



CAPACIDAD INSTITUCIONAL Y REFORMA POLICIAL

El caso de la Policía de Mendoza de 1999 para la promoción de la seguridad en función del modelo de “Policía comunitaria”.

Tesista: Camila Anahí Sosa
Director: Dr. Enzo Ricardo Completa
Co-director: Lic. Alejandro Salomón

Mendoza, septiembre 2025



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO



FCPYS
FACULTAD DE CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

Agradecimientos

A mis amigos y amigas por estar en las ansiedades y miedos, por la paciencia y el cariño. Especialmente a mi secta de amigos de la facultad con los cuáles compartí una maravillosa experiencia universitaria llena de risas y aprendizajes.

A mis compañeros y compañeras de militancia con quienes comparto la convicción de un país, una provincia y una universidad al servicio de los intereses del pueblo.

A la universidad pública y gratuita por la posibilidad de formarme como profesional y como persona. A los y las profesores/as de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y en particular a mis directores de tesina por guiarme en este proceso.

A mi mamá, mi padrastro, mis padrinos, mis tíos y tías, mis primos y primas, pero especialmente a mi abuela Pituca, por el sacrificio, el trabajo y la esperanza de poder tener la primera universitaria en la familia.

| | |
|--|------------|
| Índice | |
| Introducción | 4 |
| Capítulo I. Contexto histórico-político de la reforma policial en Mendoza | 8 |
| Contexto social y político en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990..... | 8 |
| Seguridad democrática: orígenes y desarrollo en América Latina | 9 |
| Transformaciones del Estado en Argentina: perspectivas y debates | 11 |
| El rol de la seguridad en un Estado democrático: funcionamiento de la policía argentina. | 13 |
| Reformas y desafíos de la Policía de Mendoza | 14 |
| Capítulo II. Modelos de gestión policial: características, aplicaciones y limitantes | 24 |
| La policía como institución: orígenes, funciones y modelos..... | 24 |
| El modelo de policía “profesional” | 28 |
| El modelo de policía “comunitaria o de prestación de servicios” | 32 |
| Capítulo III. Capacidades institucionales requeridas para la producción de seguridad pública tras la reforma policial | 39 |
| Capacidad institucional como marco para el análisis de la reforma policial | 39 |
| Características institucionales de la Policía de Mendoza antes de la reforma..... | 43 |
| La orientación de la reforma policial hacia el modelo comunitario de seguridad pública ... | 48 |
| El fortalecimiento de la organización interna | 54 |
| El Fortalecimiento De La Profesionalización..... | 59 |
| La disminución de la autonomía..... | 66 |
| Capítulo IV. Propuestas para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Policía de Mendoza | 75 |
| Estado actual de los indicadores | 75 |
| Propuestas para el sistema de seguridad pública de la Provincia de Mendoza | 83 |
| Síntesis Del Desarrollo Y Reflexiones Finales..... | 95 |
| Referencias Bibliográficas | 100 |
| Bibliografía..... | 100 |
| Fuentes | 104 |

Introducción

La presente tesina de grado aborda el proceso de reforma de la Policía de Mendoza iniciado a fines de 1998 y continuado en 1999. El mismo estuvo orientado no sólo a descentralizar la institución y reducir su impronta militarizada, sino también a introducir transformaciones más profundas en su organización y funcionamiento. En este sentido, la reforma constituyó un hito en la historia institucional de la provincia, al plantear un cambio integral en la manera de concebir y gestionar la seguridad pública.

La temática de la seguridad es de interés para la ciudadanía de Mendoza. De acuerdo a los sondeos realizados durante el 2024, el 53% de las/os entrevistadas/os consideró a la problemática de la inseguridad como prioritaria (Mannino, 2024). De hecho, desde el año 2020 las tasas de robos y hurtos se han mantenido en aumento constante. Esta preocupación fue receptada por el gobierno provincial, el cual incluyó la temática en la agenda política y envió desde el Poder Ejecutivo un paquete de once proyectos de ley que fueron tratados y aprobados en la Legislatura provincial durante el 2024. Dichos proyectos se centraron en cinco ejes: prevención, investigación y justicia, juzgamiento y participación de la sociedad, sistema penitenciario y control del liberado.

A pesar de la preocupación ciudadana por la inseguridad, del incremento de diversos índices de criminalidad y de la complejidad para el abordaje de la problemática, existe un escaso desarrollo hacia el interior de la administración pública de equipos técnicos especializados en esta temática. De hecho, la seguridad como variable de análisis es poco abordada en la carrera de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo), así como también en otras casas de estudio. Esto puede deberse a diversas razones, entre ellas la sensibilidad de la información sobre el delito; por las implicancias electorales que pudiera tener; o, por la facilidad con la que se cae en polémicas de “mano dura versus garantismo”.

En general, las ciencias sociales han prestado escasa atención a la inseguridad como problemática social y a la policía como unidad de análisis. Su estudio ha estado mayormente circunscrito al derecho penal y la criminología, con pocos trabajos que aborden la cuestión policial en el marco de los vínculos entre Estado y sociedad, o que la reconozcan como una dimensión relevante de la calidad institucional en una democracia (Sain, 2002). Este déficit puede explicarse, en parte, por el rol protagónico que las fuerzas armadas tuvieron en la vida política de la región durante gran parte del siglo pasado, encabezando golpes de Estado y definiendo la política de seguridad de los territorios. En ese contexto, la policía quedó integrada al entramado represivo, desplazando su función original de protección hacia la dominación y persecución de la ciudadanía.

Previo a indagar en el problema del presente trabajo, resulta pertinente hacer algunas aclaraciones. En primer lugar, es necesario entender la seguridad interior de acuerdo a lo

dispuesto en la Ley N° Nacional 24.059/92, esto es, de manera amplia, no solo para el resguardo de la libertad, la vida, el patrimonio y los derechos de sus habitantes, sino también para la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal, abarcando así cualquier factor, proceso o encuentro que desestabilice o amenace al Estado. A su vez, en dicha norma queda claro que se trata de una responsabilidad del Estado, ya que este cuenta con el monopolio de la violencia legítima para su propia protección y la de sus ciudadanos, delegando esta ejecución a las fuerzas policiales, entendidas como personas autorizadas por el grupo para regular las relaciones interpersonales dentro del mismo (Bayley, 2010).

Por otro lado, según Föhrih y Pomares (2013) existe un marcado déficit en las capacidades de la institucionalidad pública para diseñar políticas de seguridad, que comúnmente caen en el péndulo entre lo que los medios de comunicación denominan “mano dura versus garantismo”. Surge así la necesidad de abordarla desde la óptica de las capacidades institucionales, entendida como una habilidad real y potencial que debe poseer tanto el Estado como sus agencias para articular intereses, superando las restricciones del entorno con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales promoviendo el bienestar general (Completa, 2017).

El **objetivo** de esta tesina consiste en analizar en qué medida el proceso de reforma policial llevado a cabo en la Provincia de Mendoza en 1999, orientado hacia la promoción de la seguridad en función del modelo de la “policía comunitaria”, fue acompañado por un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias y suficientes para alcanzar dicho objetivo. Cabe destacar que el **problema de investigación** surge a partir de los desafíos complejos, tanto internos como externos, que tuvo que enfrentar la Policía de Mendoza durante la década de 1990. Internamente, una gran cantidad de procedimientos policiales culminaron en episodios de violencia institucional que tomaron notoriedad pública, como los casos de Garrido y Baigorria, Gómez Romagnoli, Guardati o Bordón, entre otros. Externamente, el incremento de la desigualdad a nivel nacional exacerbaba la situación de inseguridad. Es en este contexto que se llevó a cabo la reforma policial en 1999, acordada con los principales partidos políticos de la provincia, con el objetivo de mejorar la producción de seguridad mediante diversas leyes que buscaban implementar un nuevo modelo de Policía más descentralizada y menos militarizada. La pregunta central de este trabajo es si dicho proceso fue acompañado por un fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias y suficientes para un mejoramiento en la promoción de la seguridad pública.

Frente a dicha pregunta, la **hipótesis** de la presente tesina gira en torno a que el proceso de reforma de 1999 en Mendoza estuvo orientado a la promoción de la seguridad en función del modelo de “Policía comunitaria” y estuvo acompañado por un proceso de

fortalecimiento de la profesionalización y la organización interna mientras se debilitó la autonomía de la misma.

Para abordar el problema de investigación se propone una **metodología** de abordaje cualitativo con un carácter analítico-explicativo, ya que se busca entender las causas y efectos del proceso de reforma sobre las capacidades institucionales de la Policía de Mendoza. En este sentido, debido a que el modelo adoptado está pensado por y para personas, su aplicación crea tensiones que no son susceptibles de cuantificación. Aunque determinados aspectos sí pueden ser cuantificables, será relevante extraer de ellos algunas conclusiones cualitativas.

La unidad de análisis es la Policía de Mendoza. Se ha utilizado la técnica del análisis documental y en las etapas preparatorias se realizaron entrevistas con preguntas cerradas y abiertas a actores sociales, de las fuerzas de seguridad y políticos. Se analizó también información obtenida de fuentes secundarias tales como la consulta de material bibliográfico especializado, crónicas periodísticas, leyes provinciales y toda otra que ayudó a precisar con mayor especificidad los alcances generales de la reforma policial, así como estudios de caso a través de múltiples fuentes de información que permitan retratar de manera profunda y detallada la reforma y la cuestión de seguridad en un contexto y espacio específico.

Para ello, el trabajo se estructura en cuatro capítulos. En el capítulo primero se describe el contexto histórico, político y social, tanto nacional, internacional, como provincial, que propició la reforma de la Policía de Mendoza durante la década del 90 identificando los conceptos de seguridad, así como de reforma estatal en auge durante este período.

En el segundo capítulo se analizan y comparan las características de los principales modelos policiales. Por un lado, se abordan los modelos tradicionales, como el gubernativo y el profesional; y, por otro, se estudian modelos más recientes, como el comunitario y el de prestación de servicios, que guardan mayores semejanzas con la lógica institucional que se buscó implementar a partir de la reforma policial en Mendoza.

El tercer capítulo está dedicado a la definición de la capacidad institucional y a la caracterización de sus principales elementos constitutivos, así como de los componentes observables en el caso de estudio. En este marco, se realiza una desagregación de las características de la policía antes y después de la reforma, en comparación con los modelos policiales planteados en el capítulo anterior. Asimismo, se examinan de manera diferenciada tres dimensiones clave: autonomía, organización interna y profesionalización. El desarrollo de este capítulo toma como referencia las principales leyes que enmarcaron dicha transformación: la Ley N° 6721, de Bases Jurídicas, Políticas e Institucionales del Sistema Provincial de Seguridad Pública, y la Ley N° 6722, de Régimen para la Policía de Mendoza, que establece las normas generales para el funcionamiento, la organización y los recursos humanos de las policías provinciales.

Finalmente, en el cuarto capítulo se presenta un breve estado de situación sobre los impactos de la reforma policial y se formulan propuestas orientadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Policía de Mendoza.

Capítulo I. Contexto histórico-político de la reforma policial en Mendoza

Contexto social y político en América Latina durante las décadas de 1980 y 1990.

Las décadas de 1980 y 1990 estuvieron marcadas en América Latina por procesos de transición hacia la democracia, luego de una serie encadenada de golpes de Estado y gobiernos autoritarios que implementaron políticas de seguridad violatorias de derechos y libertades de las/os ciudadanas/os.

Previo a esta transición, los Estados habían estado influenciados por la Doctrina de la Seguridad Nacional. Nacida después de la Segunda Guerra Mundial durante la Guerra Fría, esta doctrina buscaba contener la amenaza ideológica del “comunismo” combatiendo la “subversión”. Esta Doctrina se constituyó como la piedra angular de la geopolítica en América Latina y el Caribe, popularizando las continuas violaciones a los derechos humanos y los conceptos de “guerra sin reglas” o “guerra sucia”, que consistían en convertir al Estado en una guarnición lista para la defensa externa y el control y la pacificación interna, dejando de lado el concepto de justicia y estableciendo un modelo arbitrario basado en la represión sistemática a ciudadanos considerados “peligrosos” o “subversivos” (Galindo Hernández, 2005).

Una de las principales características de dicha Doctrina fue la intervención directa de los militares en sectores de la vida nacional ubicados por fuera de sus actividades específicas, considerando a la corporación militar como el agente integrador de la nación y justificando así la toma y ocupación del poder civil. Esta presencia militar influyó fuertemente en las instituciones, generando una ideología propia que hasta el día de hoy cuenta con resabios en muchas de ellas.

A pesar de que, luego de la recuperación democrática en Argentina, el rol de las fuerzas armadas en torno a la seguridad interna fue delimitado, las distintas Policías en Argentina aún mantuvieron un fuerte perfil militar, es decir, con estructuras centralizadas, rígidas y con extensas cadenas de mando hacia una “tropa” con escasa preparación y tareas limitadas en torno al cumplimiento de órdenes (Chorne y Wehle, 2010).

Por otro lado, al contexto de recuperación y consolidación democrática, debe sumarse el auge del modelo neoliberal. Para el caso argentino, el mismo se basó en una reforma del Estado que implicó la privatización de empresas públicas, la desregulación y apertura de la economía y la descentralización de numerosas funciones a las provincias, como la educación primaria y secundaria y los servicios de salud. Como producto de estos procesos, los gobiernos nacionales perdieron capacidades y empezaron a ceder potestades, por un lado, al mercado y, por el otro, a los gobiernos provinciales y supranacionales. En nuestro país, este

modelo adquirió rasgos nacionales y consolidó un proceso de exclusión masiva que venía siendo sostenido por la Dictadura Cívico-Militar y que se basaba en la concentración de los recursos y el poder en pocas manos, mientras se desarrollaban polos de miseria y formas de democratización restringida (Binder, 2005).

El achicamiento de las responsabilidades estatales para intervenir sobre la cuestión social implicó un aumento exponencial de la inseguridad en todo el país. Si bien existió un aumento de la inversión en seguridad, producto de la perspectiva represiva o de mano dura reinante durante estas décadas el vínculo entre la institución policial y la ciudadanía comenzó a ser cada vez más vulnerable, por lo cual sumada a la tendencia de popularización de barrios cerrados, *countries* y de delegación de tareas al mercado, la seguridad fue un servicio más que comenzó a privatizarse a través de sistemas de vigilancia más sofisticados y servicios de seguridad privada. Esto se convirtió en un reforzador de exclusión y de desigualdades sociales, ya que sólo quién tenía poder adquisitivo podía acceder a una seguridad más sofisticada en tiempos donde el crimen se estaba complejizando y organizando aún más.

Es por estas razones que el aumento de la criminalidad no puede entenderse de forma aislada. Factores como el crecimiento del desempleo (concentrado en determinados grupos etarios y sectores sociales), la profundización de las desigualdades, el avance de los procesos de exclusión y el deterioro de los servicios públicos y de los mecanismos de redistribución fueron creando un terreno fértil para la expansión de la inseguridad. Esta percepción de riesgo se vio alimentada no sólo por experiencias directas de victimización, sino también por una creciente focalización social y mediática en la delincuencia como el principal, e incluso único, indicador de inseguridad lo cual retroalimentaba a los grupos que demandaban mayor “mano dura” (Monjardet, 1996).

En este escenario marcado por la desigualdad, la exclusión y el desempleo, la inseguridad dejó paulatinamente de ser un problema social aislado para convertirse en un tema central de la agenda política. La creciente percepción de inseguridad en la población comenzó a influir de manera decisiva en la opinión pública, comenzando a incidir en el desempeño electoral y en las proyecciones políticas de gobernantes y dirigentes, consolidándose como un factor ineludible en la disputa por el poder.

Seguridad democrática: orígenes y desarrollo en América Latina

Como se mencionó anteriormente, la recuperación formal de las instituciones democráticas durante la década de 1990 en Latinoamérica fue acompañada por la exclusión, la crisis económica, la desigualdad y la extensión de formas del delito mucho más complejas, como el narcotráfico. Esto implicó que se dieran en la región procesos de urbanización acelerados y poco planificados, dónde comenzó a ser recurrente la violencia como medio para resolver el conflicto entre ciudadanos y con el Estado (Lizarazo Vargas, 2010).

En este escenario la seguridad comenzó a posicionarse como tema central en el debate público, buscando dar respuesta a los fenómenos violentos y delincuenciales. Se popularizó entonces en el ámbito social y político de América Latina el concepto de “Seguridad Democrática”, que tal como señala Mauricio Herdocacia Sacasa (2003) surgió no a partir de discusiones académicas y filosóficas, sino más bien por la necesidad propia de sustituir un viejo paradigma y dar respuesta a nuevos conflictos desde un modelo multidimensional, es decir, basando la seguridad en una dimensión humana amplia.

Desde esta perspectiva, la seguridad se concibe como un derecho universal, orientada a proteger de manera equitativa a toda la ciudadanía, resguardando no sólo la integridad física y patrimonial, sino también los derechos y libertades, incluso en contextos de alta conflictividad social o institucional. Asimismo, incluye bajo el concepto de seguridad el cumplimiento de las funciones básicas del Estado para el desarrollo humano, como por ejemplo la lucha contra la pobreza o el fortalecimiento del poder civil, buscando así mayores niveles de articulación entre políticas sociales y de seguridad para prevenir, disuadir, reprimir y sancionar los hechos violentos y delincuenciales.

Este paradigma se consagró en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado en 1995 por los países de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Este tratado fue impulsado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA). Si bien Argentina no formó parte de dicho acuerdo, es un modelo que cabe destacar no sólo por el pasado en común de quiebres en la continuidad democrática, sino también por las fuertes raíces latinoamericanas que tiene dicho concepto al abordar cuestiones relacionadas con la pobreza o la protección de los recursos naturales (Sacasa, 2003).

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se refiere a la seguridad ciudadana como un concepto que se instala a nivel internacional, entendida como *“un bien público relacionado con los derechos humanos vinculados a la vida, la integración física, psíquica y moral de las personas y la preservación de su patrimonio y bienes; responde a la necesidad de estar libres de temor y amenazas y está consignado en constituciones y leyes”*.¹

Dicho concepto sólo puede realizarse en un orden ciudadano democrático y debe contener una estrategia integral. Es por ello que el PNUD busca reducir los indicadores criminales enfocándose en crear condiciones de vida que de una manera proactiva se anticipen a la realización de actos delictivos o violentos. Así, despliega distintas líneas de

¹ Documento de la Organización de las Naciones Unidas (2014). Seguridad Ciudadana: ¿Qué hace el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe? Área de Prevención de Crisis y Recuperación. Panamá.

trabajo orientadas a la mejora en la gestión de la información, la modernización y el control de armas y municiones, entre otras.

Transformaciones del Estado en Argentina: perspectivas y debates

Durante las últimas tres décadas del siglo XX, Argentina sufrió profundos cambios económicos, sociales e institucionales. Al igual que varios países de la región, tuvo que transicionar desde regímenes autoritarios hacia el establecimiento y la consolidación de un régimen democrático, a la vez que tuvo que mitigar los efectos de otros tipos de violencia generados por la exclusión y la ausencia de respeto por los derechos humanos.

A lo largo de este período, existieron profundos debates políticos y académicos sobre cuál debía ser el rol del Estado, sus capacidades y limitaciones.² El modelo de bienestar imperante luego de la crisis de 1930 y consolidado después de la Segunda Guerra Mundial en Europa, comenzó a demostrar señales de agotamiento hacia la década de 1970. Una profunda crisis económica, que tuvo su auge con la crisis del petróleo en 1973, fue acompañada por el descrédito de las viejas ideologías que habían dividido al mundo hasta ese entonces. A su vez, según Guillermo Valero (2017), la oferta de servicios proporcionada por el Estado parecía disminuir progresivamente, en contraste con las crecientes expectativas de la población, lo que resultaba en que las naciones tuvieran más necesidades que recursos. Esta crisis del Estado para responder a determinadas demandas se tradujo en reformas concretas que, en palabras de Oscar Oszlak (1994), se basaron en la privatización de empresas públicas, la desregulación y apertura de la economía y la descentralización. Esto, acompañado por la globalización e internacionalización de la economía, produjo que numerosos gobiernos nacionales de la región y el mundo cedieran potestades al mercado, a los gobiernos supranacionales y a descentralizar actividades en manos de los gobiernos subnacionales.

