociadas a la autonomía operativa, el dominio no negociable del uso de la fuerza y los privilegios del control de la información por parte de la policía, aspectos clave de la forma en que se da la relación policía– público, todo lo cual restringe e inhibe las aspiraciones de democratizar las primeras.

En el periodo analizado se observa que a mediados de los 90' la seguridad comenzó a ser considerada como un problema *sui generis* a ser resuelto no en su sentido tradicional, sino desde la novel concepción de seguridad ciudadana. Como se mencionó, a partir del tercer momento reformista se comenzaron a implementar medidas para contribuir a seguridad aplicando medidas que no necesariamente implicaron intervenciones policiales, tales como la ejecución de obras públicas que mejorasen el espacio público (apertura de calles, mejora de la iluminación) o la contención de niños y jóvenes, hechos que fueron reconocidos por la población en una encuesta de victimización realizada en el año 2015 (Instituto Provincial de Estadística y Censos, 2016). El quiebre es visible, a rasgos generales, en la creación de espacios de participación comunitaria, la problematización sobre el funcionamiento de la PSF, su formación y capacitación, el ejercicio de la conducción y control sobre la misma, y la naciente promoción de una reforma policial provincial que, pese a las contramarchas entre 1999-2003, sigue vigente hasta estos días.

El derrotero de la experiencia reformista de la provincia de Santa Fe, aún inconclusa, con oscilaciones y avances, da cuenta de la complejidad y multiplicidad de factores y capas que por sus especificidades requieren tratamientos particulares en su implementación desde una planificación de política pública, y en tiempos de consolidación.

NOTA SOBRE LOS AUTORES:

Eduardo E. Estévez es consultor independiente, Argentina. Profesor adjunto en el Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina (IUPFA). Ex Director General de Política de Prevención del Delito del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires. Correo electrónico: eduardo_e_estevez@yahoo.com.ar

Pedro L. Favorito es Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Ex analista de la Central de Análisis de Procesos, Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado de la Provincia de Santa Fe. Correo electrónico: pedro.favorito@gmail.com

REFERENCIAS

Acuerdo para la Seguridad Democrática (2009), disponible en: www.asd.org.ar

Águila, Gabriela (2013), “La represión en la historia reciente argentina: Fases, dispositivos y dinámicas regionales”, en Águila, Gabriela y Alonso, Luciano (comps.), *Procesos Represivos y Actitudes Sociales: Entre la España Franquista y las Dictaduras del Cono Sur*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 97-121.

Aitchison, Andy & Blaustein, Jarret (2013), “Policing for democracy or democratically responsive policing? Examining the limits of externally driven police reform”, *European Journal of Criminology*, Vol. 10, No. 4, pp. 496-511.

Alvarado, Nathalie y Muggah, Robert (2018), *Crimen y violencia: Un obstáculo para el desarrollo de las ciudades de América Latina y el Caribe* (No. IDB-DP-00644), Inter-American Development Bank.

Arriagada, Irma y Godoy, Lorena (1999), “Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa”, Serie Políticas Sociales 32, Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Arslanian, León (2008), *Un Cambio Posible: Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: EDHASA, 2008.

Bases para la Seguridad Democrática (2012), Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

Bayley, David H. (1997), “The contemporary practices of policing: a comparative view”, in *Civilian police and multinational peacekeeping-a workshop series. A role for democratic policing*, National Institute of Justice, Center for Strategic and International Studies, Police Executive Research Forum, Washington, D.C.

Bianciotto, María Laura (2014), “Repensando la homogeneidad policial. A propósito de las prácticas de comisaría y “calle” en la ciudad de Rosario”, *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, Vol. 17. <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/viewFile/4666/5549>

Bowling, Ben; Iyer, Shruti; Reiner, Robert & Sheptycki, James (2016), “Policing: Past, present and future”, in Matthews, Roger (ed.), *What is to Be Done About Crime and Punishment?*, London: Palgrave Macmillan, pp.123-158.

Brewer, Russell (2017), “Controlling crime through networks”, in Drahos, Peter (ed.), *Regulatory Theory: Foundations and Applications*, Australia: ANU Press, pp. 447-464.

Brodeur, Jean-Paul (2011), *Las Caras de la Policía: Prácticas y Percepciones*, Buenos Aires: Prometeo.