Este conjunto de políticas formaba parte del programa neoliberal, un modelo que tuvo su origen en una crítica a las políticas keynesianas aplicadas durante el Estado de bienestar, que buscaba dar una explicación general a la crisis. El neoliberalismo se alió con el radicalismo en auge durante la década del 70 y articuló una crítica que, si bien tenía un programa intelectual “coherente”, dio una respuesta rápida que se podría resumir en la defensa del mercado y en el ataque al Estado como el principal enemigo. El modelo neoliberal

² En el plano académico, desde fines de los años setenta comenzaron a discutirse cuestiones como el grado de autonomía del Estado para definir sus propias políticas y su capacidad de adaptación a los cambios sociales y económicos, lo que abrió un campo de reflexión sobre las bases mismas de la capacidad estatal (Completa, 2017). A su vez, en el plano político, la crisis del Estado de Bienestar impulsó debates en torno a la tensión entre legitimidad y eficacia, que en muchos países derivaron en un corrimiento hacia modelos de “Estado gendarme” y en la creciente mercantilización de funciones sociales como la seguridad, con la expansión de sistemas privados y comunitarios (Zaffaroni, 2011).

quedó resumido en 10 puntos conocidos como el “Consenso de Washington”, donde se recomendaba aplicar liberalización, desregulación y descenso del gasto público, entre otras medidas. Dicha receta fue aplicada por los organismos financieros multilaterales e instrumentada por los gobiernos sin tener en cuenta las condiciones de cada país (Escalante Gonzalbo, 2015).

Como lo menciona Susana Yazbek (2017), las consecuencias para América Latina fueron devastadoras, ya que significaron el retroceso del Estado, la descomposición social y el estancamiento económico por los propios límites del modelo de sustitución de importaciones y por el peso de la deuda externa. A pesar de los períodos de crecimiento macroeconómico, durante estos años los gobiernos se mostraron incapaces de disminuir la pobreza, la indigencia y las desigualdades sociales debido al aumento del desempleo masivo y la precarización laboral.

En el caso de Argentina, esta serie de reformas fue gradual. La dictadura cívico-militar había intentado reestructurar la economía y la sociedad de acuerdo a esta visión neoliberal; sin embargo, la tarea quedó inconclusa. Con la recuperación de la democracia, el presidente Raúl Alfonsín buscó aplicar en un primer momento medidas más bien heterodoxas. Sin embargo, la herencia de la dictadura, sumado a los conflictos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la debilidad institucional, hicieron que ahondara en otras soluciones más ortodoxas, pero no avanzó demasiado. Durante su mandato, atravesado por levantamientos militares, crisis institucionales y principalmente por la hiperinflación, se provocó una angustia social que culminó en el descrédito del sistema político, lo cual otorgó mayor receptividad a discursos antiestatistas (Adamovsky, 2022).

Las políticas antiestatistas fueron aplicadas de manera más concreta por el presidente Carlos Menem durante la década del 90. En esta etapa se eliminaron o redujeron las protecciones arancelarias a la industria y los subsidios, se privatizaron prácticamente todas las empresas y se desmanteló la capacidad reguladora del Estado, dejando al mercado con mayor capacidad de acción en Argentina.

No obstante, tal y como señala el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en su documento “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1998), durante la década del 90 se constató que la solución no estaría en el desmantelamiento del aparato estatal, sino más bien en su reconstrucción. Para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, debía reconstruirse el Estado teniendo en cuenta las particularidades de América Latina, buscando garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, pero también fortaleciéndose para asegurar los derechos sociales y la competitividad de las empresas y del país en el escenario internacional.

En el ámbito académico y político, el Estado vuelve a ser el centro del debate, ya que el mecanismo de “dejar hacer” al mercado parecía no haber funcionado en América Latina

para resolver los principales problemas de la región, entre ellos: la consolidación de la democracia, el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social. Es en este ámbito que los organismos internacionales toman el paradigma de la Nueva Gerencia Pública, haciendo foco en la dimensión administrativa de la capacidad estatal.

El rol de la seguridad en un Estado democrático: funcionamiento de la policía argentina

Podemos decir que el origen de las Policías se dan en el siglo XIX como desprendimientos de los ejércitos que dejan de ser eficientes para el control interno de sus países y crean estas instituciones para salvaguardar el contrato social dentro de los territorios, de aquí se heredan las prácticas militarizadas, así como las jerarquías y algunos valores. A su vez, la sociedad industrial ejerció una fuerte influencia convirtiendo a las policías en estructuras rígidas, mecánicas y con una verticalidad en la toma de decisiones (Montbrun, 2007).

El diseño constitucional y las prácticas políticas argentinas han dado pie a una gran intervención de los ejecutivos en la estructura, composición y doctrina de las fuerzas de seguridad, incluso mayor que las sucedidas en otras burocracias públicas, un ejemplo de ello pueden ser los repetidos desplazamientos de las cúpulas policiales y las consecuentes purgas (Constantino, 2014). Fue así que a lo largo de la historia de nuestro país la institución policial se consolidó como un organismo al servicio de los gobiernos estatales de turno más que de los habitantes a los cuáles debía proteger.

Durante las continuas interrupciones democráticas a lo largo de todo el siglo XX en la vida política argentina, los distintos gobiernos militares asumieron un control total de las policías y las posicionaron como una parte fundamental de la estructura de control y disciplinamiento represivo dirigido por las Fuerzas Armadas, esto no sólo impactó en el funcionamiento de las instituciones policiales de la época sino que también provocaron que la ideología institucional de las fuerzas armadas permease en la Policía. De esta manera adquirió prácticas orientadas hacia la represión de un enemigo que, al ocuparse de la seguridad interna, encontraba entre los propios ciudadanos. Este mecanismo es incompatible con la democracia, ya que el funcionamiento de la institución bajo este régimen tiene que ver con la protección de los ciudadanos y no con su control o su sometimiento al poder político de turno (Cano, 2002).

El funcionamiento de la policía en un sistema democrático es fundamental, ya que:

...ocupa un lugar estratégico en el marco de la estabilidad y profundización democrática de un país que se reconoce a través de cierta configuración de los modelos de relaciones entre civiles y los organismos de seguridad en los cuales

predominan esquemas de subordinación efectiva de estos sectores respecto del proceso político interno (Lizarazo Vargas, 2010, p. 75).

Entonces, bajo esta configuración los civiles no deben subordinarse a las fuerzas de seguridad por el terror y la represión que infunden, sino a través de un contrato social mediante el cual las fuerzas se subordinan al proceso político interno del país para asegurar la protección de los ciudadanos, sus derechos y sus bienes.

En Argentina, durante la década de 1960 ya se advertía una crisis en el modelo policial imperante, no sólo por el incremento de los delitos, sino principalmente por el enfrentamiento y la desconfianza entre la policía y la comunidad, lo que hacía que estuviera en peligro este contrato social (Montbrun, 2007).

Durante la última dictadura cívico-militar, los gobiernos de facto utilizaron a las instituciones policiales como un eslabón más en su plan sistemático de represión, siendo instancias claves de control y disciplinamiento. Es por ello que, durante el proceso de transición a la democracia, con la ampliación y consolidación de organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos comenzaron a formarse equipos de investigación que, a partir de la necesidad de conocer los mecanismos de represión indagaron sobre todas las fuerzas que fueron funcionales al terrorismo de Estado.

Además de los proyectos de investigación y las propuestas nacidas en ámbitos académicos sobre el rol que debían ocupar determinadas instituciones en las nacientes democracias latinoamericanas, se comenzaron a intentar ciertas reformas en las fuerzas militares, sin embargo, poco o nada se había hecho sobre las fuerzas de seguridad, que además de haber colaborado en el terrorismo de estado, continuaba en nuestro país con abusos policiales que en algunos casos llegaron a los organismos defensores de los derechos humanos (Barreneche y Galeano, 2008). Este fue el caso de la Provincia de Mendoza, en dónde la institución policial no sólo funcionó como un eslabón más en el plan sistemático de represión durante los gobiernos de facto siendo instancias clave de control y disciplinamiento, sino que una vez instalada la democracia en nuestro país continuó utilizando prácticas ilegales ajenas al normal funcionamiento de una institución policial.

Reformas y desafíos de la Policía de Mendoza

Pasado el tiempo de la dictadura y con el advenimiento de la democracia, este modelo de acción, caracterizado por la arbitrariedad y la violencia, continuó funcionando en la Policía de Mendoza. De hecho, de acuerdo a Fernando Righini (2007) existían dentro de la institución numerosos sectores que reivindicaban el legado de la dictadura, particularmente del Brigadier Santuccione, Jefe de la Policía de Mendoza durante la dictadura, buscando legitimar la idea de que sólo mediante prácticas policiales violentas se podría resguardar la sociedad del

crimen y del delito. Este apego a la violencia como procedimiento, no sólo se reproducía en lo discursivo, sino que se tradujo en hechos concretos, muchos de ellos cobraron relevancia internacional, demostrando el agotamiento de un modelo policial que no se estaba adecuando a los valores de la naciente democracia y que necesitaba ser transformado. Cabe destacar que cuando se habla de violencia institucional se hace referencia a situaciones concretas que involucran necesariamente tres componentes: prácticas específicas como el asesinato o la tortura, funcionarios públicos que dan licencia para dichas prácticas y contextos de restricción de autonomía y libertad (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019).

Fueron varios los ejemplos de violencia institucional perpetrados por la fuerza policial en Mendoza durante la década de 1990. Uno de ellos fue el caso de Adolfo Garrido y Raúl Baigorria,³ dos trabajadores que en abril de 1990 fueron detenidos por personal uniformado de la Policía de Mendoza en el Parque General San Martín. Fueron trasladados primero a la Seccional 5ta y luego a la Dirección de Investigaciones de la Policía de Mendoza, donde estuvieron alojados ilegalmente sin el registro de su detención. Fue en este lugar en dónde de acuerdo a diversos testigos, se vio con vida a ambos por última vez. Dicho incidente tuvo trascendencia internacional, ya que fue el primer caso de desaparición forzada en democracia en Argentina que arribó a un tribunal internacional, el mismo fue llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que sentenció en 1998 al Estado argentino,⁴ mencionando que fue responsable de las desapariciones de Baigorria y Garrido, y ordenando la reparación material y moral a las familias, así como la realización de una investigación exhaustiva, rápida e imparcial sobre los hechos. A pesar de los avances, durante estos años la causa ha estado plagada de dilaciones y encubrimientos, pasando al fuero de la Justicia Federal a finales de 2017. Recientemente, en 2024 se tuvieron avances de la causa y se procesaron a 18 personas como coautores del delito de desaparición forzada de personas.⁵

Lamentablemente, este no fue el único hecho de trascendencia internacional de violencia institucional por parte de la Policía de Mendoza. Dos años más tarde de las desapariciones de Garrido y Baigorria, Paulo Cristian Guardati desapareció luego de un altercado con la Policía cuando salía de bailar en el barrio La Estanzuela de Godoy Cruz.⁶ A

³ Guillén, O (2024). Garrido-Baigorria: la cronología del operativo que empezó en el Parque y terminó en desaparición y torturas. Los Andes Diario. <https://www.losandes.com.ar/policiales/garrido-baigorria-la-cronologia-del-operativo-que-empezo-en-el-parque-y-termino-en-desaparicion-y-torturas>

⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Sentencia. Reparaciones y costas (27 de agosto de 1998).

⁵ Ministerio público fiscal (2024). Mendoza: procesan a un exjuez y a 18 expolicías por la desaparición forzada de Adolfo Garrido y Raúl Baigorria en 1990. <https://www.fiscales.gob.ar/violencia-institucional/mendoza-procesan-a-un-exjuez-y-a-18-expolicias-por-la-desaparicion-forzada-de-adolfo-garrido-y-raul-baigorria-en-1990/>

⁶ Chacón, J. J (2023). Caso Cristian Guardati: 31 años de oscuridad y con la lupa en las fuerzas de seguridad. Diario Mendoza. <https://www.diariomendoza.com.ar/mendoza/caso-cristian-guardati-31-anos-oscuridad-lupa-fuerzas-seguridad-n51152>

pesar de la imputación de cuatro policías en 1993, los mismos fueron sobreseídos y el caso fue llevado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), si bien no hubo una sentencia final del organismo, el Estado argentino reconoció su responsabilidad por la desaparición forzada de Guardati, se abrió así un proceso de solución amistosa que culminó con la firma de acuerdos que contemplaba la indemnización y la investigación a través de una Comisión “ad-hoc”. Dicha comisión concluyó en 1997 que la Provincia de Mendoza había violado en perjuicio de Guardati los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad personal, así como en relación a su familia el derecho a ser oídos por un juez o tribunal competente con debidas garantías y dentro de un plazo razonable.⁷ A pesar del establecimiento de plazos en los distintos acuerdos la causa estuvo paralizada durante varios años, recién a fines de 2024, se tuvieron avances con el procesamiento de tres ex policías como autores y co-autores del hecho.⁸

En 1996, otro caso marcó a la Policía de Mendoza. Durante la madrugada del 31 de agosto, Alejandro Gómez Romagnoli, de 28 años, fue asesinado por un disparo luego de ser perseguido por cuatro patrulleros de la Policía de Mendoza.⁹ De acuerdo a los primeros relatos, el desenlace se dio luego de una persecución y un intercambio de disparos. Sin embargo, luego se comprobó que ni el joven ni el auto en el que se transportaba eran los buscados por la Policía. Se trató, de un caso de gatillo fácil que intentó ser justificado por los uniformados colocando pruebas falsas, como por ejemplo un arma que luego fue comprobado que no funcionaba. Este caso también trascendió las fronteras, ya que fue el primero en 1999 en llegar a la CIDH por parte del acusado, ya que se le negó el derecho al recurso.¹⁰

Un año más tarde, en septiembre de 1997, el joven Sebastián Bordón, de tan sólo 18 años, fue asesinado por la Policía de Mendoza.¹¹ Este caso de violencia institucional evidenció el abuso de poder por parte de la fuerza, ya que estuvo plagado de irregularidades, desde su desaparición hasta desviaciones en la causa mediante la utilización de testigos y versiones falsas. El cuerpo del joven fue encontrado diez días después de su desaparición con signos de violencia en un lugar que sospechosamente ya había sido rastrillado. Inmediatamente, el

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Paulo C. Guardatti/Argentina. Informe 31/97. Caso 11.217. Soluciones amistosas (14 de octubre de 1997)

⁸ Redacción (2024). Quiénes son los tres ex policías detenidos por el caso Guardati, la desaparición forzada en democracia que sacudió a Mendoza. Los Andes Diario. <https://www.losandes.com.ar/policiales/quienes-son-los-3-ex-policias-detenidos-por-el-caso-guardati-la-desaparicion-forzada-en-democracia-que-sacudio-a-mendoza>

⁹ Redacción (2021). Caso Gómez Romagnoli: a 25 años de un crimen con balas policiales. Los Andes Diario. <https://www.losandes.com.ar/policiales/caso-gomez-romagnoli-a-25-anos-de-un-crimen-con-balas-policiales>

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Gorioitía vs Argentina. Derecho al Recurso. Sentencia. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas (2 de septiembre de 2019)

¹¹ Redacción (2019). La muerte de Sebastián Bordón: el caso que logró la creación del Ministerio de Seguridad. Los Andes Diario. <https://www.losandes.com.ar/la-muerte-de-sebastian-bordon-el-caso-que-logro-la-creacion-del-ministerio-de-defensa>

governador de la provincia, Arturo Lafalla, se involucró en el caso, designando a Alejandro Cazabán para que llevara a cabo la investigación. Cazabán apuntó rápidamente en contra de los policías y decidió que fuera otra la fuerza que llevara a cabo la investigación. El juicio fue uno de los más largos de la historia de Mendoza y finalizó con seis condenados, tanto por lesiones graves y abandono de personas como por encubrimiento.

Dos meses después del caso de Sebastián Bordón, la Policía de Mendoza se vio involucrada en otro homicidio. En ese momento, el ministro de Gobierno, Félix Pesce, declaró que todos los efectivos implicados en hechos delictivos serían apartados de sus funciones. “Si aún quedan bolsones autoritarios en la fuerza, los vamos a aniquilar, porque está en juego la seguridad de nuestra gente”,¹² afirmó, subrayando la necesidad de contar con una nueva policía, reconciliada con la comunidad y no enfrentada a ella.

La necesidad de una reforma profunda no sólo se hizo evidente por los hechos de violencia institucional anteriormente mencionados, sino también por el aumento de los índices de inseguridad y por los reclamos realizados por la misma fuerza.

A pesar de la aplicación de metodologías más severas contra el crimen, esto no provocó una disminución del número de hechos delictivos, sino por el contrario estos se incrementaron considerablemente. Durante la década del 90, en tan sólo 5 años la provincia registró un aumento del 98,5% de los delitos de acuerdo a las estadísticas oficiales. Esto impactó en el vínculo entre la Policía y la ciudadanía, ya que se percibía que era una institución obsoleta para combatir el delito que se había complejizado (Righini, 2007).

En esta misma década, en 1998, los uniformados de la Policía de Mendoza se rebelaron, abandonando sus puestos y tomando sus herramientas de trabajo para manifestarse.¹³ La rebelión se desató luego del sepelio del oficial Héctor Castillo, asesinado mientras cumplía funciones en un control vehicular. El autor del hecho fue detenido horas después y se comprobó que había sido golpeado, lo cual implicó que se les abriera un sumario a varios efectivos de la fuerza. Esto desató el enojo de los policías, que se dirigieron a la Legislatura de Mendoza, donde se instalaron para reclamar al gobierno, allí fueron ganando apoyo de colectiveros, taxistas, e incluso dirigentes sindicales que entendían que no podían estar ausentes de un reclamo que en parte era salarial. A su vez, la opinión pública parecía estar del lado de los policías sublevados. Una encuesta realizada por el Diario Los Andes durante los sucesos señalaba que más del 80% de los encuestados estaba de acuerdo con

¹² Redacción (1997). Otro homicidio involucra a la Policía de Mendoza. La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/otro-homicidio-involucra-a-la-policia-de-mendoza-nid79260/>

¹³ Verderico, J. L (2020). Cómo fue la rebelión de la Policía de Mendoza en 1998 y cómo se sofocó. Diario Uno. <https://www.diariouno.com.ar/sociedad/como-fue-la-rebelion-la-policia-mendoza-1998-y-como-se-sofoco-n576744>

las protestas. En este sentido, la población consideraba que los policías debían ganar más y tener menos restricciones procesales.¹⁴

Imagen 1: Diario Los Andes. Presión y caos policial.



Fuente: Diario Los Andes, 20 de octubre de 1998. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

¹⁴ Redacción. (1998, 21 de octubre). Más del 80 por ciento de la gente está de acuerdo con la protesta. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín

Imagen 2: Noticia del Diario Los Andes. “Saquearon dos comercios para llevarse comida”



Fuente: Utopía y Realidad: testimonio de un gobernador (1995-1999). Arturo Lafalla.

En el petitorio “indeclinable” que le habían elevado al gobierno provincial mencionaban:

1. Reforma del Código Procesal Penal
2. Reforma de la Ley N° 4747 para el personal policial
3. Equipamiento acorde con la situación delictual del momento
4. Aumento salarial inicial del 50%
5. 8 horas de trabajo por 24 de descanso y sin recargos
6. Suprimir los servicios en bancos para que se hagan cargo las entidades privadas
7. Que no se destinara personal policial en procedimientos judiciales
8. Eliminar las custodias personales
9. Patrullaje en móvil o a pie en pareja, eliminando las paradas fijas
10. Aumento de la planta de personal
11. Jerarquización inmediata para el personal policial
12. Pago inmediato del plus por recargo de servicio, antigüedad y tiempo mínimo
13. Participación plena y representación de todos los cuadros en las reformas institucionales

Si bien muchos de estos pedidos eran coherentes, el Gobernador Arturo Lafalla consideraba que la causa del enfrentamiento era otro. Entendía que era una clara protesta contra la política de su gobierno que se había enfrentado a la Policía por el caso Bordón, pero no sólo contra el ejecutivo provincial sino también contra el poder judicial al que mencionaban

como culpable ya que, mientras ellos arriesgaban la vida para detener a los delincuentes, estos mismos eran liberados por los jueces “*por la otra puerta*”. Sin mencionarlo como tal, pero dándolo a entender a través de sus comunicados exigían mayor “mano dura” y la “protección” para aplicarla no sólo por parte del poder judicial sino también por parte de los medios de comunicación que habían dejado a la vista los excesos de la policía frente a los casos de violencia institucional (Lafalla, 2010).

Días después, luego de varias jornadas de tensión, ya que las clases estaban suspendidas y los bancos y estaciones de servicio con horarios reducidos, se llegó a un acuerdo entre el gobierno y los policías que se manifestaban. De acuerdo a lo anunciado, se les iba a conceder el aumento salarial, así como también se les prometió que ningún policía sería sancionado y que la conducción de la fuerza quedaba ratificada. El gobernador, a los fines de mostrar una posición estabilizada del gobierno señaló que todo había finalizado “sin un vidrio roto”, pero que los problemas de fondo persistían, por lo que era necesario abordar la problemática con un plan en el mediano y largo plazo mediante la aplicación de una ley estratégica de seguridad, de esta manera reforzaba la necesidad de reformar urgentemente el sistema de seguridad pública.

Imagen 3: Noticia del Diario Los Andes. “La rebelión policial. El conflicto paso a paso.”



Fuente: Diario Los Andes, 23 de octubre de 1998. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

A pesar de la crisis las promesas con los efectivos acuartelados no se concretaron. Años después, Alejandro Cazabán, primer Ministro de Seguridad y primer civil en dirigir a las

fuerzas de seguridad de Mendoza, mencionó que “los acuerdos bajo presión no tienen validez. No existen. Y todos esos puntos fueron firmados bajo presión de personas armadas”.¹⁵

Finalmente, la relevancia de este hecho no sólo se dio por el clima de tensión generado en la provincia y en el país, sino por sus consecuencias. Por un lado, la Policía de Mendoza perdía autonomía delegando la conducción de la fuerza a un civil en su carácter de Ministro de Seguridad. Además, estos hechos dejaron en evidencia la desconexión entre la policía y la política, no sólo por el hecho sino por el desconocimiento por parte de quienes gobernaban de la situación interna de la policía, como consecuencia los principales dirigentes del gobierno y de la oposición coincidieron en que el problema era más profundo que los reclamos de mejoras salariales y de equipos, por lo que era necesario un trabajo en conjunto no sólo para salir de la situación de tensión sino para establecer a la política de seguridad como una política de Estado y lograr una reforma integral del sistema (Righini, 2007).

Después de esta rebelión y mientras aún se realizaba el juicio por el caso de Sebastián Bordón, el gobernador buscó reestructurar el sistema de la policía involucrando al poder civil y político en el funcionamiento del accionar policial. Para ello, acordó con los líderes de los principales partidos de la oposición; la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Demócrata (PD). Con esta decisión se creó en diciembre de 1999 el Ministerio de Justicia y Seguridad de Mendoza, que quedó a cargo de Alejandro Cazabán. De acuerdo con palabras del entonces ministro:

“El primer paso para iniciar el proceso de cambio consistió en el reconocimiento por parte del gobierno de que el sistema policial vigente durante el presente siglo se encontraba en un estado de agotamiento e ineficacia para atender la problemática de seguridad. Entendimos que había que iniciar un profundo proceso de transformación de nuestra policía” (Seguridad Pública. Informe de Gestión, 1999).

Como se menciona en el Informe de Gestión del Gobierno de Mendoza en torno a la Seguridad Pública (1999) este proceso de transformación tuvo como concepto fundamental y fundante la asunción por parte del poder civil de la conducción, el control y la planificación del sistema policial. No se agotó meramente en la creación del Ministerio de Seguridad, sino que implicó una reforma estructural de la Policía, que buscaba cambiar la relación entre la sociedad civil, el gobierno y la policía a través de acciones que permitieran profesionalizar, jerarquizar y capacitar a la fuerza, incorporando valores propios de la naciente democracia.

¹⁵ Verderico, J. L (2020). Cómo fue la rebelión de la Policía de Mendoza en 1998 y cómo se sofocó. Diario Uno. <https://www.diariouno.com.ar/sociedad/como-fue-la-rebelion-la-policia-mendoza-1998-y-como-se-sofoco-n576744>

El consenso sobre la necesidad de la reforma policial así como la elaboración de las leyes se fundó en el acuerdo político de los principales partidos políticos de Mendoza, es así como se inicia la reforma policial en el año 1998 a través de la sanción de la ley provincial N° 6651, que creó el Ministerio de Justicia y Seguridad, la ley provincial N° 6652 de reestructuración de la policía, la ley N° 6721 que sentaba las bases del sistema de seguridad pública provincial y finalmente la ley provincial N° 6722 de policías de la provincia de Mendoza, las dos últimas reglamentadas en el año 1999 a través de los decretos N° 2919 y 2920 respectivamente.

Imagen 4: Noticia del Diario Los Andes. Una apuesta fuerte de Lafalla con el consenso de la Alianza y demócratas.



Fuente: Utopía y Realidad: testimonio de un gobernador (1995-1999). Arturo Lafalla.

Como se mencionó anteriormente, si bien la reforma tuvo como principal objetivo la implementación de una dirección superior civil del sistema policial, tuvo como eje ordenador la participación comunitaria. Además, se eliminó la diferenciación entre oficialidad y suboficialidad, así como también se creó el Instituto Universitario de Seguridad Pública (IUSP) como única instancia de educación para aspirantes y miembros de la fuerza policial.

De esta manera de acuerdo a Alberto Binder (2005) se le dio un giro de 180 grados al tradicional desgobierno político sobre los asuntos de la seguridad pública y se abrió el camino

para el inicio de una modernización integral del sistema de seguridad provincial, que trascendía la voluntad de un gobierno. Como mencionaba Alejandro Cazabán en el Informe de Gestión del Gobierno de Mendoza (1999) se requería del consenso de los partidos de la provincia en cuanto a las líneas estratégicas de reestructuración, ya que el proceso ocuparía más de un ciclo de gestión gubernamental.

Imagen 5: Noticia del Diario Uno. Un histórico acuerdo político cambia el sistema de seguridad.



Fuente: *Utopía y Realidad: testimonio de un gobernador (1995-1999)*. Arturo Lafalla.

Capítulo II. Modelos de gestión policial: características, aplicaciones y limitantes

La policía como institución: orígenes, funciones y modelos

De acuerdo a Lasierra (2015), el origen de la policía como institución está relacionado con dos cuestiones principales. En primer lugar, con el Estado como organización política creada para garantizar la seguridad de la población, y que, por lo tanto, debe establecer los mecanismos necesarios para concretar dicho objetivo. Weber suscribía a la idea de que *“todo Estado está basado en la fuerza”* y que el Estado contemporáneo es una comunidad humana que reivindica con éxito, por su propia cuenta, el monopolio de la violencia física legítima (Monjardet, 1996).

La segunda cuestión vinculada al origen de la policía es el proceso de urbanización, que ha transformado sus formas de funcionamiento, principalmente como consecuencia de la industrialización. Desde la primera Revolución Industrial, las ciudades comenzaron a experimentar profundos cambios, entre ellos el aumento en la circulación de personas y la conformación de sectores habitados por personas pertenecientes a clases sociales de bajos ingresos, especialmente trabajadores informales. Esta situación implicó la necesidad de nuevas instituciones capaces de enfrentar el desorden y el descontento social. Es así como la institución policial emerge como una de las principales estructuras formales del Estado para el control social, encargada de velar por la seguridad ciudadana mediante la vigilancia y la imposición de sanciones a quienes infringen la ley (Lasierra, 2015).

Esta fuerza, denominada Policía, es definida por Mariana Aguado (2023; p. 10) retomando a Bayley como *“personas autorizadas por un grupo para regular, mediante la aplicación de la fuerza física, las relaciones interpersonales que se verifican dentro de dicho grupo”*. De esta definición se desprenden una serie de atributos esenciales para comprender su funcionamiento.

El primero de estos atributos es la autorización colectiva, entendida como la licencia conferida por el grupo de ciudadanos para el ejercicio de la actividad policial (Aguado, 2023). El segundo atributo es la fuerza física, condicionada por su uso legítimo y monopolizado por el Estado para enfrentar conductas consideradas inapropiadas, debidamente prohibidas por un marco normativo. Autoras como Monjardet (1996; p. 13) señalan que este monopolio se sostiene en tanto el Estado, por su superioridad, prohíbe *“cultivar otro recurso a la violencia, o de contenerlos en los marcos que el Estado mismo autoriza”*. El tercer atributo es el uso interno, ya que la institución se genera dentro de un grupo de personas que comparten un mismo territorio.

En función de lo anterior, puede afirmarse que la policía, al aplicar la fuerza del Estado, se define por su relación con la sociedad. Es decir, no tiene contenido en sí misma, sino que

sus valores y su misión dependen del mandato que la sociedad le asignara. Por ello, los procesos históricos no solo la contextualizan, sino que la definen (Monjardet, 1996). A su vez, al cumplir funciones de seguridad pública reforzó el vínculo con la sociedad, ya que, de acuerdo con el Diccionario LID de inteligencia y seguridad (2013), esta se entendía como una actividad orientada a asegurar la protección colectiva de personas y bienes, así como a salvaguardar el orden y la tranquilidad necesarios para el desarrollo de una normal convivencia ciudadana y el libre ejercicio de los derechos y libertades. La policía, entonces, cumplía una función social prestando un servicio que respondía a la organización de la comunidad. Si no existiera población, Estado ni conflictos derivados de su dinámica, no habría sido necesaria la vigilancia del cumplimiento de normas sociales para garantizar la supervivencia del grupo

Definir concretamente las funciones de la policía resulta complejo debido a varios factores: su actuación en amplios términos territoriales, la prestación del servicio las 24 horas del día los 365 días del año, y su condición de ser el agente estatal de más fácil acceso. Por ello, en muchas ocasiones se le asignan tareas que exceden su competencia. Según Torrente (1997), la policía interviene en situaciones en donde se quiebra el orden social, la equidad, la paz o los derechos de un ciudadano. Así sus funciones son amplias, difusas y difíciles de delimitar: pueden ir desde resolver un delito concreto, como un asesinato, hasta intervenir en situaciones como conflictos familiares, la custodia de funcionarios, la búsqueda de menores o la asistencia de primeros auxilios (Lasierra, 2015).

En las democracias occidentales, la policía opera más a partir de su fuerza simbólica -es decir, por su representación como autoridad estatal- que por la aplicación efectiva de la fuerza. En palabras de Monjardet (1996) retomando a P.K. Manning, la policía tranquiliza a la ciudadanía al representar la posibilidad de ejercer la violencia, aunque ese otro al que se enfrenta “nunca puede ser derrotado”, ya que la policía actúa como anexo del Estado cuya función es garantizar derechos.

Para concretar sus tareas de seguridad, es necesario definir más específicamente las funciones policiales. En Mendoza, la ley N° 6722 (1999) establece las normas generales que rigen el funcionamiento, la organización y los recursos humanos de la Policía. En su artículo 2, define que el servicio público de seguridad consiste en proteger los derechos de los habitantes de la provincia, mantener el orden público y la paz social, y asegurar la plena vigencia de la Constitución Nacional y Provincial.

A pesar de esta definición legal, las funciones asignadas a la policía dependen en gran medida del modelo institucional al que se adscribe, el cual varía según el país y el territorio. Se afirma que:

“Existen, indudablemente, tantos modelos policiales como países en el mundo; los sistemas de seguridad pública de cada país derivan en último análisis de su historia, y los modelos extranjeros que pueden adoptarse sufren un proceso de adaptación a la historia y realidades locales” (Ugarte, 2003; p. 1).

En algunas ocasiones, para simplificar la clasificación de los modelos y las políticas de seguridad, estas se identifican según criterios ideológicos, en función de su cercanía a modelos securitarios de izquierda o de derecha. De acuerdo con Constantino (2014), este criterio ideológico solía contemplar dos dimensiones: por un lado, la forma de gobierno del sistema de seguridad y, por otro, las acciones a desarrollar para prevenir el delito, investigar y enjuiciar a los presuntos delincuentes, así como castigar a los criminales.

Por ello, aunque puedan identificarse ciertos modelos, estos no son puros, ya que cada uno incorpora elementos de los anteriores. Sin embargo, hay dos elementos clave que permiten distinguirlos: la legitimación y la misión institucional, los cuales influyen notablemente en la concepción del entorno y de la actividad policial.

Además, la institución se configura en torno a una cultura policial específica, con valores, principios y mecanismos para enfrentar los problemas propios de la función. Esta cultura está marcada por dos factores; en primer lugar, la imprevisibilidad del curso de las intervenciones, ya que incluso tareas rutinarias, como un control de tránsito, pueden derivar en situaciones de riesgo físico. En segundo lugar, la discrecionalidad requerida, ya que muchas decisiones deben tomarse rápidamente sin posibilidad de un análisis exhaustivo. Ambos factores favorecen la consolidación de un espíritu de cuerpo, caracterizado por una fuerte lealtad y cohesión interna (Lasierra, 2015).

Siguiendo a Lasierra, es posible identificar tres modelos policiales principales: gubernativo, profesional y comunitario o de prestación de servicio. Si bien los dos últimos serán desarrollados en los próximos apartados, es importante destacar algunas características del modelo gubernativo. Bajo este enfoque, la función policial se entiende a partir de su subordinación directa al gobierno, el cual imparte las órdenes de actuación.

El Estado, como figura política tiene la función primordial de mantener el orden social y político mediante dos medios: el monopolio de la producción de leyes y el uso de la fuerza para garantizar su cumplimiento. Este modelo resulta central, ya que a partir de él surgen las policías en el sentido moderno de la palabra, con la misión de ejercer la fuerza legítima delegada por el Estado. Si bien este rasgo es característico del modelo gubernativo, permite comprender que, en esencia, la policía es un órgano dependiente del gobierno, encargado de ejercer el poder coactivo legítimo del Estado (Lasierra, 2015).

Al ser un modelo que responde al sistema político, no sólo es más permeable a las luchas de poder de los distintos grupos o partidos, sino que también responde directamente

al mismo; en sistemas políticos dónde no se respetan los derechos de los ciudadanos y el estado de derecho es vulnerable o cuestionable, la policía también lo será. Un ejemplo de ello, como lo mencionamos, fue el caso de la policía durante las distintas dictaduras que vivió Argentina, en dónde la institución policial al ser un cuerpo dependiente del Estado y el mismo al ser cooptado por los militares, reforzaron no sólo aspectos militarizados, sino que también continuaron con la línea de represión y abuso de los derechos de la ciudadanía.

Sin embargo, cabe mencionar que no es totalmente necesario estar bajo un modelo autoritario o dictatorial, sino que aún en regímenes democráticos pueden existir policías que responden al Estado y que se contradicen a determinados valores democráticos, es lo que se suele llamar “paradoja de la democracia”¹⁶ ya que la población en América Latina y el Caribe posee una perspectiva positiva de la democracia pero a su vez también de los líderes que la socavan. Un ejemplo de ello puede ser Nayib Bukele en El Salvador, quién cuenta con altos niveles de aprobación gracias a su fuerte impronta securitaria, basada en el control y la violación sistemática de derechos humanos, caracterizado por Andrea Maldonado (2024) como “deriva autoritaria”. El “Modelo Bukele” tiene fuertes rasgos del Modelo de Policía Tradicional ya que afronta el orden público a través de un gran despliegue, no sólo de la Policía en cooperación con otras fuerzas de seguridad como el ejército, sino principalmente de los servicios de información y vigilancia, centrándose a nivel operativo en la gestión de la masa a través de numerosos efectivos y ampliación de cárceles.

A pesar de cambios y transformaciones en las policías, el modelo gubernativo o tradicional ha logrado permear características y estrategias en todas las policías. En el caso de Argentina a pesar de haber retomado la democracia y haber modificado en mayor o menor medida la mayoría de policías en el país, en los momentos de intervención se observan fuertes rasgos de este modelo. Un ejemplo de ello es la utilización de la incapacitación selectiva o estratégica propia del modelo que se basa en altos niveles de negociación para actores que integran el sistema político como sindicatos mayoritarios o partidos políticos y persecución a grupos que no forman parte de los acuerdos tradicionales y que cuestionan el sistema (Lasierra, 2015).

Para observar la utilización de esta estrategia en las policías de Argentina podemos usar dos manifestaciones recientes a modo de comparación. En primer lugar, la movilización en defensa de las Universidades Públicas el 23 de abril y el 2 de octubre de 2024 contaron con presencia policial mínima a lo largo del país, buscando respetar los derechos de los manifestantes y con cierta tolerancia ante las perturbaciones del orden, la comunicación en

¹⁶ De acuerdo con el “Informe sobre Desarrollo Humano 2023/2024: salir del estancamiento” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) existe una “paradoja de la democracia” en dónde si bien existe un apoyo inquebrantable a la democracia, existe un apoyo creciente a los líderes que buscan socavarla, asociando el apoyo al sistema a la performance de los gobiernos en materia de política de seguridad y demostrando una débil asociación a los valores de la democracia.

este caso entre las organizaciones convocantes (principalmente universidades públicas, sindicatos y partidos políticos) pareció haber sido fluida ya que son participantes del sistema estatal, por lo cual la intervención tuvo que ver con el diálogo y el cuidado de la manifestación. Mientras que, otras intervenciones igual de legítimas pero convocadas desde otros ámbitos, como las de jubilados, muchos de ellos autoconvocados y acompañados por simpatizantes de clubes de fútbol fueron reprimidas como el pasado 12 de marzo de 2025, esto debido a que son identificados por la policía como grupos antisistema, que cuestionan el orden establecido, con los cuales la negociación desaparece y el respeto por el derecho a la manifestación es el mínimo, tal y como se puede entrever en las posteriores declaraciones de la Ministra de Seguridad de la Nación Patricia Bullrich.¹⁷

A modo de conclusión de este apartado, si bien se pueden adoptar características de distintos modelos, basar la legitimidad en distintas fuentes o incorporar rasgos profesionalización, autonomía o vinculación, la policía depende directamente del sistema político por lo cual tanto la institución como la política de seguridad pública siempre estará atravesada por las disputas de poder que se dan por la conducción del Estado o por la oposición al mismo.

El modelo de policía “profesional”

El modelo profesional surge en la primera mitad del siglo XX en Estados Unidos. Su principal impulsor fue August Vollmer, primer Jefe de la Policía de Berkeley, California, reconocido como “el padre de la policía moderna”. Vollmer no sólo conceptualizó el modelo, sino que también lo promovió y difundió activamente.

Como se mencionó en el primer apartado de este capítulo, las realidades urbanas transforman a las instituciones policiales. Por ello, ya en el siglo XIX se evidenciaba la necesidad de crear y promover una policía profesional capaz de enfrentar los nuevos desafíos que imponían sociedades crecientemente urbanizadas. En contraste con el modelo gubernativo vigente hasta ese momento, el modelo profesional busca evitar el subjetivismo y establece objetivos claros para sus integrantes: combatir el gran mal de la sociedad, es decir, el delito (Lasierra, 2015).

Este modelo parte de la premisa de que la policía es la única institución con la capacidad -y el conocimiento- necesarios para intervenir eficazmente en materia de seguridad. Aquí cobra especial relevancia el análisis sobre el origen de su autoridad y legitimidad. Según Lasierra, existen distintas formas de obtener autoridad: que las personas

¹⁷ Bertoia, L (2025). Un operativo ilegal y nuevas amenazas. El método de Patricia Bullrich para organizar represiones violentas y mentir para los medios amigos. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/810668-patricia-bullrich-justifica-la-represion-con-mentiras-y-mas->

reconozcan una fuerza irresistible en una organización; que, mediante el contrato social, los ciudadanos le deleguen esa autoridad; o que se le atribuya un conocimiento especializado, distinto y superior al del común de la sociedad. Aunque la policía no es ajena a las dos primeras fuentes, en este modelo su legitimidad descansa fundamentalmente en el saber experto.

De acuerdo con Lasierra (2015), Vollmer sostenía que la profesión policial debía basarse en la ciencia para ganarse el respeto y la independencia, tanto de la ciudadanía como de las autoridades. Esto implicaba trasladar el conocimiento científico al personal, a los procedimientos y recursos, y a una exigencia ética acompañada de respeto por la ley. Nuevamente, se evidencian dos diferencias sustanciales respecto del modelo anterior. En primer lugar, las condiciones laborales de los agentes eran sumamente precarias e inestables, lo que dio lugar a un movimiento reivindicativo del derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva. En este contexto, la profesionalización de la tarea policial implicó un aumento del estatus y del prestigio social, así como mejoras en las condiciones laborales y salariales (Lasierra, 2015).

En segundo lugar, se planteó la necesidad de construir un modelo que convirtiera a la policía en un contrapeso frente a las arbitrariedades del poder político. El modelo gubernativo, al centrarse en la protección del orden político, había derivado en una fuerte influencia partidaria y en una acción policial poco imparcial, sujeta a los intereses del poder de turno. Para combatir esa arbitrariedad, el modelo profesional propone no sólo una planificación y actuación basada en el conocimiento, sino también un estricto apego a la legalidad. La normativa se convierte en un elemento central: organiza la acción policial, guía sus decisiones y actúa como fuente de legitimación política. Autores como James Wilson y Gonzalo Jar Couselo incluso califican al modelo como legalista, por considerar esta característica como su rasgo más distintivo (Aguado, 2023).