Carrión, Fernando (2017), “Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?”, *URVIO*, No. 2, pp. 5-22.

CENAP (2015a), “Informe sobre la Situación de Comisarías y Subcomisarías de la Ciudad de Rosario”, Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, Central de Análisis de Procesos, 30 de julio.

CENAP (2015b), “Informe sobre la Situación de Comisarías y Subcomisarías de la Ciudad de Santa Fe”, Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales, Central de Análisis de Procesos, 30 de septiembre.

Clarín (2012) “Fuerzas cruce entre Bonfatti y el Gobierno por el escándalo del jefe de Policía”, 22 de octubre. https://www.clarin.com/policiales/binner-gobierno-nacional-informo-situacion_0_BkWtVPAivXl.html

Collins, Paul; Marenin, Otwin & Chin-Chih Chu, Michael (2016), “The politics and management of policing reforms in newly industrialized, industrializing and developmental states: Introduction to the Special Issue”, *Public Administration and Development*, Vol. 36, No. 2, pp. 71-79.

Costantino, Gabriel (2014), “Las políticas de seguridad en Argentina: los límites de la autonomía policial”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 63, pp. 1-26.

Cozzi, Eugenia; Font, Enrique y Mistura, María E. (2015), “Desprotegidos y sobrecriminalizados: Interacciones entre jóvenes de sectores populares, policía

- provincial y una fuerza de seguridad nacional en un barrio de la ciudad de Rosario”, *Infojus*, Vol. 3, No. 8, pp. 3-30.
- Cuenca, Daniel (2014), “Cuestiones relativas a la (in) seguridad en la provincia de Santa Fe”, FES, *Perspectivas* No. 8.
- Dammert, L. (2019). “¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina”, *Revista IUS*, Vol. 13 No. 44, pp. 89-120.
- Dewey, Matías & Míguez, Daniel P. (2017), “Translating institutional templates: A historical account of the consequences of importing policing models into Argentina”, *Rechtsgeschichte-Legal History*, No. 25, pp. 183-193.
- Davis, Diane (2016), “The production of space and violence in cities of the global south: Evidence from Latin America”, *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol. 25.
- Divon, Shai André (2017), “Police reform and power in post conflict societies: A conceptual map for analysis”, *European Journal of Policing Studies*, Vol. 4, No. 3, p. 267.
- El Ciudadano (2009), “Se va Daniel Cuenca del Ministerio de Seguridad”, 1 de diciembre. <https://www.elciudadanoweb.com/se-va-daniel-cuenca-del-ministerio-de-seguridad/>
- (2015), “La TOE se hace cargo de la Policía de Acción Táctica”, 14 de enero. <https://www.elciudadanoweb.com/la-toe-se-hace-cargo-de-la-policia-de-accion-tactica/>
- Ellison, Graham & Pino, Nathan (2012), *Globalization, Police Reform and Development. Doing it the Western Way?*, New York: Palgrave Macmillan.
- Emmerich, Norberto y Rubio, Joanna (2014), *Narcos, políticos y medios de comunicación en Rosario, República Argentina*, Ciudad Argentina: Universidad de Belgrano. <http://repositorio.ub.edu.ar,8080>
- Estévez, Eduardo (2000), “Reforma de sistemas de seguridad pública e investigaciones judiciales: Tres experiencias en la Argentina”, *Revista Colección*, Vol. 6, No. 10, pp. 139-182.
- (2014), “Comparing intelligence democratization in Latin America: Argentina, Peru, and Ecuador cases”, *Intelligence and National Security*, Vol.29, No.4, pp.552-580.
- Eventon, Ross (2014), “Haciendo la vista gorda: Corrupción y violencia relacionada con las drogas en Rosario”, Transnational Institute (TNI), Serie mercados de drogas y violencia No.1.
- Flom, Hernán & Post, Alison E. (2016), “Blame avoidance and policy stability in developing democracies: The politics of public security in Buenos Aires”, *Comparative Politics*, Vol. 49, No. 1, pp. 23-46.
- Flom, Hernán (2018), “Política, policía y violencia: La regulación del narcotráfico en el Cono Sur”, *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 4, No. 1, pp. 17-53.
- Frederic, Sabina; Galvani, Mariana; Garriga Zucal, José y Renoldi, Brígida (eds.) (2013), *De armas llevar: Estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Friesendorf, Cornelius (2019), "Police reform in Ukraine as institutional bricolage", *Problems of Post-Communism*, Vol. 66, No. 2, pp. 109-121.