A diferencia de otros modelos, como el comunitario, la legitimidad del modelo profesional no se apoya en la opinión ciudadana. Este modelo parte de la premisa de que la ciudadanía carece de conocimientos en materia de seguridad; por lo tanto, sus preferencias no deben ser tenidas en cuenta, ya que muchas veces buscan favores de la policía o incluso son las mismas personas que cometen infracciones. Por ende, la interacción con el público no se valora de manera positiva: es la policía quien debe identificar las necesidades y prioridades en seguridad, dado que posee el conocimiento necesario para hacerlo.

En función de esto surgen algunas interrogantes ya que ni siquiera en el ámbito privado se ignoran las preferencias de quienes consumen los bienes y servicios que se ofrecen ¿Cómo puede la policía ignorar totalmente las preferencias y necesidades de los usuarios o destinatarios del servicio público que ofrecen? sino es a través de la ciudadanía ¿Cómo se construye la información y el conocimiento necesario para poder intervenir?

El modelo sí valora la interacción con el público únicamente en dos casos: como destinatarios de consejos de seguridad en donde se difunden precauciones para que eviten ser víctimas de delitos o posibles generadores de riesgos; y como fuentes de información relevante para la actuación policial (Lasierra, 2015).

Aquí surge uno de los primeros obstáculos del modelo: si bien el dominio de conocimientos y técnicas le otorga a la institución capacidad para enfrentar el delito e incluso definir políticas públicas de seguridad, la distancia con la población limita su efectividad. La falta de confianza y cooperación ciudadana condiciona su capacidad de garantizar la seguridad, ya que, si bien se puede proveer de recursos a la fuerza y desarrollar estrategias en base al conocimiento científico, si no existe confianza con el público la colaboración se dificulta enormemente.

El contacto con lo social resulta incómodo para este modelo. En los incidentes de orden público, por ejemplo, la policía se ve llevada al límite de su pretendida neutralidad. Aun así, se la considera la única fuerza con la formación y autoridad necesaria para enfrentar la violencia. Por ello, suele aplicar una estrategia de intervención intensa, influida por un legalismo formal: ante cualquier infracción del orden, se interviene con el uso de la fuerza y detenciones. El objetivo no es restablecer el orden público en un sentido social profundo, sino controlar el espacio y gestionar la masa.

Este énfasis en la infracción del orden releva un fuerte rasgo militarista: la policía se concibe como un “ejército del bien” que defiende a la sociedad frente a acciones consideradas “asociales”. Como el delito se convierte en una amenaza a la supervivencia social, las situaciones pasan a ser consideradas una “guerra” en donde los delincuentes son considerados como enemigos, no merecedores de ningún respeto ni protección, las causas, así como los derechos del infractor quedan en un segundo plano, aunque se entre en contradicción con la normativa, el único objetivo y preocupación es combatir el delito y vencer al delincuente entendido como un enemigo de la sociedad.

El militarismo también se refleja en la organización interna: existe una jerarquía rígida y una estricta disciplina. La policía funciona como una máquina burocrática en la que cada miembro cumple funciones específicas mediante protocolos estandarizados. Esta estandarización, producto del saber científico, permite homogeneizar la intervención policial, reduciendo el riesgo de corrupción o influencias externas.

Bajo este modelo, se espera que los agentes se limiten a ejecutar los procedimientos definidos por los superiores, quienes idealmente son los más capacitados del colectivo. Las instrucciones deben circular de manera vertical, y los subordinados deben contar con la información y recursos necesarios para cumplirlas. Salirse del protocolo equivale a introducir elementos ajenos al saber profesional, lo que pone en riesgo la efectividad de la acción. Por

ello, se procura reducir al mínimo la discrecionalidad, considerada una fuente de arbitrariedad y corrupción.

En este marco, los procesos de selección y ascenso deben basarse en la acreditación de conocimientos profesionales y en el cumplimiento estricto de la ley. El acceso y la formación deben apoyarse en mecanismos objetivos y en una alta especialización.

Esto explica que si, por ejemplo, un vecino se quejaba de la inseguridad en un barrio, pero el agente -basado en su saber técnico- consideraba que la zona era lo suficientemente segura, desestimara la demanda. El modelo utiliza indicadores como la cantidad de detenciones o la resolución de delitos, y no concede importancia a encuestas de victimización y opinión pública. Considera que solo la policía tiene el conocimiento certero sobre el delito, por lo que se asume como una institución autosuficiente para identificar, enfrentar e investigar los hechos delictivos.

Esa creencia en la autosuficiencia lleva al rechazo de controles externos. En su lugar, se proponen mecanismos internos de vigilancia y control ético y legal, con el objetivo de proteger el prestigio institucional y excluir a quienes desvíen su conducta. Solo se admite responsabilidad externa cuando los índices delictivos -considerados relevantes por la propia institución- aumentan, pese a los ajustes aplicados.

Esta posición genera una crítica importante: al rechazar evaluaciones externas y utilizar indicadores internos poco fiables, se eleva la presión para manipular los registros a fin de consolidar la legitimidad de la actuación policial.

Otra crítica radica en la contradicción que supone formar agentes con altos niveles de especialización técnica y, al mismo tiempo, desconfiar de su capacidad de juicio, protocolizando incluso las intervenciones más simples y promoviendo respuestas casi automáticas.

Sin embargo, la crítica más severa es la distancia con la ciudadanía. Muchos delitos están atravesados por factores económicos, políticos o sociales que escapan al accionar policial. Pese a ello, la policía bajo este modelo no busca generar una sensación de seguridad en la población. Al intentar aislarse del poder político, desconoce también las decisiones de los representantes democráticos. Como advierte Lasierra (2015), esto puede frustrar las expectativas de los votantes cuando un partido gobernante no puede implementar sus propuestas por consideraciones técnicas de la fuerza policial.

Así, al ignorar los mecanismos de representación ciudadana, la policía adopta una posición política: rechaza la legitimidad de los actores electos y se erige como la única institución capaz de interpretar la realidad y definir la política de seguridad, avanzando hacia el autogobierno institucional.

A pesar de las críticas, es necesario reconocer los aportes del modelo para el desarrollo posterior de las policías. Entre ellos se destaca el intento de eliminar la utilización

partidista de la fuerza, la dignificación de la profesión, el aumento de su estatus y la incorporación de parámetros objetivos de actuación. También cabe resaltar la apuesta por una policía basada en la ciencia, que promueve la investigación empírica sobre fenómenos vinculados a la seguridad, incluso cuando estos estudios evidencian las limitaciones del propio modelo (Lasierra, 2015).

El modelo de policía “comunitaria o de prestación de servicios”

Resulta difícil identificar con claridad el origen del modelo de policía comunitaria. Por ejemplo, la criminología norteamericana lo sitúa en la década de 1970 como una respuesta al fracaso del modelo profesional. Sin embargo, su mayor desarrollo y referencia se ha dado en Europa, especialmente en las policías de Inglaterra. De hecho, aunque no existe consenso sobre su origen, Lasierra (2015) sostiene que las bases ideológicas del modelo deben ser buscadas en la creación de la Policía Metropolitana de Londres y en la posterior conformación de diversos cuerpos del sistema policial de Reino Unido.

Esta falta de consenso también se observa en la diversidad de denominaciones que recibe el modelo, muchas veces contradictorias entre sí. En Francia e Italia, por ejemplo, se habla de “policía de proximidad”, mientras que en España se lo conoce como “Policía de Barrio”. En la presente tesina se opta por utilizar la expresión “Policía comunitaria”, una expresión más difundida en Estados Unidos e Inglaterra, con el objetivo de evitar imprecisiones. Como señala Lasierra (2015), retomando a Bayley, en muchos casos el término ha sido utilizado para describir sistemas centrados en patrullas a pie y en la aplicación agresiva de ordenanzas municipales, prácticas que no responden a los principios básicos del modelo. De allí que *“el término ha sido usado tan a menudo de manera imprecisa que ha perdido valor”* (Lasierra, 2015; p. 287).

Según Gorri, Lecaro y Repetto (2003), el modelo de policía comunitaria se inscribe dentro de un paradigma de solución de problemas, proponiendo una concepción más amplia de la institución policial. Se concibe a la policía como una agencia estatal que debe abordar una gama diversa de conflictos sociales, los cuales se han complejizado en las sociedades contemporáneas debido al aumento progresivo del crimen y la violencia, en un contexto de urbanización acelerada, crisis económicas recurrentes, pérdida de legitimidad estatal y expansión del narcotráfico y el crimen organizado (Lizarazo Vargas, 2010).

En este marco, hacia finales del siglo XX el Estado comienza a perder legitimidad frente a diversas crisis socioeconómicas, lo que da lugar a la proliferación de organizaciones de asistencia directa. La década de 1990 se caracteriza por el auge de las organizaciones de la sociedad civil, que comienzan a articularse en torno a necesidades específicas (Gorri, Lecaro y Repetto, 2003). Se evidencia así no sólo la incapacidad del Estado para hacer frente a ciertas problemáticas, sino también el agotamiento de los modelos policiales existentes.

Frente a una realidad más compleja, ni el Estado, ni la Policía logran sostenerse como únicos garantes del orden (Binder, 2005).

Buscando una definición más concreta para diferenciarse de otros modelos, Ugarte (2003) afirma que el comunitario surge del ejercicio *“de la función policial por parte de ciudadanos comunes, investidos de facultades policiales por parte del Estado”* distinguiéndose del modelo de policía de Estado cuyo poder real y ejercicio surge de arriba hacia abajo. Así, se pasa de una organización primitiva, basada en el consenso social a una que se apoya en el consenso ciudadano, donde los miembros de la comunidad asumen la función policial, el cumplimiento de la ley y obtienen la aprobación social y la legitimación de su accionar a través de sus pares ciudadanos. En esta línea, Martín (1990) sostiene que el contrato social sería el fundamento de este modelo, dado que un ciudadano uniformado no representa el poder ante el ciudadano sino el poder ciudadano.

Desde esta perspectiva, el vínculo entre la policía y la sociedad cambia radicalmente. A diferencia del modelo tradicional, los policías no se aíslan de la comunidad, sino que se integran a ella. El objetivo central del modelo es conocer las necesidades explícitas de la ciudadanía, lo cual exige un diálogo permanente que guíe tanto la investigación como la intervención policial. Este canal de comunicación contribuye a que la población se sienta segura y protegida (Lasierra, 2015).

En este contexto, cobra especial relevancia la noción de seguridad subjetiva, entendida como la percepción individual de seguridad. Rangugni (2009) advierte que esta *“sensación de inseguridad”* podría constituir un problema más grave que la presencia efectiva de delitos, ya que, como amplía Binder (2005), dicho sentimiento impulsaba el desarrollo de comportamientos de autoprotección o de evitamiento con el fin de reducir el riesgo de ser víctima de un delito. Más allá de la efectividad de estas medidas, la sensación de inseguridad redimensiona las rutinas de la vida cotidiana, generando impactos negativos como el abandono del espacio público y el surgimiento de una *“mentalidad de fortaleza”* que, a su vez, podría retroalimentar los procesos de exclusión y fragmentación social. En términos de labor policial, una relación constante y positiva entre la institución y la ciudadanía favorecía la cercanía institucional, reduciendo la inseguridad subjetiva y consolidando la legitimidad de la fuerza de seguridad.

Este modelo asimila la seguridad a un servicio público, y al ciudadano a un *“cliente”* que debe ser satisfecho, cuyas preferencias deben conocerse y cuyas necesidades deben atenderse. Sin embargo, este *“cliente”* no es pasivo. Como explica Lasierra (2015) citando a Feltes el modelo implica que la policía no puede llevar a cabo la provisión del servicio de manera aislada, por lo que el ciudadano participa activamente en la coproducción de la seguridad, colaborando en la protección de sus propiedades, su entorno y en la organización de actividades que colaboren con la cohesión social de su comunidad.

La comunicación entre la institución y el público es clave para dicha coproducción. Esta permite mejorar la seguridad subjetiva en dos sentidos: por un lado, fortalece la legitimidad de la policía al permitir que sus acciones sean aprobadas por la ciudadanía mediante el diálogo constante, que se convertirá en una guía de actuación aún más poderosa que la ley o las direcciones del gobierno; por otro lado, promueve el cumplimiento de la ley, dado que la legitimación de la institución influirá en el comportamiento normativo o anómico de la ciudadanía (Lasierra, 2015).

Esta metodología de actuación con eje en la comunicación resulta disruptiva para los sistemas tradicionales de seguridad, centrados en la fuerza y el cumplimiento legal. Al transformar la seguridad en un servicio adaptado a las necesidades locales, el modelo comunitario propone un enfoque multidimensional centrado en la dimensión humana de la seguridad (Sacasa, 2003).

En este contexto, la policía no goza de un estatus especial o de superioridad, sino que su legitimidad se basa en la provisión de un servicio a la ciudadanía siempre y cuando esta misma se lo encargue. Esto no significa renunciar al uso de la fuerza, sino reservarlo como último recurso, centrándose en la finalidad última de la organización más que en el poder derivado del Estado. La decisión de recurrir a ella dependerá tanto de la disposición institucional como del comportamiento del ciudadano (Lasierra, 2015).

Cuando surgen conflictos, la intervención policial busca canalizarlos pacíficamente y prevenir enfrentamientos violentos. Esto requiere anticipación y vínculos activos con el tejido social, con lo cual la comunicación y la participación cobran nuevamente relevancia. En manifestaciones públicas, por ejemplo, la estrategia se basa en dos principios: máxima interacción con los afectados y despliegue suficiente para evitar el uso de la fuerza.

Una estrategia clave es la negociación. Con el conocimiento del contexto social, a partir de la confianza generada con la comunidad, la policía puede conocer las finalidades y motivos de los manifestantes, así como establecer reglas claras para la protesta. Cuando es percibida como un actor facilitador, se incrementa el respeto por sus instrucciones. Esta negociación se aplica incluso a grupos radicales, sin embargo, cuando se prevé violencia, el despliegue masivo permite contener a los sectores violentos sin reprimir a quienes respetan las reglas (Lasierra, 2015).

Este enfoque exige agentes capacitados para comprender la complejidad social y diferenciar entre actores disruptivos y ciudadanos pacíficos. Se requiere así un perfil policial flexible y profesional.

La flexibilidad anteriormente mencionada implica que los efectivos tengan un mayor margen de acción discrecional en comparación con otros modelos, sin embargo, esta discrecionalidad tiene que ser utilizada de buena manera, como señala Wilson retomado por Lasierra (2015):

“...el modelo convierte una realidad, la gran capacidad real de actuar de manera discrecional de los agentes de base, en una virtud, la promueve y la convierte en un instrumento para responsabilizar a los agentes en la solución de los problemas de seguridad de la ciudadanía” (Lasierra, 2015, p. 312).

Si bien el modelo prioriza la capacidad del efectivo de actuar de manera discrecional, esto no significa que exista una desconsideración a la ley, sino que la misma se utiliza como una herramienta más, una guía esencial en un doble sentido; por un lado, porque su utilización garantiza el respeto de la ciudadanía ya que demuestra imparcialidad y evita arbitrariedades y abusos por parte de los miembros de la institución; por el otro, porque a través de ella se pueden cumplir los objetivos del servicio público, que no son otros que mitigar la inseguridad.

Se trata entonces que la Policía utilice a la ley como un marco de referencia, pero que no se convierta en una máquina ejecutora de la misma, sino adaptar su aplicación a la resolución de problemas y a la mejora de la percepción de seguridad.

Para que el efectivo pueda desarrollar la capacidad del uso de la discrecionalidad deben tenerse en cuenta dos aspectos; por un lado, el perfil de formación profesional debe ser adecuado, flexible y versátil; además, deben poder conocer las características socioeconómicas y humanas del territorio y de las poblaciones que lo habitan en dónde deberán intervenir. En palabras de Carillo Flórez (2000), algunas de las áreas que se deben priorizar bajo el modelo comunitario tienen que ver con:

- Construcción de relaciones duraderas y fructíferas con la comunidad
- Identificación y resolución de problemas
- Comunicación efectiva
- Capacitación permanente en nuevas problemáticas
- Relevamiento y búsqueda de información actualizada sobre la zona en la que trabajan
- Prevención del desorden público
- Trabajo asociativo y en red con otras instituciones civiles, así como del Estado provincial y municipal

Asimismo, la formación debe tener un perfil generalista, basando la organización en el patrullaje de base. Sus tareas tendrán que ver con la reacción inmediata frente a incidentes y detección de las demandas para luego derivar la acción a otras unidades.

Para ello, la organización policial debe ser descentralizada, permitiendo que las decisiones operativas se tomen a nivel local. Esto acelera la circulación de información y permite respuestas más eficaces. Un esquema jerárquico rígido entorpece estos procesos.

Aunque el poder judicial mantiene el control sobre las acciones policiales, como en todo estado de derecho, el modelo favorece mecanismos de control social más informales, como foros ciudadanos y órganos de diálogo. Estos espacios permiten a la ciudadanía expresar sus demandas, evaluar la calidad del servicio recibido y exigir rendición de cuentas. Así, la eficacia institucional se mide no solo por resultados objetivos, sino también por la percepción subjetiva de seguridad.

Antes de avanzar con las críticas atribuidas al modelo, es necesario tener en cuenta algunas cuestiones. En primer lugar, el principio fundamental del modelo es que *“La Policía es el público y el público es la policía”* (Lasierra, 2015, p. 289). Por otro lado, si bien la Policía, como ente estatal, depende formalmente del gobierno, esto no implica que sus tareas cotidianas sean dictadas de forma concreta por éste. En este sentido, los agentes deben guiarse por la normativa vigente y por criterios de profesionalismo, con el objetivo de disipar cualquier temor de la población sobre una influencia directa de los gobernantes. De esta manera, la institución policial se convierte en el interlocutor básico entre el público y la administración, funcionando como representante del Estado que no deja desasistidos a sus ciudadanos frente a conflictos cotidianos.

Esto, sin embargo, genera una contradicción y da lugar a uno de los primeros problemas del modelo: de acuerdo a Lasierra (2015), la Policía no debe ser considerada un agente del Estado, ya que representa a la comunidad, de la cual forma parte. Ser vista como una expresión estatal puede generar una pérdida de legitimidad. Esto representa un desafío para la institución bajo este modelo, ya que, como anticipa el autor, *“ni la ley ni el gobierno pueden compensar esta falta de legitimación popular”* (Lasierra, 2015, p. 298). Frente a la necesidad de sostener la legitimidad otorgada por el público, en muchos casos la Policía debe abordar conflictos que inciden en la seguridad subjetiva pero que no se vinculan directamente con la prestación del servicio de seguridad. Esto la lleva a asumir tareas que no le corresponden y para las cuales no ha sido formada, con el objetivo de resolver problemáticas que incomodan a los vecinos. En consecuencia, tanto el ámbito de actuación como la filosofía y la formación de los efectivos carecen de parámetros claros y definidos, ya que los procedimientos normalizados resultan demasiado rígidos para las finalidades que persigue la institución (Lasierra, 2015).

Otra de las críticas atribuidas al modelo tiene que ver con la noción de comunidad. De acuerdo con Lasierra (2015), retomando a Klockars, desde una perspectiva sociológica, la comunidad representa una realidad social que posee mecanismos internos capaces de garantizar el control de las conductas de sus miembros, lo cual eliminaría la necesidad de

contar con una fuerza policial. A su vez, se concibe a la comunidad como un ente homogéneo, con una unidad de valores y fines. Sin embargo, esta visión resulta difícil de sostener, ya que existen relaciones de poder al interior de dichos grupos, así como una marcada heterogeneidad de intereses, opiniones y necesidades.

De hecho, autores como Wilson retomado por Lasierra (2015) señalan que estos consensos sobre preferencias suelen darse en entornos donde la intervención policial no es tan necesaria -por tratarse de espacios seguros, con problemáticas menos relevantes y donde los conflictos se afrontan de maneras menos violentas-, mientras que las zonas urbanas más degradadas por la delincuencia suelen presentar mayores dificultades para la intervención policial y para fomentar la participación ciudadana en pos de la seguridad.

Asimismo, las diferencias sociales dentro de una misma comunidad implican que el seguimiento y la aplicación de los valores y consensos sea heterogéneo y, en muchos casos, contradiga las leyes y los derechos de terceros. Demandas sociales como el pedido de mayor “mano dura” o incluso penas de muerte al poder judicial pueden provocar crisis de legalidad, en tanto los ciudadanos exigen actuaciones policiales que el ordenamiento jurídico prohíbe. Dado que el modelo promueve que la policía adapte sus actuaciones a las demandas de la población y aplique la norma de forma flexible, se corre el riesgo de que se desdibuje el límite entre legalidad y legitimidad. Si la policía no logra construir un vínculo con la comunidad que le permita reconfigurar esa demanda, se enfrentará a un dilema sustancial: optar por legitimidad o legalidad (Lasierra, 2015).

Otra crítica al modelo comunitario apunta a la posible politización y parcialización de la intervención policial. Por un lado, las policías pueden verse influenciadas por los gobernantes y dirigentes partidarios para actuar de cierta forma con fines electorales. Por otro lado, los ciudadanos, de manera individual, suelen tener escasa capacidad de incidir en las políticas policiales, especialmente si habitan zonas urbanas relegadas por la política de seguridad. Esto puede generar, en los procesos de participación, juegos de presión en los cuáles los grupos más organizados, posicionados o con mayores recursos y disponibilidad de tiempo logren influir en las decisiones del servicio público de seguridad, parcializando la intervención policial en función de intereses mayoritarios que pueden ejercer presiones hacia grupos minoritarios al que posicionan como un “otro” peligroso para la comunidad (Lasierra, 2015).

Si bien las críticas al modelo son diversas, en términos prácticos, la mayoría de las experiencias de implementación no han implicado intentos de construir o reconstruir por completo la organización policial. En muchos casos, se han tratado de proyectos, estrategias o iniciativas orientados a reconfigurar la tradicional endogamia de los cuerpos policiales, abriéndolos al exterior y orientándolos hacia el público y la comunidad (Lasierra, 2015).

A modo de conclusión y repaso por los principales rasgos del modelo de policía comunitaria, Montbrun (2007) señala algunos componentes básicos a través de los cuales

podría resumirse el modelo. En primer lugar la asociación con el gobierno y la comunidad a través de un trabajo en conjunto entre estado, policía y comunidad para el abordaje del delito y de los conflictos sociales que puede permitir la resolución de conflictos a través de otros mecanismos, lo cuál sería la segunda característica típica del modelo, ya que la policía articula las potencialidades de los actores para identificar la causa del delito y el temor por el mismo, desarrollando soluciones de largo plazo y adaptadas al contexto, atacando las fuentes del delito y convirtiéndose en uno de los pocos modelos que podría colaborar con otros aspectos esenciales para el estado como la eficiencia del gasto ya que al buscar otro tipo de resoluciones que podrían no tener que ver con la intervención directa de la policía y al también atacar las causas del delito podría tener impacto en la disminución de presupuesto para cárceles, equipamiento o moviidades que podrías destinarse a otras formas de mitigación de la inseguridad como educación, salud, luminarias, etc. Un tercer y último aspecto es el cambio organizacional, la necesidad de una reingeniería integral de estructuras y procesos policiales para hacer una institución más flexible, con mayor capacidad de adaptación al cambio y con estructuras más horizontales y en red que permitan el trabajo en conjunto con la comunidad y la fluidez en la comunicación.

Capítulo III. Capacidades institucionales requeridas para la producción de seguridad pública tras la reforma policial

Capacidad institucional como marco para el análisis de la reforma policial

En este apartado se aborda el concepto de capacidad institucional como categoría central para el análisis del proceso de reforma policial llevado a cabo en Mendoza en 1998-1999. Para ello, es importante entender al Estado no como algo estático, sino como un “fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que reclama un tratamiento específico” (Bernazza y Longo, 2014, p. 110). En palabras de Abal Medina y Cao (2012), retomando a Oszlak, el Estado surge a partir de un proceso formativo mediante el cual, como sistema de dominación social, ha adquirido determinadas propiedades que lo definen. Estas propiedades son las que se entienden como capacidades, las cuales no se reducen a estructurales, legales o administrativas, sino que deben ampliarse a un entramado complejo de organizaciones con mayor o menor aptitud para coordinar acciones, generar resultados y adaptarse a entornos cambiantes. Por esta razón, hablar de capacidad en singular sería erróneo, ya que no abarcaría la complejidad y diversidad de tareas que se le demandan al Estado.

A los fines de esta tesina, se retoma la definición de Enzo Completa (2017) quien concibe la capacidad estatal como:

“la habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general” (Completa, 2017, p. 132).

Esta concepción resalta que la capacidad no se agota en dimensiones técnicas ni en el desempeño efectivo, sino que se refiere tanto a condiciones presentes como potenciales, reconociendo un entorno en el cual estas interactúan.

En el ámbito de la seguridad pública, esta perspectiva resulta especialmente relevante. En este sentido, autores como Föhri y Pomares (2013) sostienen que el fracaso de las políticas de seguridad en Argentina se explica, en parte, por la dinámica pendular entre “mano dura versus garantismo”. Entre sus causas, identificaban la falta de capacidades estatales, lo que llevó a que la conducción de las políticas de seguridad fuera delegada a las instituciones policiales. Este fenómeno favoreció, por un lado, la autonomía de la policía respecto de la conducción política y, por otro, la politización de la propia institución, limitando el desarrollo de equipos técnicos especializados en seguridad dentro de la administración pública.

Por su parte, Cano (2002) retoma a David Bailey y plantea que el análisis de las instituciones policiales debe considerar tanto los medios disponibles como el contexto en el que operan, evaluando su desempeño en función de las necesidades públicas y de lo que razonablemente podía esperarse de ellas. Desde esta óptica, el concepto de capacidades institucionales resulta especialmente útil para examinar procesos de reforma como el implementado en la Provincia de Mendoza en 1999, ya que permite trascender los aspectos meramente estructurales o normativos e incorporar la intención de reorientar la función policial hacia esquemas más democráticos, participativos y profesionales. Este enfoque contempla el contexto histórico y las demandas sociales de la época, con el propósito de analizar no solo el desempeño de la Policía mendocina, sino también su potencial institucional para adaptarse a un nuevo paradigma normativo, organizacional y operativo: el de la seguridad como servicio público, regido por los principios del modelo de policía comunitaria.

Para observar este proceso institucional sin caer en reduccionismos, es importante contar con un concepto y metodologías que permitan captar, no sólo los factores constitutivos de la capacidad que posee (o no) la institución policial, sino también las restricciones externas que inciden sobre ella. En este sentido, la clasificación desarrollada por Enzo Completa (2017) resulta pertinente, al diferenciar entre:

- Restricciones contextuales: como las reglas de juego formales e informales, las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales, y el contexto socioeconómico y político tanto nacional como internacional.
- Déficits de capacidad constitutiva: relacionados con las estructuras organizativas, los procedimientos, la distribución de funciones, la capacidad financiera y física y los individuos a cargo de la ejecución de tareas.

Para el caso en análisis, se identifican tres dimensiones analíticas centrales: la autonomía, la organización interna y la profesionalización. Estas dimensiones operan como indicadores analíticos, entendidos como unidades que permiten observar la capacidad institucional desde una perspectiva no reducida a resultados, sino anclada en las condiciones que pueden posibilitar o dificultar su ejercicio, tanto en el presente como en el futuro, entendida esta como una habilidad potencial.

A su vez, estos indicadores se desagregan en componentes observables que permiten captar con mayor precisión cómo se manifiestan dentro de la organización policial. Siguiendo a Bernazza, Comotto y Longo (2015), se entiende por componente a un aspecto interno del indicador que puede ser identificado, contrastado y analizado en contextos específicos. Es a través de ellos que se pueden establecer con mayor claridad las relaciones entre la teoría y la evidencia empírica recolectada del proceso mendocino.

Para el caso de la presente tesina de grado, la definición de los componentes observables de la capacidad institucional de la institución policial de Mendoza surge de un trabajo metodológico que combinó la revisión normativa y documental con la realización de entrevistas en profundidad.

Con respecto al primer aspecto, la revisión normativa y documental implicó el análisis exhaustivo del marco legal vigente antes y después de la reforma policial en la provincia de Mendoza. El trabajo se centró principalmente en las siguientes normativas provinciales:

- N° 4697/1982. Ley orgánica para la policía de Mendoza (Derogada).
- N° 4747/1983. Régimen para el personal de la Policía de Mendoza (Derogada).
- N° 6721/1999. Bases jurídicas, políticas, institucionales del sistema provincial de seguridad pública. Principios, organización, funcionamiento de la Policía de Mendoza.
- N° 6722/1999. Organización y funcionamiento de las fuerzas policiales de la Provincia.

También se consideraron otras disposiciones complementarias vinculadas a los procesos de organización, régimen disciplinario, formación del personal y mecanismos de control. A ello se sumó una revisión de bibliografía académica especializada en reforma policial y capacidades estatales, elaborada por autores nacionales e internacionales. Esta revisión se complementó con el análisis de documentos periodísticos y publicaciones de la época (1998-1999), provenientes de diarios locales como Los Andes y UNO, los cuales fueron consultados en la Hemeroteca de la Biblioteca Pública General San Martín. Este material permitió reconstruir el clima político, social y mediático del contexto reformista, así como las controversias en torno al conflicto policial y su tratamiento público.

Por otro lado, las entrevistas en profundidad se realizaron entre los meses de junio y julio de 2025. Cada encuentro tuvo una duración promedio de 40 minutos y se desarrolló mediante una guía flexible de preguntas abiertas. Esta metodología permitió explorar no solo los hechos ocurridos durante el proceso de reforma, sino también las interpretaciones y valoraciones construidas por los actores identificados como relevantes. Previamente al inicio de cada entrevista, se garantizó el consentimiento de manera verbal de las personas entrevistadas, explicando los fines de la investigación, el uso académico de la información y el derecho de las/os participantes a interrumpir la participación en cualquier momento. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas utilizando herramientas de inteligencia artificial como apoyo para facilitar su posterior análisis.

Las/os entrevistados fueron seleccionados en función de su rol clave dentro del proceso de reforma policial, desde distintos espacios institucionales y trayectorias. Entre ellos se encuentran:

- Arturo Lafalla: gobernador de la provincia de Mendoza (1995-1999), impulsor político de la reforma policial. Lideró el proceso de construcción de un consenso político multipartidario que permitió su sanción. Entrevistado el 9 de junio de 2025.
- Alejandro Cazabán: primer ministro de Seguridad de la provincia tras la reforma. Representante del gobierno por el Partido Justicialista en la mesa técnica redactora del documento final de la reforma. Entrevistado el 1 de julio de 2025.
- Sergio Bruni: representante de la Unión Cívica Radical en la mesa técnica de la reforma. Entrevistado el 11 de junio de 2025.
- Fernando Vicencio: jefe del Centro Estratégico de Operaciones de la provincia de Mendoza. Iniciaba sus primeros pasos en la Policía de Mendoza cuando se implementó la reforma. Entrevistado el 2 de julio de 2025.
- Elizabeth Sánchez: agente de la fuerza policial. Subcomisaria de la Comisaría N° 7 de Godoy Cruz. Aspirante en la Policía de Mendoza mientras se realizaba la transición de la formación a la reforma. Entrevistada el 1 de julio de 2025.
- Fernando Simón: abogado. Participó en el proceso previo de la reforma policial. Entrevistado el 24 de julio de 2025.

Esta selección buscó garantizar una diversidad de voces que permitiera triangular la información, identificar tensiones internas y externas del proceso, y enriquecer el análisis empírico de los cambios impulsados por la reforma.

La metodología cualitativa utilizada permitió no solo adaptar los componentes al contexto provincial, sino también incorporar las percepciones, tensiones y sentidos construidos por los actores involucrados en la transformación institucional. A continuación, se presenta un cuadro con los indicadores seleccionados, sus descripciones y los componentes que guiaron el análisis posterior:

Cuadro 1: Indicadores seleccionados para la observación de las capacidades institucionales en la reforma policial en Mendoza.

| Indicador | Componentes/Dimensiones | Descripción |
|------------------|---|---|
| Autonomía | <ul style="list-style-type: none"> • Conducción política y subordinación institucional | Vinculada a las restricciones contextuales asociadas a las reglas del juego formales e informales. Nivel de independencia o |

| | | |
|----------------------|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones interinstitucionales • Margen de discrecionalidad operativa | subordinación frente al poder político, otras agencias del Estado o sus propias estructuras jerárquicas y/o corporativas. |
| Organización interna | <ul style="list-style-type: none"> • Estructura organizacional y cuerpos diferenciados • Mecanismos de control • Planificación estratégica y adaptabilidad organizacional | Relacionada a los déficits de capacidad vinculados a la estructura organizativa, los procedimientos y la planificación estratégica. Esquemas organizativos con distribución de tareas claras e instancias de articulación interna. |
| Profesionalización | <ul style="list-style-type: none"> • Reclutamiento • Instrucción • Capacitación • Cultura policial e inclusión de valores democráticos | Vinculada a los déficits asociados a los individuos encargados de la ejecución de tareas. Nivel técnico y ético de la formación y desarrollo profesional dentro de la institución. |

Fuente: elaboración propia

Características institucionales de la Policía de Mendoza antes de la reforma

El concepto de capacidad institucional como categoría de análisis permite no sólo estudiar estructuras y resultados, sino también reconocer cómo ciertas condiciones internas y externas limitan o potencian el accionar del Estado. En este sentido, resulta pertinente observar el funcionamiento de la Policía de Mendoza, previo al proceso de reforma iniciado en 1999, con el objetivo de identificar cuáles eran los déficits de capacidad institucional que la misma presentaba y que, en parte, pueden explicar la necesidad de una transformación profunda. Cabe señalar, además, que muchas de estas limitaciones no fueron exclusivas de la experiencia mendocina, sino que, en comparación, responden a problemas más amplios identificados en diversas instituciones policiales.¹⁸

¹⁸ En 1982 la sociedad Interface realizó un diagnóstico de la policía francesa, luego retomado por Monjardet (1996), que identificaba disfunciones profundas como la realización de múltiples tareas sin competencias específicas, el desconocimiento de técnicas preventivas, la incompreensión con los usuarios y dinámicas de mando ineficaces. Aunque existen claras diferencias entre la experiencia francesa y la latinoamericana en cuanto al grado de institucionalización democrática, los recursos

Teniendo como referencia los indicadores propuestos, como lo son la autonomía, la organización interna y la profesionalización, se hace necesario identificar los rasgos más relevantes de la institución policial antes de la reforma, articulando la normativa, los documentos y los testimonios aportados por los entrevistados.

Antes de la reforma, la Policía de Mendoza funcionaba con altos niveles de autonomía institucional, entendida aquí no como autonomía técnica ni profesional, sino como una autonomía corporativa, desvinculada de mecanismos de control político y de los intereses y necesidades de la ciudadanía. Esta condición se expresaba en la falta de conducción civil efectiva, la débil subordinación al poder político y la ausencia de dispositivos democráticos de supervisión externa. Como menciona Sergio Bruni (entrevista personal, 11 de junio de 2025) la seguridad había sido considerada un área compleja, motivo por el cual los sucesivos gobiernos delegaron su manejo a los mandos policiales.

La Ley Orgánica N° 4697, sancionada durante la última dictadura militar y vigente hasta la reforma, colocaba a la institución en una posición ambigua: dependiente del Poder Ejecutivo, pero sin integración en la sociedad civil. En particular, el artículo 3 inciso b le atribuía a la policía la función de “*elaborar programas de seguridad pública*”, lo que evidencia una autonomía funcional amplia, sin participación de otras agencias estatales ni comunitarias. Aquí se identifica un fuerte vínculo con el modelo de policía profesional, en el que la fuerza se atribuye el conocimiento en materia de seguridad y elabora la política sin contemplar las necesidades y/o preferencias de la comunidad. Aquí podemos identificar distintas características asociadas al modelo de policía profesional. En primer lugar, la Policía de Mendoza se atribuía el conocimiento en materia de seguridad y elaboraba la política, con el aval político y normativo, sin contemplar las necesidades y/o preferencias de la comunidad. En segundo lugar, al aislarse del poder político, desconocía la autoridad y decisiones de los representantes democráticos. De esta manera la policía adopta una posición política en sí: rechaza la legitimidad de legisladores y del ejecutivo en establecer la política de seguridad, consolidando el autogobierno institucional.

En el caso de Mendoza esta forma de autogobierno era tolerada (y en parte promovida) por el poder político. Tal como relató Arturo Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025) exgobernador de la provincia, existía una práctica institucional por la cual los gobiernos delegaban en la policía el “trabajo sucio, el trabajo duro, el trabajo incómodo”, a cambio de no intervenir en su conducción ni controlar su funcionamiento. Sumado a ello, algunos intendentes mantenían acuerdos y negocios con sectores de la policía, como menciona

disponibles, y los problemas securitarios a los cuáles se tienen que enfrentar los policías, estos hallazgos permiten reconocer ciertos paralelismos con la situación mendocina previa a la reforma, particularmente en lo referido a la rigidez estructura, la débil articulación con la comunidad y la reproducción de lógicas organizacionales ineficaces.

Alejandro Cazaban (entrevista personal, 1 de julio de 2025). Este pacto implícito consolidaba una lógica de delegación sin supervisión, que favorecía prácticas abusivas y el aislamiento institucional. De esta forma, ambas partes se veían “beneficiadas”: por un lado, la policía ejecutaba la política de seguridad a su manera, incluso incurriendo en abusos o ilegalidades; por otro, el poder político no se entrometía, siempre y cuando la situación permaneciera controlada, teniendo mayor tiempo para dedicarse a otras problemáticas de la agenda pública.

De acuerdo a Righini (2007) esta situación podría ser riesgosa ya que la policía frente a esta autonomía concedida podía llevar adelante alguna maniobra que busque desestabilizar al poder político ante la opinión pública, ya sea disminuyendo deliberadamente su capacidad de control o bien participando activamente en algún hecho que cause conmoción en la sociedad. Un ejemplo claro de esto fue la manifestación en octubre de 1998.

Independientemente de las demostraciones de fuerza, se consolidaba una fuerte resistencia estructural a la conducción política de la fuerza de seguridad. Un hecho que da cuenta de esto es que, previo a la reforma, el jefe de la policía era, por costumbre, un militar retirado. Sin embargo, durante el gobierno de Bordón, se intentó romper con esa tradición y se designó un jefe civil. Pero, según relató Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025) “lo paseaban”, es decir, era deslegitimado internamente. Esta resistencia no se limitaba al mando superior: durante el levantamiento, los policías sublevados manifestaban que no querían ser molestados con “la ley, los derechos humanos, ni los jueces”, ya que ellos sabían “cómo tratar a los delincuentes”, lo que evidencia una fuerte adhesión al paradigma profesional.

En cuanto a la organización interna, la Policía de Mendoza presentaba una estructura altamente jerarquizada, verticalista y con una fuerte impronta castrense. Esta configuración podría observarse tanto en la normativa como en la cultura institucional. Tanto Fernando Vicencio (entrevista personal, 2 de julio de 2025) como Elizabeth Sánchez (entrevista personal, 1 de julio de 2025) remarcaron la impronta militarista de la policía antes de la reforma. La Ley Orgánica N° 4697, sancionada durante la dictadura militar, no sólo reflejaba una concepción militarizada, sino también una estructuración jerárquica rígida. La institución tenía una estructura piramidal, con los agentes encargados de la seguridad preventiva en la base y un jefe policial el cuál se constituía en el único responsable de la relación entre el resto de la institución policial y el gobierno. Esto facilitaba la autonomía decisional sin intervenciones externas ni controles. A su vez, que las llamadas “cúpulas policiales” tuvieran a su disposición múltiples dependencias sin intervención del poder civil conducía, según Aguado (2023), a una burocratización excesiva y a un escaso conocimiento del trabajo en los niveles operativos.

La estructura se caracteriza por su rigidez funcional, su cierre organizativo y su bajo nivel de articulación con otras agencias estatales. Como señala Fernando Simón retomado por Righini (2007), era una institución:

“con altos grados de autonomía, una fuerte tendencia corporativa que la llevaba a cerrarse sobre sí misma tolerando muy bajos niveles de interacción con elementos externos, una estructura rígida, y una cultura organizacional de fuerte acento castrense” (Righini, 2007, p. 69).

Esta cultura interna, basada en el espíritu de cuerpo, la lealtad incondicional y el encubrimiento mutuo, operaba como una lógica organizacional que trascendía la estructura legal. El encubrimiento del asesinato de Sebastián Bordón, relatado por el propio ex gobernador de Mendoza, Arturo Lafalla, es ejemplo de este patrón: la reacción inmediata fue proteger a los miembros involucrados, incluso frente a delitos flagrantes, porque “esa era la regla del buen policía” (Lafalla, 2010, p. 189). La organización interna, por tanto, no sólo respondía a una estructura jerárquica, sino a una lógica institucional que naturalizaba la impunidad y desconfiaba del poder civil.

Imagen 6: Noticia del Diario Los Andes. Lafalla en “hora clave” sobre el caso Bordón.



Fuente: Utopía y Realidad: testimonio de un gobernador (1995-1999). Arturo Lafalla.