Frühling, Hugo (2007), "Dos décadas de reforma policial en América Latina: Factores para su éxito o fracaso", en Alda, Eric y Béliz, Gustavo (eds.), *¿Cuál es la Salida?: La Agenda Inconclusa de la Seguridad Ciudadana*, Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

— (2012), "A realistic look at Latin American community policing programmes", *Policing and Society*, Vol. 22, No. 1, pp. 76-88.

Fux, Ivana (2004), "Inusitado aumento de la violencia policial en la provincia de Santa Fe", *El Santafesino*, 21 de enero. <http://www.elsantafesino.com/2002/06/27/382>

Ganón, Gabriel (2015), "La construcción disociada de las estadísticas oficiales sobre la criminalidad. Política, derecho, violencia y justicia. El registro de homicidios en la provincia de Santa Fe", *Voces en el Fénix*, No. 15, pp. 106-111.

Ghiberto, Luciana (2013), "Cultura policial y estereotipos. Exploración sociológica en la ciudad de Santa Fe", *Delito y Sociedad*, No. 35, pp. 113-134.

— (2017), "¿Nuevas policías? Primeras aproximaciones a las creaciones de la "Policía Comunitaria" y la "Policía de Acción Táctica" en la Provincia de Santa Fe", presentado en I Jornadas de estudios sociales sobre delito, violencia y policía: la seguridad en cuestión, Universidad Nacional de La Plata-Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Nacional de San Martín, La Plata y Quilmes, 20-21 de abril. <http://delitoviolenaiypolicia.fahce.unlp.edu.ar/i-jornadas-2017/actas/Ghiberto.pdf>

Gigli, Natalia (2018), *El paradigma de seguridad democrático y la violencia institucional en la policía de la Provincia de Santa Fe*, Tesis de Licenciatura. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, Rosario. <http://biblioteca.puntoedu.edu.ar/handle/2133/11032>

González, Gustavo (2007), "Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad", *URVIO*, No. 2, pp. 154-163.

— (2014a), "Progresismo y políticas de seguridad. Tensiones y contradicciones. El caso de la Provincia de Santa Fe (2007-2013)", *Cuestiones de Sociología*, No. 10.

González, Lucas y Cáceres, María B. (2019), "Federal Distributive Politics and the Unequal Distribution of Violence: Argentine Provinces in Comparative Perspective", *Journal of Politics in Latin America*, pp. 1-22. DOI: 10.1177/1866802X19840465

González, Yanilda (2014b), *State building on the ground: Police reform and participatory security in Latin America*, PhD Thesis, Politics. Princeton University. <http://arks.princeton.edu/ark:/88435/dsp016w924f049>

— (2019), "The social origins of institutional weakness and change. Preferences, power, and police reform in Latin America", *World Politics*, Vol. 71, No. 1, pp. 44-87.

Gorgal, Diego (2015), "Reformas policiales en riesgo: ¿por qué no duran en la Argentina? El caso de la provincia de Buenos Aires, 1997-2013", Documento de Trabajo No.1, Universidad Católica Argentina y Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires. <http://www.kas.de/wf/doc/16561-1442-4-30.pdf>

- Haake, Ulrika; Rantatalo, Oscar & Lindberg, Ola (2017), "Police leaders make poor change agents: Leadership practice in the face of a major organisational reform", *Policing and Society*, Vol. 27, No. 7, pp. 764-778.
- Harkin, Diarmaid (2015), "Simmel, the police form and the limits of democratic policing", *British Journal of Criminology*, Vol. 55, No. 4, pp. 730-746.
- Hathazy, Paul (2017), "La (re) militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales", *Dilemas-Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social*, Vol. 9, No. 1, pp. 181-213.
- Informe de gestión. Apertura del 132° Período de Sesiones Ordinarias. 1° de mayo de 2014 (2014).
- Informe de Gestión Gobernador Antonio Bonfatti 2011-2015 (2015), Obras y acciones en una provincia que avanza.
- Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (2016), "Encuesta de Victimización 2016", septiembre de 2016.
- Jobard, Fabien (2014), "Conceptualizing of police", in Bruinsma, Gerben & Weisburd, David (eds.), *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*, New York: Springer, pp. 515-524.
- Kessler, Gabriel (2014), *Controversias sobre la Desigualdad. Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Kozma, Tibor (2014), "From adjusting to rebuilding police institutions", *Connections: The Quarterly Journal*, Vol. 13, No. 3.
- La Capital (2015), "Críticas a la formación de los policías imputados por la muerte de un joven", 14 de enero. <https://www.lacapital.com.ar/policiales/criticas-la-formacion-los-policias-imputados-la-muerte-un-joven-n480344.html>
- (2018), "Diecinueve efectivos de la policía provincial irán a juicio por el crimen de Franco Casco", 3 de mayo. <https://www.lacapital.com.ar/policiales/diecinueve-efectivos-la-policia-provincial-iran-juicio-el-crimen-franco-casco-n1600696.html>
- La Nación (2014), "Crearán una especie de Gendarmería provincial", 16 de octubre. <https://www.lanacion.com.ar/1735841-crearan-una-especie-de-gendarmeria-provincial>
- Latinobarómetro (2017), "Informe 2017", Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- Lima, Renato Sérgio de; Paula, Liana de y Godinho, Letícia (2014), "Los gobiernos subnacionales en la gestión de la seguridad ciudadana: la experiencia brasilera", Inter-American Development Bank.
- Lowatcharin, Grichawat (2016), *Centralized and decentralized police systems: a cross-national mixed-methods study of the effects of policing structures with lessons for Thailand*, PhD diss. University of Missouri-Columbia.
- Maguire, Edward (2014), "Police organizations and the iron cage of rationality", in Reisig, Michael D. & Kane, Robert J. (eds.), *The Oxford Handbook of Police and Policing*, New York: Oxford University Press, pp. 68-98.
- Marenin, Otwin (2013), "Policing reforms and economic development in African states. Understanding the linkages: empowering change", No. 2013/013. WIDER Working Paper.

Mendel, Jonathan; Fyfe, Nicholas R. & Heyer, Garth den (2017), “Does police size matter? A review of the evidence regarding restructuring police organisations”, *Police Practice and Research*, Vol. 18, No. 1, pp. 3-14.

Mensaje del Gobernador Hermes Binner a la Asamblea Legislativa, en el inicio del 127º Período de Sesiones Ordinarias de las Cámaras (2009). [http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=79727&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2009/010509s90.htm&ptitulo=%3Cb%3ENoticia%20del%20s%20E1bado%20de%20may%20de%202009%3C/b%3E%20\(010509s90.htm\)&fechanoticia=&volverurl=&pdia=23&pmes=06&panio=2009&pDescDiaMax=&intvalDiaMax=&pDescMesMax=&A%FIoMax=2014](http://gobierno.santafe.gov.ar/prensa/mitemplate.php?idnoticia=79727&mostrarmenu=si&include=noticias_prensa/2009/010509s90.htm&ptitulo=%3Cb%3ENoticia%20del%20s%20E1bado%20de%20may%20de%202009%3C/b%3E%20(010509s90.htm)&fechanoticia=&volverurl=&pdia=23&pmes=06&panio=2009&pDescDiaMax=&intvalDiaMax=&pDescMesMax=&A%FIoMax=2014)

Micelotta, Evelyn; Lounsbury, Michael & Greenwood, Royston (2017), “Pathways of institutional change: An integrative review and research agenda”, *Journal of Management*. DOI: 0149206317699522.

Ministerio de Seguridad de la Provincia de Santa Fe (2013), “2012/2013. Un año de gestión”.

Minnaert, Anja y Stanley, Ruth (2007), “Reforma del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe”, *Cuadernos de Seguridad N° 5 – 12*, Publicación del Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

Montero, Augusto (2005), “Herramientas para una lectura de las crisis de las policías”, IV Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, 23-25 de noviembre.

Mota Prado, Mariana; Trebilcock, Michael & Hartford, Patrick (2012), “Police reform in violent democracies in Latin America”, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 4, No. 2, pp. 252-285.

Muggah, Robert (2017), “The rise of citizen security in Latin America and the Caribbean” in *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, International Development Policy Series No.9, Geneva-Boston: Graduate Institute Publications, Brill-Nijhoff, pp. 291-322.