En lo que respecta a la formación del personal, el régimen previo a la reforma no promovía un perfil profesionalizado orientado a la prevención ni al respeto por los derechos humanos, sino que se centraba en la disciplina, la obediencia jerárquica y la preservación del orden moral. Como señala Simón, nuevamente retomado por Righini (2007), la Escuela de Policía preparaba al personal para reproducir las prácticas de la organización, lo que derivaba en una reproducción acrítica de la cultura organizacional, altos niveles de rigidez y una fuerte resistencia a cualquier tipo de cambio.

Entre las obligaciones de los efectivos se incluía “velar por las buenas costumbres en cuanto puedan ser afectadas por actos de escándalo público”, lo que evidencia la imbricación entre la función policial y una moral conservadora, especialmente en lo referido al control de

los cuerpos y de la sexualidad (como el caso de la prostitución). Este enfoque formativo no promovía habilidades técnicas, sino que reforzaba normas de conductas autoritarias y punitivas. Un ejemplo de ello era la misión enunciada en la normativa, que establecía como función de la Policía de Mendoza el mantenimiento del “orden público y la paz de sus habitantes”, objetivos abstractos y moralizantes que otorgaban un amplio margen de discrecionalidad. La inclusión de estos principios puede vincularse con la fuerte influencia militar en la institución. Según Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025), las herramientas policiales habían sido prácticamente absorbidas por la filosofía de las Fuerzas Armadas, lo que generó una confusión alimentada por la teoría del enemigo interno propia del mundo bipolar: en lugar de orientarse a la seguridad ciudadana, la policía terminaba centrando su accionar en combatir a un “enemigo” definido ideológicamente.

En términos internos, la Ley N° 4747, sancionada durante la última etapa de la dictadura cívico-militar, regulaba aspectos clave como el estado policial, los escalafones, los requisitos de admisión y la capacitación, reforzando una lógica de corte castrense. Como menciona Elizabeth Sánchez (entrevista personal, 1 de julio de 2025), la formación recibida podría describirse como “semimilitarizada”, dado que incluía régimen de internado y asignación del estado policial desde el inicio de la formación. Esta condición hermetizaba el proceso formativo, impidiendo la participación de otros actores y dificultando la interacción con la comunidad o con otras agencias del Estado, consolidando una institución cerrada (Righini, 2007).

Esta carencia de formación actualizada, unida a la rigidez estructural, limitaba gravemente la capacidad de la policía para responder a fenómenos delictivos complejos y cambiantes. Como señala Binder (2005), la institución acumulaba:

“enormes deficiencias para dar cuenta del crecimiento y complejización del delito y para prevenir, enfrentar y conjurar exitosamente sus diferentes manifestaciones” (Binder, 2005, p. 15).

Según Alejandro Cazaban (entrevista personal, 1 de julio de 2025), se trataba de una institución con “*altos niveles de corrupción*”, donde por diversos motivos la calidad del servicio público era pésima y no existía una conducción clara ni controles.

Este diagnóstico institucional permite evidenciar cómo el modelo policial vigente antes de la reforma presentaba profundas limitaciones en sus capacidades estructurales, organizativas y humanas, las cuales comprometían no sólo su eficacia, sino también su legitimidad. Como menciona Sergio Bruni (entrevista personal, 11 de junio de 2025), frente al aumento y la complejización del delito, la Policía de Mendoza carecía de directivas claras del poder político y de un marco legal actualizado. Por otro lado, se identifican fuertes rasgos del

modelo de policía profesional, no sólo en la legitimación del uso de la fuerza mediante el conocimiento experto, sino también en el rechazo a la intervención política, la rígida jerarquía y la disciplina estricta.

En función de estos déficits detectados y de los hechos contextuales como el aumento de la inseguridad, los casos de violencia institucional y el levantamiento de la fuerza policial, se decidió revertir parte de estas carencias de capacidad institucional. Aunque no se las identificara explícitamente en esos términos, se promovieron transformaciones orientadas al fortalecimiento de la autonomía controlada, la organización interna y la profesionalización.

La orientación de la reforma policial hacia el modelo comunitario de seguridad pública

La profunda transformación que implicó la reforma policial en Mendoza no solo consistió en un cambio normativo, sino en una reorientación integral del modelo institucional sobre el cual descansaba el accionar y la conducción de la fuerza. Frente a los déficits previamente diagnosticados como la autonomía corporativa, la rigidez organizacional y la formación disciplinaria, la reforma propuso un nuevo paradigma que redefiniera el rol de la policía, su vinculación con la ciudadanía y su legitimidad como institución estatal.

Esta reconfiguración se tradujo en una serie de medidas y normas orientadas a instalar principios del modelo de policía comunitaria o de prestación de servicios. Sin embargo, los hacedores de la reforma enfatizaron que no se utilizó un modelo preestablecido. Así como podían identificarse características del modelo profesional en la policía previa a la reforma sin haber sido nombradas expresamente, también podían advertirse rasgos del nuevo modelo sin necesidad de mencionarlo explícitamente. Los principales elementos se centraban en el trabajo preventivo, la descentralización territorial, la corresponsabilidad social y el respeto por los derechos humanos. Para analizarlos resulta clave recurrir, como fuente principal, al análisis de las leyes N° 6721 y 6722, así como al contexto político que las hizo posibles.

En primer lugar, cabe destacar que el proceso de reforma se originó en un contexto de crisis del sistema de seguridad pública, caracterizado por el aumento de la criminalidad, casos de violencia institucional y el desgaste tanto interno como externo de la fuerza policial. Como diagnóstico de la situación se mencionaba que la Policía de Mendoza no se encontraba ni orgánica, ni funcionalmente preparada para responder a la demanda social de seguridad. Con posterioridad al levantamiento la cadena de mando había sido seriamente dañada y se consideraba que desde el retorno a la democracia se evidenciaba la existencia de grupos dentro de la fuerza que no respetaban los principios del Estado de Derecho.¹⁹ Alejandro Cazaban (entrevista personal, 1 de julio de 2025) menciona que existían altos niveles de

¹⁹ Peralta, D. (1998, 29 de diciembre). *Pacto local contra la inseguridad*. *Diario Uno*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

corrupción, y que los mismos eran encubiertos internamente en relación con la asignación de responsabilidades.

Ante este panorama, el gobernador Arturo Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025) y su equipo sostuvieron la “*convicción de que era indispensable hacer una reforma*”, por lo cual le encomendaron la tarea de iniciarla al entonces Ministro de Gobierno, Félix Pesce. Sin embargo, la posibilidad de llevar a cabo una política de seguridad que no fuera diseñada por la propia fuerza, entre otras decisiones hizo que el asesinato del oficial Castillo se convirtiera en “la gota que rebalsó el vaso” en la relación entre la Policía de Mendoza y el poder político. Luego de la tensión institucional ocasionada por el autoacuartelamiento policial, el gobernador concluyó que la única forma de llevar adelante la reforma era mediante un consenso político y en absoluto hermetismo (Lafalla, 2010).

Se consideraba que la crisis podía transformarse en una oportunidad, siempre y cuando el Estado recuperara su rol y avanzara en una reforma profunda del régimen policial. Para ello, no bastaba con que la policía estuviera a la altura de las demandas sociales: los responsables políticos también debían proveer las herramientas e insumos necesarios para llevar adelante su transformación. De no comprender este cambio de contexto, los esfuerzos del gobierno por desactivar las manifestaciones habrían resultado inútiles, sirviendo únicamente para imponer una tregua temporal entre el poder político y la fuerza policial, hasta que estallara el próximo conflicto.²⁰

En este marco, el gobierno provincial convocó a los principales partidos de la oposición (el Partido Demócrata y la Unión Cívica Radical) para que, junto con el Partido Justicialista en el poder, conformaran una mesa técnica redactora. La convocatoria fue impulsada directamente desde el Poder Ejecutivo y no a través del Legislativo, siguiendo la lógica señalada por autores como Constantino (2014), quienes sostienen que el Ejecutivo provincial (en este caso, el gobernador) es quien posee tanto las facultades como el interés para llevar adelante una política de seguridad determinada. Esta capacidad se sustenta en tres razones principales:

1. Es un actor unitario y jerárquico, capaz de actuar sin la indecisión ni la ineficiencia propias de las entidades colectivas horizontales
2. Puede sincronizar y aplicar los principios generales a la administración de un modo que los demás poderes del Estado y/o grupos de interés no pueden

²⁰ Redacción. (1998, 20 de octubre). *Contrapunto con el jefe. Diario Uno*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

Sartori, L. (1998, 23 de octubre). *Sigue pendiente el tema de la seguridad. Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

3. A través de los mecanismos de dirección y control que ejerce (o debería ejercer) sobre sus subordinados, puede recompensar o sancionar de forma rápida y sustancial a funcionarios implicados en delitos o negligencias.

Cabe destacar que, si bien existía el antecedente de una reforma fallida, y la experiencia de los referentes partidarios, de acuerdo a Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025) seis meses antes del inconveniente, no existían en nuestra provincia funcionarios o asesores especializados en seguridad, por lo que fue un proceso en el cual se buscó aprender mientras se elaboraban las normativas. En este caso, el proceso atravesado por la Provincia de Buenos Aires servía de ejemplo para llevar a cabo la reforma en Mendoza, ya que ambas provincias compartían elementos problemáticos y porque tenía algún grado de ejecución. Alejandro Cazabán (entrevista personal, 1 de julio de 2025), relata que él junto a Arturo Lafalla y Fernando Simón, viajaron a Buenos Aires a mantener reuniones con León Arslanian, ideólogo de la reforma policial y Ministro de Seguridad en la mencionada provincia, con el objetivo de conocer más sobre el modelo que ellos habían instalado, el cual consistía en que “el poder civil se involucrara en una de las áreas más delicadas del Estado”.

A pesar de la inspiración tomada de otras experiencias nacionales, el camino elegido fue el de una reforma situada, orientada por diagnósticos locales y atravesada por la convicción de que el principal problema de la institución en Mendoza era de carácter estructural, dado que *“la policía hacia lo que quería”* (Lafalla, 2010). Si bien se podían adoptar esquemas teóricos y modelos implementados en otras provincias, en la práctica cotidiana las políticas no las cumplen las instituciones como entes abstractos (meras creaciones humanas, siempre sujetas a reafirmación, revitalización, desarrollo y desaparición), sino personas concretas y grupos específicos.

En este sentido, la reforma buscaba trasladar a la realidad construcciones teóricas, como el modelo de policía comunitario o de prestación de servicios, lo que implicaba alcanzar un acuerdo con la sociedad civil, a través de sus representantes, para transformar una institución creada para brindar un servicio público que, en ese momento, no se ajustaba a los modos democráticos ni resultaba eficiente para contrarrestar el delito.

Para ello, era necesario adoptar una organización policial descentralizada que permitiera que las decisiones operativas se tomarán teniendo en cuenta las realidades de cada territorio y comunidad, generando a su vez legitimidad en los agentes policiales. Frente a estas nuevas demandas, un esquema jerárquico rígido se convertía en un obstáculo frente a un entorno

cada vez más complejo que demandaba de mayor articulación y eficiencia en la respuesta policial.²¹

El objetivo central de la reforma se orientaba a fortalecer dos ejes esenciales para su eficacia: la democratización de la institución policial y la profesionalización de su personal. Democratizar a la policía significaba impregnarla de los valores de tolerancia y respeto propios de la sociedad, priorizando su integración con la comunidad a la que debía servir. Por su parte, la profesionalización implicaba elevar el nivel de exigencia en el ingreso, mediante un sistema de formación y capacitación.²² De acuerdo a Fernando Vicencio (entrevista personal, 2 de julio de 2025) bajo esta formación se prepara al agente para hacer de todo, es decir, se le da un perfil más bien generalista, orientada a la reacción inmediata frente a incidentes y detección de las demandas propia del modelo comunitario.

Para el establecimiento de estas reformas, resultó indispensable el establecimiento de un consenso político para la formulación de una política de Estado con vocación de continuidad. De esta manera, la sanción de las leyes N° 6721 y 6722 supuso la reorientación conceptual y normativa del rol policial. A través de sus artículos puede observarse un viraje hacia los postulados del modelo comunitario:

Principios del modelo comunitario en la normativa mendocina:

- Protección de derechos y garantías: Artículos 11 y 12 de la Ley 6722. Enfatizan el respeto por la dignidad e integridad de las personas detenidas, con un enfoque de seguridad democrática. Se limita el uso de la fuerza a situaciones excepcionales y deslegitima su uso rutinario.
- Vínculo con la comunidad y participación ciudadana institucionalizada: a través de la Ley N° 6721 se crean los Consejos de Seguridad Departamentales y los Foros Vecinales de Seguridad. Se busca promover una policía cercana, que construya confianza y legitimidad mediante la prevención y el trabajo colaborativo, atendiendo a criterios de flexibilidad, operatividad y eficacia. La participación comunitaria es reconocida como un derecho de los habitantes y un deber del Estado.
- Descentralización territorial: el artículo 18 de la Ley N° 6722 crea las policías distritales, con el objetivo de garantizar una mayor territorialización de la intervención policial, así como flexibilidad y capacidad de adaptación a lo local.

²¹ Oviedo, E (1998, 30 de diciembre). *Se traza una política de Estado sobre criminalidad y seguridad. Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín

²² Cazabán, A (1998, 20 de octubre). *Policía, hacia un cambio estructural. Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

- Prevención del delito: en el artículo 2 de la Ley N° 6721 se establece que la prevención general de las conductas ilegales y de sus consecuencias es prioridad del Estado. Se abandona la lógica reactiva-represiva y se avanza hacia un enfoque integral, que implica análisis de contextos locales, intervenciones tempranas e identificación de factores sociales o estructurales.
- Coordinación interinstitucional: el artículo 3 de la ley N° 6721 indica que el sistema provincial de seguridad pública debe garantizar la unidad y coordinación en el diseño, planificación, ejecución, conducción, control y evaluación de las políticas de seguridad. A su vez, la Ley N° 6722 incorpora numerosas referencias a la colaboración con otros organismos, reconociendo que la seguridad es una tarea compartida entre el Estado, la comunidad y diversos sectores.

Estos son algunos de los rasgos del modelo comunitario que pueden detectarse con claridad en la normativa. Sin embargo, también se identifican elementos del modelo profesional, como la carrera policial, la evaluación técnica o la jerarquía. Esto demuestra que se procuró complementar distintos elementos de diversos modelos, generando una estructura híbrida capaz de adaptarse a las problemáticas y necesidades específicas de la provincia.

Más allá de las leyes centrales de la reforma que fueron tomadas en este apartado, existieron otras iniciativas que refuerzan la orientación hacia un modelo comunitario, un ejemplo de ello es la Ley N° 6653 que crea el Consejo Asesor de Políticas de Seguridad Pública, por medio del cual se promueve la participación académica y comunitaria en la evaluación y el diseño de políticas, abriendo una instancia de diálogo sostenido entre Estado y sociedad.

No obstante, la implementación de estas lógicas participativas encontró importantes límites. Tras el anuncio de la reforma, se señaló que los consejos comunitarios debían funcionar con transparencia, ya que, en la práctica, solían ser utilizados por personas sin representatividad real y con intereses partidarios o corporativos. Para evitarlo, se estableció que la participación quedara restringida únicamente a entidades con personería jurídica, cuyos responsables tuvieran el deber de asistir a todas las reuniones y el derecho de votar al defensor de seguridad, así como de inspeccionar y controlar la actuación policial.²³

Sergio Bruni (entrevista personal, 11 de junio de 2025) recordó que algunos actores involucrados en la reforma insistieron en que los foros estuvieran limitados a entidades con personería jurídica y que, en aras de mantener el consenso, el resto aceptó esa condición.

²³ Pérez, C y Gordillo, V (1998, 31 de diciembre). *La reforma en seguridad. Alejandro Cazabán se hizo cargo del ministerio: "la policía no deliberará, sólo obedecerá las órdenes"*. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

Para Arturo Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025), esta decisión constituyó un grave error estratégico, pues toda medida que no se estableciera como obligatoria tendía a no implementarse efectivamente.

Sin embargo, la vinculación comunitaria fue efectivamente promovida por el gobierno provincial. Continuando con la lógica de la descentralización territorial establecida por la reforma, se implementaron los llamados “rondines por cuadrícula”, cuyo objetivo era organizar la seguridad del Gran Mendoza según el nivel de conflictividad de cada zona. Según relata Gabriel Conte, se buscaba sacar a la policía de las comisarías y vincularla con entidades, comercios, asociaciones y escuelas de modo que cada patrullero tuviera una zona asignada, no para apropiársela, sino para estar al alcance de la comunidad, ser visible y ofrecer continuidad territorial.²⁴

Esta lógica puede vincularse con la noción de seguridad subjetiva, fundamental en el modelo comunitario, que promueve vínculos cotidianos con la ciudadanía como vía para reducir la percepción de inseguridad. Esta cercanía se promovía tanto de forma institucional, a través de los Foros, como operativa, a través de las acciones de la Subsecretaría de Relaciones con la Comunidad. A pesar de que estos instrumentos de participación ciudadana se encontraban establecidos a través de la Ley N° 6721, tuvieron una débil o nula implementación luego de la reforma, llegando a ser eliminados en el 2023 a través de la Ley N° 9501. Independientemente de la eliminación de estos espacios, Elizabeth Sánchez (entrevista personal, 1 de julio de 2025) destacó que la Policía sigue teniendo una política de vinculación con la comunidad ejercida a través de canales informales como reuniones convocadas a pedido de los vecinos, en dónde los responsables de las comisarías se suelen presentar a escuchar sus demandas, generalmente vinculadas a mayor presencia territorial.

En conclusión, la reforma policial en Mendoza no solo supuso un cambio legal o administrativo, sino que intentó establecer las bases de una nueva legitimidad institucional, basada no en el conocimiento exclusivo de los agentes ni en la posesión estatal de la fuerza, sino en la proximidad con la ciudadanía, el respeto por los derechos y la conducción civil.

Aunque el modelo comunitario no se implementó de forma pura ni total, y persisten elementos del modelo profesional, la orientación general de la reforma permite interpretarla como un intento de reconstrucción de la capacidad institucional de la policía desde una lógica democrática y ciudadana.

²⁴ Alarcón, C (2001). La reforma mendocina que bajó el delito sin aplicar la mano dura. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-05/01-05-31/pag16.htm>

El fortalecimiento de la organización interna

De acuerdo a Bernazza, Comotto y Longo (2015) “las estructuras son unidades vivas, en permanente transformación, que vehiculizan o entorpecen proyectos”. Esta afirmación resulta fundamental para comprender la importancia de la organización interna en el proceso de reforma policial en Mendoza. No sólo se trató de identificar los déficits de la institución en una situación crítica, sino de alinear el diseño organizacional a la naciente política de seguridad que el gobierno provincial, liderado por Arturo Lafalla, deseó implementar. Se entiende, entonces, que una mayor capacidad estatal surge cuando los arreglos estructurales se ajustan a los fines que persigue la conducción política del Estado.

Además de la estructura jerarquizada y rígida ya descrita, la Policía de Mendoza presentaba una cultura organizacional particular que condicionaba el accionar de sus miembros ante contextos de crisis. Arturo Lafalla señaló que la institución operaba como una verdadera corporación, donde “por encima de la ley, buscan proteger a sus integrantes aún frente a la comisión de delitos por parte de los mismos” (Lafalla, 2010;191) ejemplo lamentable de ello habían sido los casos de violencia institucional durante la década del 90 como el caso de Sebastián Bordón en dónde los agentes crearon testimonios falsos, plantaron pruebas y manipularon peritajes. Esta lógica de cooptación del poder estatal no es exclusiva de la Policía, sino que, como advierte Bernazza y Longo (2014), ha sido una práctica recurrente por parte de ciertos actores que moldean las estructuras estatales en función de sus intereses, estableciendo mecanismos de exclusión.

Durante el auto-acuartelamiento de 1998, el gobernador relató que había un “*total descontrol de la fuerza, no sólo por los que se habían concentrado frente a la Legislatura, sino porque los jefes no sabían decirme qué pasaba*” (Lafalla, 2010; 194). La Policía no tenía registro de quiénes estaban sublevados ni de quiénes continuaban prestando servicio. Esta desarticulación evidenciaba un profundo descontento interno que las autoridades no habían advertido ni podían controlar, relevando una falla crítica en la cadena de mando y una autonomía operativa sin conducción efectiva.

Ante esta situación, la reforma buscó reestructurar de manera integral la organización interna de la Policía. El diario Los Andes señalaba que “*la nueva -o al menos, más profunda- visión del gobierno provincial sobre el tema de seguridad, contiene una propuesta de “reforma orgánico-funcional de la institución policial”*”.²⁵ Para ello, el paso inicial era establecer la subordinación de la Policía al poder civil, de modo que dejara de deliberar sobre la política de seguridad y acatará las decisiones del nuevo Ministerio de Justicia y Seguridad.