Página 12 (1998), “Los policías que no tienen destino”, 7 de mayo. <https://www.pagina12.com.ar/1998/98-05/98-05-07/rota3a.htm>

— (2012a), “En seguridad faltan cuadros formados”, 26 de febrero. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-32673-2012-02-26.html>

— (2012b), “Una puesta en escena política”, 21 de noviembre. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/rosario/10-36542-2012-11-21.html>

— (2012c), “Cuando las sospechas apuntan a los uniformes”, 19 de diciembre. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-205943-2012-10-19.html>

Pereyra, Sebastián y Semán, Pablo (2017), “Los saqueos de diciembre 2013. Violencia, protesta, desigualdad social”, en Di Meglio, Gabriela y Serulnikov, Sergio (eds.), *La Larga Historia de los Saqueos en la Argentina. De la Independencia a Nuestros Días*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Pierotti, María A. (2017), *Luchas de memorias postdictatoriales en Rosario: los casos del Museo de la Memoria y el Servicio de Informaciones de la Policía de la Provincia*

de Santa Fe, Bachelor's tesis. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. <http://hdl.handle.net/2133/8272>

Plan de Seguridad Democrática (2015), Gobierno de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

Plan Estratégico Provincial Santa Fe (2014), El Plan Avanza. 2013-2014. Visión 2030.

Pontón, Daniel (2013), “Contextos, actores políticos y reforma policial: Algunas reflexiones sociológicas”, en Mohor, Alejandra y Nespolo, Romina (eds.), *La Seguridad Pública en América Latina: Múltiples Dimensiones y Dilemas Políticos*, Instituto de Asuntos Públicos, Universidad de Chile.

Roché, Sebastian (2017), “Police science: science of the police or science for the police? Conceptual clarification and taxonomy for comparing police systems”, in Nogala, Detlef; Fehérváry, János; Jaschke, Hans-Gerd & den Boer, Monica, *Police Science and Police Practice in Europe*, 2, CEPOL European Union Agency for Law Enforcement Training, pp. 47-74.

Rosúa, Fernando (1998), “La reforma policial en la Provincia de Santa Fe”, en *Las Reformas Policiales en la Argentina*, Buenos Aires: CELS, pp. 37-67.

Saín, Marcelo (2010), *La Reforma Policial en América Latina. Una Mirada Crítica desde el Progresismo*, Buenos Aires: Prometeo.

— (2015), *El Péndulo. Reforma y Contrarreforma en la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1997-2002)*, Buenos Aires: Octubre.

Secretaría de Análisis y Articulación de Procesos Interministeriales (2015), “Reforma Policial”, Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado, mayo.

Seri, Guillermina (2016), “Argentina: Revisiting police corruption and police reforms in a captive state”, in Hope Sr, Kempe Ronald (ed.), *Police Corruption and Police Reforms in Developing Societies*, CRC Press, pp. 197-206.

Sozzo, Máximo (2001), “Informe Final (TDR- UNPRE) SubEstudio de Relevamiento sobre Gestión en Seguridad, provincia de Santa Fe”, Programa de Seguridad Ciudadana (AR-0247), Unidad Ejecutora Central, Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior, Argentina.

— (2016a), “¿Legados dictatoriales? Instituciones y prácticas policiales entre pasado y presente en América del Sur”, *Civitas*, Vol. 16, No. 4, pp. 552-574.

— (2016b), “Policing after dictatorship in South America”, in Loader, Ian; Bradford, Ben; Jauregui, Beatrice & Steinbeck, Jonny (eds.), *The Sage Handbook on Global Policing*, London: Sage.

Sozzo, Máximo; González, Gustavo y Montero, Augusto (2010), “¿Reformar la policía? Representaciones y opiniones de los policías en la Provincia de Santa Fe”, en *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro*, Buenos Aires: Editores del Puerto.

Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (2015), “Introduction: Institutional change in advanced politalconomies”, in Streeck, Wolfgang & Thelen, Kathleen (eds.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 1-39.

Tejada, Julián M. (2013), “Populismo punitivo y una “verdad” construida”, *Nuevo Foro Penal*, Vol. 5, No. 72, pp. 13-42.

Zarkin, Jessica (2018), “Construyendo organizaciones policiales efectivas, resilientes y confiables”, en *Índice de Competitividad Urbana 2018. Califica a tu alcalde: Manual urbano para ciudadanos exigentes*, Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.