²⁵ Oviedo, E (1998, 30 de diciembre). *Se traza una política de Estado sobre criminalidad y seguridad. Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín

De acuerdo a Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025), la intención fue la de retomar la conducción civil sobre la fuerza de seguridad, sobre la policía, ya que hasta ese momento funcionaba como un “embudo invertido” en dónde todo pasaba por el jefe y el subjefe y luego al poder político, con lo cual existía una filtración de la información que dificultaba la conducción de la misma. Por lo tanto, se pasó de una sola Policía, entendida como un cuerpo único a “las políticas” en plural. Esta división por distritos y funciones respondió a la necesidad de horizontalizar la estructura, limitar el poder concentrado de un jefe único y desarmar el espíritu corporativo. La descentralización y especialización funcional también buscaron romper con la lógica castrense y promover formas de organización más modernas y democráticas.

Esta horizontalidad se expresó también en la reducción de los escalafones jerárquicos, lo que implicó un recorte de la pirámide policial. Aunque toda organización policial requiere cierto grado de verticalidad, la crisis de 1998 demostró que una jerarquía demasiado rígida impide respuestas rápidas y reduce la capacidad de acción de los niveles intermedios ante situaciones de emergencia o conflicto.

Una de las principales innovaciones estructurales fue la creación de Policías Distritales de Seguridad, organizadas a través de la Ley N° 6722 en su Título II Capítulo II. Según el artículo 18, se trata de estructuras descentralizadas con delimitación territorial, cuya función principal es garantizar presencia operativa, prevención y atención inmediata. La subcomisaria Elizabeth Sánchez (entrevista personal, 1 de julio de 2025) destacó que esta organización permite abordar conflictos de manera localizada, ya que las comisarías se encuentran ubicadas en puntos estratégicos de cada localidad.

En apoyo a las Policías Distritales, se crearon los cuerpos especiales, para responder a situaciones de mayor complejidad como pueden ser los disturbios públicos, o el crimen organizado. Estas unidades contaban con formación, funciones y equipamiento específico, se enumeraban en el artículo 26 de la Ley 6722:

- Compañía de Infantería
- Compañía Antidisturbios
- Compañía motorizada
- Compañía de servicios
- Compañía de canes
- Cuerpo de Policía Montada
- Unidad aeronáutica policial
- Unidad ciclística de acción rápida
- Unidad motorizada de Acción rápida
- Grupo especial de seguridad

- Bandas de música

Esta diferenciación funcional aportaba flexibilidad estructural y especialización operativa, buscando impedir que la policía funcione como una entidad monolítica. De hecho, Fernando Vicencio (entrevista personal, 2 de julio de 2025) menciona haber sido parte de la UMAR (Unidad motorizada de Acción Rápida) y la consideró una de las unidades operativas más importantes que tiene la Policía de Mendoza buscando una mayor eficiencia.

La Ley N° 6722 (art. 39) estableció que los recursos humanos debían estar compuestos por personal policial y personal civil. Este último se tenía que regir por el estatuto del empleado público y no poseía estado policial. De acuerdo al informe de gestión del Gobierno de Mendoza (1999), las modificaciones en los recursos humanos buscaron que la administración y el aparato burocrático estuvieran al servicio de la policía y no al revés, por lo cual era necesario avanzar en un proceso de descentralización administrativa, en dónde se incorporaba mayor cantidad de empleados públicos en áreas de gestión con el objetivo de que los agentes se abocaran a tareas de prevención y represión del delito de manera exclusiva.

El rediseño estructural incluyó una distinción funcional dentro del personal policial:

- La Policía en función judicial, bajo la Subsecretaría de Justicia, colabora con el Ministerio Público Fiscal en investigaciones, pericias y capturas.
- La Policía Vial, dependiente de la Subsecretaría de Seguridad, interviene en siniestros viales y controla el tránsito
- La Policía de Seguridad se ocupa de la prevención general, el mantenimiento del orden y la atención territorial cotidiana. Estas funciones responden a lógicas distintas y requieren coordinación con actores específicos (justicia, tránsito, comunidad).

Esta diferenciación buscaba planificar y supervisar mejor el desempeño, favoreciendo la conducción civil. Como destacó Cazabán (entrevista personal, 1 de julio de 2025), esta reconfiguración permitió mezclar al poder político con la estructura operativa, debilitando la autonomía corporativa. A su vez, respondió a la complejización del delito y a la necesidad de profesionalización.

Este rediseño se relacionó con la planificación estratégica entendida como:

“...el proceso para encontrar un equilibrio entre las necesidades inmediatas y la preparación a futuras necesidades, alinear los arreglos institucionales con las metas

de desarrollo y asignar los recursos con miras a maximizar su desempeño y fortalecer un cierto grado de estabilidad y adaptabilidad” (Bernazza y Longo, 2014, p 118).

El rediseño institucional anteriormente descrito da cuenta de una segmentación funcional y una adecuación territorial, aspectos esenciales para llevar a cabo una planificación estratégica moderna. La misma buscó establecer objetivos específicos, monitorear resultados, ajustar recursos e intervenciones a situaciones problemáticas específicas.

En lugar de establecer procedimientos rígidos, la Ley 6722 estableció principios rectores que debían guiar la actuación policial (art 9), como: legalidad, eficiencia operativa, coordinación interinstitucional y evaluación continua del desempeño. Esto buscó reforzar la capacidad de adaptación organizacional esencial ante contextos diversos como los que debe afrontar una institución como la policía.

De hecho, Vicencio (entrevista personal, 2 de julio de 2025) destacó que estos principios dan lugar a procedimientos de trabajo más claros y adaptables, alineados a los fines institucionales. Esto coincide con la planificación estratégica que impulsa la reforma, ya que la política de seguridad no se lleva a cabo a través de pautas rígidas, sino que alinea medios con fines y evalúa el desempeño organizacional en torno a metas y principios organizacionales, este aspecto es importante ya que, de otro modo, procedimientos poco claros o carentes de relación con los objetivos de la institución pueden ser grandes generadores de déficits de capacidad (Completa, 2017).

Alonso (2007) sostiene que el establecimiento de reglas claras en cuanto a distribución de funciones, flujo de información, toma de decisiones y procedimientos es *“uno de los modos más efectivos de comunicar con eficacia al personal los resultados específicos que se esperan alcanzar”*. Vicencio (entrevista personal, 2 de julio de 2025) señaló que estos mismos principios son hoy los criterios que guían la evaluación por parte de la Inspección General de Seguridad.

Este organismo, creado por la Ley 6721 de Bases Jurídicas de la Policía, tenía como misión general *“el control integral de las acciones del sistema de policías de la provincia, del sistema penitenciario y de los recursos humanos que lo integren”* teniendo entre sus funciones la instrucción de sumarios, la denuncia ante hechos delictivos, la efectucción de controles de gestión, la participación en los procesos de calificación y promoción del personal, entre otras funciones presentes en el artículo 29 de la mencionada ley. Según Bruni (entrevista personal, 11 de junio de 2025), la existencia de la Inspección limita los abusos de poder por parte de la Policía, y ha marcado una diferencia cualitativa desde la reforma, ya que no han trascendido graves abusos de poder por parte de la Policía sino más bien por parte del poder político. Previo a la reforma, el régimen disciplinario era estrictamente interno (Ley 4747, Título IV), lo que consolidó la impunidad. La reforma introdujo mecanismos mixtos y externos de control, lo

que incrementó la legitimidad estatal y protegió a los agentes ante arbitrariedades internas a la vez que se alineó a la necesidad de construir una fuerza más democrática. Cazabán (entrevista personal, 1 de julio de 2025) explicó que, ante la corrupción estructural, los jóvenes ingresantes eran frecuentemente “apretados” por superiores, lo que desalentaba la denuncia.

En síntesis, el principal cambio en la organización interna fue la subordinación institucional al poder civil mediante el Ministerio de Justicia y Seguridad. Dentro del mismo una de sus funciones tenía que ver con coordinar la participación de la comunidad en el sistema provincial de seguridad pública, tarea que se llevó a cabo a través del área de relaciones con la comunidad teniendo la concepción de que la seguridad no era un asunto sólo de la policía, sino de la sociedad civil entera, aunque responsabilidad indelegable del Estado.²⁶ Como afirma Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025), la seguridad no es solo tarea del Estado, sino una responsabilidad colectiva, aunque indelegable por parte del gobierno. La incorporación ciudadana en tareas de vigilancia social permitía, en sus palabras, “desarticular redes de corrupción y ejercer un rol insustituible de ayuda y control”.

Cuadro 2: Componentes de la organización interna antes y después de la reforma policial en Mendoza.

| Indicador: organización interna | | | |
|---|--|---|--|
| Componente | Situación previa | Cambios a partir de la reforma | Fortalecimiento de la organización interna |
| Estructura organizacional y cuerpos diferenciados | Estructura vertical, castrense, unificada. Funciones difusas. | División de policías distritales, cuerpos especiales y diferenciación de funciones. | Sí, hay una segmentación y especialización mejorando el desempeño. |
| Mecanismos de control | Junta interna sin control civil. Evaluación discrecional. | Creación de la IGS. Evaluación externa, inclusión de principios, control mixto y social. | Si, mejora la rendición de cuentas y la legalidad. |

²⁶ Alarcón, C (2001). La reforma mendocina que bajó el delito sin aplicar la mano dura. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-05/01-05-31/pag16.htm>

| | | | |
|---|--|---|--|
| Planificación estratégica y adaptabilidad | Sin planificación. Funcionamiento reactivo y cerrado. | Coordinación interinstitucional, articulación con otros entes estatales. Planificación adaptada. | Si, avanza en estrategia y flexibilidad. |
|---|--|---|--|

Fuente: elaboración propia

El fortalecimiento de la profesionalización

De acuerdo a Mercedes Iacoviello (1999), los cambios en los objetivos de la organización o la aprobación de nuevas leyes, como ocurrió con la reforma policial en Mendoza, generan la necesidad de programas de capacitación y desarrollo que no solo incorporen nuevos conocimientos y habilidades, sino que también promuevan actitudes favorables hacia los cambios en los agentes.

Sumado a ello, durante la década del 80 con la restauración democrática, surgió en Latinoamérica la necesidad de reconstruir y fortalecer las capacidades estatales. En este contexto, se planteó que la efectividad de las organizaciones públicas dependía de una sólida infraestructura humana, que podía convertirse en un medio para cerrar las brechas entre las competencias existentes y las necesarias de acuerdo a los objetivos estratégicos (Iacoviello, 1999).

Según Heredia (2018), la profesionalización implica la aplicación rigurosa de la teoría científica y técnica en las tareas del agente público. Esto significa que los agentes deben actuar con capacidad, atendiendo a normas y procedimientos, dejando de lado intereses personales.

Esta definición entra en tensión con el trabajo policial cotidiano, ya que el ejercicio de la función se sustenta en el monopolio de la violencia legítima, un campo que no puede reducirse a reglas burocráticas, sino que por el contrario requiere de conocimiento empírico, generalmente ligado a cualidades personales y a la construcción de una experiencia. Elizabeth Sánchez (entrevista personal, 1 de julio de 2025) refuerza esta idea, ya que, si bien reconoce la importancia de la teoría, da cuenta que el policía “se hace en la calle” en dónde predominan las redes informales e idiosincrasias prácticas, lo que contrasta con la noción de profesionalización basada en conocimientos teóricos y objetivos (Barreneche y Galeano, 2008).

Esta priorización de la experiencia se podía observar con claridad en el régimen previo: la Ley 4747 establecía que el estado policial podía adquirirse al ingresar como alumno a las escuelas de formación. Así, como señala Elizabeth Sánchez (entrevista personal, 1 de julio de 2025), los estudiantes podían portar armas y actuar antes de completar su formación, lo

cual podría constituir un riesgo como advirtió el gobernador Arturo Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025), al señalar que jóvenes de 20 años salían a la calle con autoridad y sin preparación integral. Esta práctica fomentó una cultura organizacional centrada en el ejercicio del poder más que en el conocimiento, en dónde primaba la *“soberbia que da y fomenta ser el exclusivo detentador de la fuerza pública”* (Lafalla, 2010), reforzando así la idea de que la experiencia podría reemplazar la formación técnica y científica.

La formación en la policía mendocina, no respondía a criterios científicos ni sociales, sino que se centraba en el manejo de los temas de seguridad de manera exclusiva por parte de los agentes, lo que generó un aislamiento con la comunidad que de constituyó como una de las principales barreras para la transformación institucional (Montbrun, 2007). De acuerdo con Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025), el principal cambio que se quería llevar a cabo con la reforma era filosófico, buscaba que la institución saliera de esa doctrina del enemigo interno heredada de las fuerzas armadas para comprender que los agentes policiales eran ciudadanos con funciones de protección a otros ciudadanos. Para ello los esquemas de formación debían ser distintos, la policía no podía continuar educándose a sí misma, sino que tenía que tener contacto y roce en el proceso con la sociedad.

Según Barreneche y Galeano (2008), la profesionalización no se limita a la creación de escuelas, sino que debe abordarse desde tres dimensiones: el reclutamiento, es decir, cómo se incorporan los agentes; la instrucción, como transmisión de saberes para el ejercicio del rol; y la capacitación, entendida como la actualización constante frente a nuevas problemáticas. Para realizar un análisis sobre el caso mendocino, sería apto sumar un cuarto aspecto: la cultura organizacional y los valores, ya que el proceso de profesionalización requiere de instituciones alineadas con principios democráticos y de respeto a los derechos humanos.

Tal como sostiene Monjardet (1996), retomando a Skolnick, el peligro constante al que están expuestos los policías genera una visión del mundo que funcionan como “lentes cognitivos”, con rasgos comunes que tienden al aislamiento social y a una fuerte solidaridad interna. Esta distancia respecto al resto de la sociedad promueve una cultura conservadora, donde el pragmatismo y la obediencia tienden un lugar central.

En Mendoza, esta cultura se evidenció en el levantamiento de octubre de 1998, originado tras el asesinato de un agente que rápidamente tomó tintes salariales. Como señaló la Cabo Reyes: “A mí la vida me la rigen tres amores que están en el mismo nivel: Dios, mi familia y la policía. Si fuese necesario, daría mi vida por cualquiera de ellos, siempre que sea por una causa justa”.²⁷ Este sentido de pertenencia muchas veces se transforma en

²⁷ Redacción (1998, 22 de octubre). *La rebelión policial. El testimonio de una protagonista de la protesta “Después de esto, seguro que van a tomar represalias contra nosotros”*. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

corporativismo que derivó en encubrimiento, como lo evidenció el caso Bordón (Heredia, 2018).

Esta cultura, heredada de valores militares, era rígida y moralizante, centrada en conceptos como ser “buen policía” y defender “el orden y la paz”. La alineación de la policía a los valores democráticos no sólo era relevante por la restauración democrática, sino que era indispensable como un pilar de la profesionalización que permitía instalar el control y la evaluación del accionar público a través de la rendición de cuentas lo cual lo habilitaba a construir mayor legitimidad ciudadana (Lizarazo Vargas, 2014).

Es en este marco que se vuelve necesario promover valores de tolerancia, derechos humanos y resolución pacífica de conflictos. Como se afirma en los diarios de la época, democratizar la policía implicaba imbuirla de los valores de la sociedad.²⁸ Este cambio cultural no es solo un elemento simbólico, sino que forma parte de la capacidad institucional: los valores compartidos orientan y dan sentido al accionar estatal (Iacoviello, 1999).

Esta transformación quedó plasmada en el artículo 203 de la Ley 6722, que define la formación como un instrumento para brindar una prestación óptima del servicio de seguridad pública.

Para ello, se crea el Instituto Universitario de Seguridad Pública (IUSP), en convenio con la UNCuyo. Como señalaron Bruni (entrevista personal, 11 de junio de 2025) y Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025), el objetivo era que los futuros policías se mezclaran con estudiantes de otras facultades para nutrirse de la cultura universitaria. Lafalla lo resumía así:

*“...los policías tienen que ser universitarios, y de la Universidad Nacional de Cuyo, porque tienen que ir, mezclarse, y estar con la gente. Y que los padres puedan decir que su hijo es policía de la universidad. Es un cambio muy grande. Me parece un símbolo cultural y estratégico”.*²⁹

Con esto se da cuenta que la transformación que se buscaba realizar con la inclusión de la UNCuyo en la formación no sólo tenía que ver con la elevación de la excelencia sino con instalar otro tipo de cultura en la Policía de Mendoza.

Este cambio de paradigma reemplazó una lógica militar basada en la obediencia por una formación académica con criterios de excelencia, especialización y enfoque integral, como

²⁸ Cazabán, A (1998, 20 de octubre). *Policía, hacia un cambio estructural*. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

²⁹ Redacción (1998, 24 de octubre). *La interna y los reclamos de las fuerzas policiales*. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

señala el artículo 204 de la Ley 6722, en dónde se contempló que la formación mínima otorgada y exigida debía ser:

- Permanente: tuvo en cuenta no sólo los requisitos de ingreso sino la realización periódica y regular de cursos, prácticas y estudios relacionados a la problemática de la Seguridad Pública, dándole de esta manera un enfoque más especializado y científico a la formación, identificando la complejidad de la problemática que demanda de actualización continua.
- Óptima: procuró que el proceso educativo se brinde con los máximos niveles de excelencia académica, involucrando de esta manera a la UNCuyo como parámetro de la misma.
- Especializada: adecuó la capacitación a las exigencias estratégicas, técnicas y operativas en la prestación del servicio de seguridad pública
- Integral: procuró la plena realización de la persona en todos sus aspectos, avanzando hacia un enfoque más humanista no sólo de la formación sino también de la prestación del servicio.

Esta transformación fortaleció directamente la capacidad del Estado, ya que articuló formación estratégica, institucionalidad y conducción civil: según el artículo 206, el Estado no puede delegar la supervisión ni el control de la formación policial, asegurando su alineación con los objetivos públicos.

De acuerdo a Montbrun (2007) las reformas policiales bajo nuevos modelos organizacionales como el comunitario ponen un fuerte acento en la profesionalización de las policías a través de la capacitación permanente y la jerarquización de los cuadros, entre las características fundamentales de las nuevas modalidades que propone el autor se pueden observar las siguientes en las leyes de la reforma en cuanto a formación:

- Manejo de grupos y formación de equipos de alto performance: en el art 205 se mencionó que la formación debía desarrollar en los agentes las capacidades de organización, dirección y participación en equipos interdisciplinarios de investigación en seguridad pública.
- Identificación y resolución de problemas: esta característica puede observarse en el inciso 1 del artículo 205 en dónde se establece como capacidad fundamental de la formación del agente la comprensión de la problemática de seguridad pública en su totalidad y complejidad, mediante el análisis científico y técnico.

- Capacitación permanente en nuevas problemáticas: dicha característica se puede observar en la formación mínima anteriormente descrita, en dónde se establecía a la permanencia como un requisito necesario para la formación apuntando hacia la realización periódica y regular de trayectos formativos que permitieran abordar la problemática de la seguridad pública.
- Trabajo asociativo y en red con otras instituciones del Estado provincial y municipal: esta característica se observa a través del inciso 3 del artículo 205 en dónde, como ya se menciona, se observa la capacidad de participar de equipos interdisciplinarios de investigación en seguridad pública.

Se puede observar cómo la reforma incorporó nuevas habilidades requeridas por el modelo comunitario: trabajo en equipo, identificación de problemas y enfoque interdisciplinario. A su vez, la profesionalización también apuntó al desarrollo de habilidades blandas como la comunicación efectiva, indispensable para la vinculación con la ciudadanía y el ejercicio legítimo del poder policial. Estas habilidades buscaron consolidar la legitimidad de la fuerza, al reducir el uso de la fuerza como recurso privilegiado y fomentar la construcción de confianza con la comunidad tal como lo establecía el modelo comunitario o de prestación de servicios.

A su vez, la formación basada en competencias permitió alinear la capacitación formal con los resultados estratégicos esperados de la institución. Este enfoque busca superar el déficit evidenciado por la Policía de Mendoza, manifestado durante el proceso de reforma, cuando la plana mayor propuso como “plan estratégico” un mero aumento presupuestario sin visión ni herramientas, dando cuenta que no estaban preparados para afrontar los nuevos fenómenos delincuenciales (Lafalla, 2010).

Este déficit no se explica por incapacidad individual, sino por la ausencia de una planificación estatal que promoviera formación estratégica. Como señala Iacoviello (1999), la formación generalmente es pensada de manera reactiva y orientada a resolver problemas inmediatos sin preparar a los cuadros para escenarios complejos ni para la toma de decisiones innovadoras. Es por esta razón que incluso en rangos jerárquicos se les dificultó proponer medidas transformadoras, ya que su formación no había estado orientada a la gestión de la seguridad, sino a la resolución inmediata de conflictos.

Esta lógica también afectaba el reclutamiento, ya que el ingreso temprano, sin formación sólida, promovió una fuerza jerárquica, conservadora y poco permeable al cambio, consolidando una organización cerrada y resistente a la innovación.

La reforma propone un nuevo perfil profesional: un agente con formación secundaria completa, formación universitaria técnica y entrenamiento específico, como indicó el artículo 49. Ya no se busca a un joven disciplinado sino a un profesional capaz de planificar, coordinar

y resolver conflictos con herramientas modernas y democráticas. Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025) mencionó que se busca un cambio conceptual filosófico, es decir, salir de la doctrina del enemigo interno para concebirse como los protectores de los ciudadanos.

A su vez, el artículo 53 estableció que los aspirantes no tendrán estado policial, sino que accederán a becas mientras estudian. Esta medida buscaba poner fin a la lógica de “aprender haciendo” en la calle, consolidando un modelo basado en la formación previa y estructurada.

La planificación de la carrera también es clave para la profesionalización. Como dice Iacoviello (1999), los agentes necesitan un horizonte de crecimiento acorde a las responsabilidades que asumen en cada rango.

La ley 4747 establecía ascensos en función de la antigüedad y disponibilidad, sin incentivos educativos ni actualización profesional, reforzando un modelo jerárquico y poco dinámico. Mientras que, en contraposición la Ley 6722 incorporó criterios meritocráticos, evaluación externa y ascensos por desempeño, capacitación y aptitud, según el artículo 180. Además, introduce juntas de calificación mixtas con participación del poder civil. Se consideraba que el régimen de calificaciones y promociones debían estimular la profesionalización policial, por ello se entendía que los criterios fundamentales de calificación debían asociarse a la eficiencia demostrada en el servicio y en la capacitación, disminuyendo la importancia de la antigüedad.³⁰

La misma ley reconoce el derecho a licencia por exámenes, incentivando así el desarrollo educativo. No obstante, como menciona Sánchez (entrevista personal, 1 de julio de 2025), estas licencias no siempre se efectivizan por la rigidez de la organización, depende de dónde se cumple funciones.

Finalmente, aunque el IUSP apuntó a profesionalizar la fuerza, los entrevistados coinciden en que su impacto fue limitado. El déficit en la formación es responsabilidad del débil acuerdo entre la provincia de Mendoza y la UNCuyo ya que el instituto nunca terminó de involucrarse en la idiosincrasia y cultura universitaria tal como lo pensaban los elaboradores de la reforma. Para Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025), el fracaso en los objetivos del IUSP es lo que “más le duele” ya que se buscaba que los jóvenes ingresantes a la policía se mezclaran con otros jóvenes universitarios, al no darse esta situación se continuaron reproduciendo viejas prácticas, pero en un marco formativo nuevo.

³⁰ Cazabán, A (1998, 20 de octubre). *Policía, hacia un cambio estructural*. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

Cuadro 3: Componentes de la profesionalización antes y después de la reforma policial en Mendoza.

| Indicador: profesionalización | | | |
|--|---|--|---|
| Componente | Situación previa | Cambios a partir de la reforma | Fortalecimiento de la profesionalización |
| Reclutamiento | Ingreso por base del escalafón. Estado policial desde el inicio de la formación. Fuerte impronta disciplinaria. | Se elimina el estado policial durante la formación. Se exige título secundario. El IUSP regula el ingreso. Beca en lugar de remuneración. | Si, mejores requisitos, se profesionaliza el ingreso, se busca separar la formación de la práctica inmediata. |
| Instrucción | Formación castrense. Internado obligatorio. Obediencia, moralidad como ejes. | Formación específica, académica, especializada y con exigencia de excelencia. Creación del IUSP en convenio con UNCuyo. Inclusión de nociones científicas y técnicas aplicadas a la seguridad. | Si, se abandona el modelo disciplinario y se instala un modelo de educación técnica y ciudadana. |
| Capacitación continua y profesionalización del ascenso | No había formación permanente. Ascensos por antigüedad y disponibilidad. Sin incentivos educativos ni criterios objetivos. | Se exige formación continua y actualizaciones periódicas. Ascensos por eficiencia, aptitud y capacitación. Se crean juntas mixtas de evaluación. Licencias por examen. | Si, se jerarquiza la carrera, se promueve la excelencia y se establecen incentivos formales. |

| | | | |
|----------------------------------|--|--|---|
| Cultura organizacional y valores | Cultura cerrada, corporativa, vertical y con fuerte espíritu de cuerpo. Lealtad interna por encima de la ley. Resistencia al control civil. Lógica moralizante, objetivo de proteger la moral y las buenas costumbres. | Intenta reorientarse hacia una cultura del servicio público. Inserción del IUSP en la universidad como intento de apertura. Aunque persisten estructuras y valores antiguos, se establece un nuevo marco institucional. Inclusión de principios normativos. Resolución pacífica de conflictos, la interacción comunitaria y el trabajo interdisciplinario. | Parcial. La cultura previa persiste, pero se instala una nueva lógica desde lo institucional. Aunque se incorpora un nuevo paradigma axiológico en la normativa. La implementación real sigue siendo una deuda. |
|----------------------------------|--|--|---|

Fuente: elaboración propia

La disminución de la autonomía

La fuerza, en su carácter militar, policial y judicial, constituyó una de las funciones básicas del Estado y una herramienta esencial para garantizar su reproducción. La democracia, como régimen, supuso la existencia formal y efectiva de la subordinación de estas fuerzas a instancias civiles, así como la conducción política de las agendas de seguridad interna y externa (Lizarazo Vargas, 2010). En Argentina, pese a que al momento de la reforma se llevaban 15 años de democracia ininterrumpida, las mayores preocupaciones del Poder Ejecutivo giraban en torno a las relaciones con las Fuerzas Armadas. En palabras de Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025), esto consolidó una lógica de desgobierno político sobre la policía, ya que se les permitió actuar con relativa autonomía mientras no implicaran un nuevo frente de conflicto para los gobiernos.

Esta autonomización de las agencias policiales las llevó a tener una marcada independencia doctrinal, orgánica y funcional, lo cual dificultó su subordinación al poder político democrático (Constantino, 2015). Esta situación obstruyó los intentos de planificación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, así como el vínculo con la sociedad civil.

Frente a esta dinámica de autonomía y desgobierno político, la policía estableció sus propios parámetros de orden público, basados en su visión y conocimiento sobre la

criminalidad y la decencia pública. Esto estuvo asociado a modelos más profesionales, no por su formación, sino por la supremacía del saber policial como enfoque de intervención.

Esta autonomía entra en contradicción con el deber ser de la institución. Según Monjardet (1996), el rasgo esencial de la policía es su instrumentalidad: no tiene fines propios ni puede fijar sus propias prioridades u objetivos. La única política policial válida es la definida por la autoridad política, sus orientaciones deberían ser una traducción operativa de las directrices emanadas de las autoridades civiles.

Para comprender cómo operaba Camou y Moreno (2005) mencionan que la autonomía de las fuerzas policiales está caracterizada por:

- Una policía cuyo cuerpo institucional es unificado, con conducción centralizada y ejercida por un “estado mayor” cuasi castrense, con una estructura cerrada, hiperjerarquizada y militarizada
- Prácticas institucionales orientadas a la reproducción y preservación de la institución, basadas en criterios de “mano duro” y formas de control social ilegales y extrainstitucionales
- Financiamiento oficial complementado por fuentes ilegales
- Ausencia de modalidades e instancias de participación comunitaria en asuntos de seguridad pública

En Argentina se consolidó una policía con gran autonomía respecto del poder político y de la ciudadanía. Esta autonomía derivó, según Constantino (2015) en políticas de seguridad alineadas con modelos de derecha que planteaban mayor represión ante el delito y menos garantías para quienes los cometen. En Mendoza, esta lógica institucional generó diversas crisis que culminaron en la reforma del sistema de seguridad pública.

Marcello (2023) menciona que la alta autonomía provocó el aislamiento de la policía respecto de la política y la sociedad. Esto resultó en un accionar no guiado por una dirección política, sino determinado por su propia historia institucional, heredada de la Doctrina de Seguridad Nacional. Las prácticas resultantes no solo fueron ineficientes, sino que en casos como los de Garrido y Baigorria o Sebastián Bordón, resultaron violatorias de derechos humanos.

La creencia de que el conocimiento y la doctrina policial debían guiar en exclusiva el mantenimiento del orden público consolidó una actitud corporativa. Esto reforzó aún más el aislamiento institucional y profundizó su autonomía. La fuerza controló aspectos clave de su organización, como la formación y la estructura interna.

Esta dinámica consolidó lo que algunos autores llamaron “doble pacto” (Marcello, 2023). El primero fue entre los gobernantes y la policía, mediante el cual los primeros otorgan

autonomía y poder a cambio de eficacia y tranquilidad. La policía, en este marco, administraba el delito sin generar crisis ni alarma social (Sain, 2002).

En segundo lugar, esa autonomía permitió un acuerdo entre sectores policiales y el crimen organizado, generando circuitos de financiamiento ilegal. La protección policial aseguraba impunidad a criminales a cambio de un control informal de la criminalidad. Esta práctica impidió, a su vez, que agentes honestos ejercieran su tarea de forma eficiente y legal (Sain, 2002).

Föhrig y Pomares (2013) explican que esta dinámica fue favorecida por un sistema político con baja competencia entre partidos y alta fragmentación interna, lo cual incentivó relaciones de reciprocidad entre funcionarios y actores delictivos. Cazabán (entrevista personal, 1 de julio de 2025) mencionó como intendentes justicialistas se habían resistido a la reforma debido a los acuerdos que sostenían con la policía, incluso enfrentando al gobernador del mismo signo político.

Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025) explicó que, en Argentina, este pacto tenía otros tintes ya que la prioridad del gobierno era evitar conflictos con las fuerzas armadas tras el retorno democrático, por lo cual evitó a toda costa tensar el vínculo con la policía.

Sin embargo, el pacto se volvió insostenible. Por un lado, como señala Sain (1998), la desintegración social y el avance del narcotráfico borraron las fronteras entre delitos menores y crimen organizado. Por otro lado, la policía comenzó a exigir más poder al gobierno. Como recordó Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025), años antes a la reforma, en una reunión de Nuevo Cuyo, autoridades policiales le advirtieron al poder político que “tuvieran mucho cuidadito” con las medidas que pensaban llevar a cabo. Las amenazas se volvieron evidentes y comenzaron los actos de extorsión. En torno a ello, Sergio Bruni (entrevista personal, 11 de junio de 2025) agrega que la delegación de la política de seguridad en la policía fracasó por la impericia de los mandos, que incumplieron sus funciones y excedieron sus atribuciones.

Durante la gestión de Lafalla, estallaron crisis visibles: aumento de la inseguridad, violencia institucional como el caso Bordón y el levantamiento policial de 1998. Según Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025), estos eventos evidenciaron tanto la falta de información como la incapacidad del poder civil para controlar a la fuerza. Al analizar los distintos levantamientos que había tenido la policía en nuestro país Marcelo Saín retomado por Constantino (2015) interpretó a los mismos como una expresión más del abandono de la conducción política sobre la seguridad.

Además de estas situaciones, la autonomía tampoco se tradujo en la existencia de un aparato burocrático eficiente. El déficit de administradores públicos especializados en la temática de seguridad provocaba que los procedimientos administrativos no se adecuarán a

las necesidades reales de la institución. Durante el autoacuartelamiento, los diarios provinciales relataban cómo los propios policías compraban balas por su cuenta, para no tener que justificar su uso.³¹ Este hecho no sólo evidenciaba la lentitud y rigidez de la burocracia, sino también un claro déficit en los mecanismos de control: al evitar los procedimientos formales, los efectivos omitían declarar en qué utilizaban esas municiones.

Mientras la violencia comenzaba a mostrarse como un fenómeno altamente organizado y eficiente, dentro de la Policía se fue consolidando un “aparato burocrático” ineficiente, costoso y, además, heredero de prácticas vinculadas al control ideológico ejercido históricamente por los servicios de inteligencia del Estado (Carrillo Flórez, 2000). Como señala Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025), en el tristemente célebre ex D2 existían carpetas sobre todos los políticos, en las que se registraban movimientos, ideas y declaraciones, a modo de vigilancia sistemática.

Ante esta situación Lafalla recordó que, antes de la reforma, ni él ni el poder político conducían a la policía. Los agentes “hacían lo que querían”, quizás con buenas intenciones, pero sin subordinación al poder civil. Así, surgió la pregunta: ¿quién definía la política de seguridad?

Si esta pregunta se les hubiera formulado a los agentes de la Policía de Mendoza antes de la reforma, con certeza la respuesta habría sido que ellos mismos. No solo porque, de acuerdo con la Ley 4697, era parte de sus funciones elaborar programas de seguridad pública, sino también porque las fuerzas policiales suelen identificarse con modelos securitarios de derecha o de “mano dura”. Estos modelos promueven la autonomización de las policías como una respuesta a la presunta ineficacia del sistema punitivo (Carrillo Flórez, 2000). Un ejemplo de ello puede observarse durante el levantamiento policial, cuando la cabo Reyes afirmaba que, frente a un sistema en el que los policías eran víctimas y los delincuentes gozaban de garantías, era necesario otorgar garantías a los agentes para que pudieran “moverse libremente”.³² Esta concepción era compartida también por parte de la ciudadanía, que sostenía que los uniformados debían tener menos restricciones procesales.³³

Frente a esta situación de crisis, surgieron interrogantes centrales. En su caso, Arturo Lafalla (2010) se preguntaba:

³¹ Redacción (1998, 21 de octubre). *La rebelión policial. Los efectivos trabajan con salarios bajos y mínimo equipamiento*. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín

³² Redacción (1998, 22 de octubre). *La rebelión policial. El testimonio de una protagonista de la protesta “Después de esto, seguro que van a tomar represalias contra nosotros”*. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

³³ Redacción (1998, 21 de octubre). *Más del 80 por ciento de la gente está de acuerdo con la protesta*. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

“¿Quién conduce la fuerza policial, los policías o el poder político?, ¿está o no la policía obligada a cumplir la ley vigente sin excepciones? Se trataba también de saber de qué lado estábamos nosotros: del que exigía y ayudaba a que se cumpliera la ley o de los que preferían mirar para otro lado y dejar que la policía arreglara sus cargas (Lafalla, 2010, p. 185).

A partir de esta convicción, se inició el proceso de reforma con el objetivo de reconstruir la conducción de la fuerza por parte del poder político, bajo la premisa de que el poder que el Ejecutivo no ejerciera, lo ejercería otro. Hasta ese momento, dicho poder lo habían ejercido los jefes de la policía, comisarios y oficiales a cargo de los operativos, consolidando una corporación policial ya ineficaz para garantizar la seguridad pública.

Cabe realizar algunas distinciones para abordar esta dimensión. En primer lugar, la Policía de Mendoza contaba con una autonomía institucional evidente en la separación del control político y civil. Esto implicaba que la institución se autogestionara como organización. Según Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025), incluso realizaban las licitaciones dentro de sus propias dependencias y mantenían nulo vínculo con el Tribunal de Cuentas, a diferencia del resto de la administración pública provincial. Esta desvinculación de los mecanismos de control institucional y democrático consolidó el corporativismo, el encubrimiento interno y las resistencias a los cambios.

Esta autonomía se relaciona con el componente de **conducción política y subordinación institucional**, entendido como el grado en que la institución se encuentra subordinada a las autoridades políticas en términos de planificación, gestión y control estratégico del sistema de seguridad pública.

Para reforzar este componente, fue necesario disminuir dicha autonomía. Esto se logró principalmente mediante la creación del Ministerio de Seguridad, el cual, según el artículo 4 de la Ley 6722, asumió la conducción orgánica y funcional del sistema de Policías de la Provincia de Mendoza, así como su representación oficial. No obstante, esta no fue la única medida. La supresión del autogobierno educativo, mencionado por Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025) como “ombiguero”, en tanto sólo la policía formaba a la policía, buscó interrumpir el corporativismo transmitido a través de la educación en las Escuelas de formación. Se creó así el IUSP, con autoridades y docentes civiles, lo que implicó la pérdida de control institucional sobre la formación.

Otra medida que disminuyó la autonomía institucional fue la creación de regímenes de control externos, como la Inspección General de Seguridad. Este organismo asumió funciones disciplinarias sobre el accionar policial y estableció mecanismos de “autodepuración regular”,

interrumpiendo las prácticas de control interno y cerrando canales de encubrimiento institucional.³⁴

La reforma también buscó contrarrestar la colonización corporativa dentro de la fuerza, expresada en prácticas autorreguladas, redes de encubrimiento y resistencias a la rendición de cuentas. Para ello, la disminución de la autonomía institucional de la policía debía complementarse con el fortalecimiento de la autonomía del Poder Ejecutivo. Según Bertranou (2015) la autonomía del Estado frente a los poderes fácticos (como podía ser la policía) es condición necesaria para el desarrollo de capacidades. Sikkink retoma a Geddes (1993) señala que un gobierno que engendra autonomía tiene diversas características entre ellas la pericia técnica de los funcionarios y el aislamiento de los responsables de las políticas de gobierno respecto de las presiones sociales. Por eso, resultaba fundamental constituir un Ministerio de Seguridad con suficiente capacidad técnica para abordar la seguridad pública y con fortaleza institucional para resistir presiones corporativas.

Por otro lado, existía una autonomía operacional, entendida como la libertad que tiene la policía para tomar decisiones operativas en el terreno: definir estrategias, intervenir ante delitos, usar la fuerza o planificar operativos sin intromisión directa del poder político. Esta autonomía es indispensable para cualquier agencia estatal. Sin embargo, en el caso de Mendoza, al combinarse con una fuerte autonomía institucional, derivó en dinámicas abusivas y discrecionales. Según Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025), dentro de la fuerza se entendía la violencia institucional como “accidentes de trabajo”, frente a los cuales los agentes debían “cuidarse entre ellos”, lo que revela tanto la naturalización de prácticas abusivas como el refuerzo de un sentido corporativo que promovía el encubrimiento.

Desde esta perspectiva, el **margen de discrecionalidad operativa** es un componente clave, que se refiere al grado de autonomía técnica y táctica que poseen los mandos policiales en la toma de decisiones cotidianas y en el terreno. Fernando Vicencio (entrevista personal, 2 de julio de 2025) advierte que algún margen de discrecionalidad es necesario ya que protocolos rígidos imposibilitarían el accionar policial, que requiere agilidad y eficiencia frente a múltiples escenarios. Por ello, lo deseable es contar con marcos legales y direcciones políticas claras que permiten flexibilidad operativa dentro del marco legal.

En esa línea, el artículo 5 de la Ley 6722 establece que las policías de la provincia deben actuar conforme a la ley en todo el territorio. Asimismo, el artículo 11 establece regulaciones específicas para limitar la libertad de las personas, introduciendo controles sobre la discrecionalidad operativa.

³⁴ Cazabán, A (1998, 20 de octubre). *Policía, hacia un cambio estructural*. *Diario Los Andes*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

La nueva estructura interna de la Policía de Mendoza también respondió a criterios de autonomía. Al pasar de una Policía unificada dirigida por un jefe y un subjefe a una estructura de “policías en plural”, se buscó disminuir la autonomía institucional, rompiendo con lo que Fernando Simón (entrevista personal, 24 de julio de 2025) denomina un “embudo invertido”, en el que la cúpula policial funcionaba como una especie de filtro ante el poder político. Al mismo tiempo, las subdivisiones con criterios de territorialidad y especialización buscaron aumentar la autonomía operativa, otorgando mayor discrecionalidad en contextos específicos. Esta nueva estructura intentó también desmontar el espíritu corporativo de la organización.

En este punto, resulta pertinente el concepto de autonomía imbricada de Evans (Completa, 2017), que sostiene que la intervención estatal en una arena pública se ve facilitada si se cuenta con la cooperación de actores relevantes, ya que ese apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas. La idea de que más allá de un aparato administrativo, el Estado debe estar enraizado con el entorno social tiene un fuerte vínculo con el modelo de policía comunitaria o de prestación de servicios. Este modelo promueve vínculos de colaboración con la comunidad, reconoce sus demandas específicas como insumos para construir legitimidad, y fomenta la prevención de conflictos junto a otros actores estatales y sociales.

El modelo comunitario propone una reconfiguración de la autonomía policial que no implica mayor independencia institucional, sino una transformación del rol policial hacia una agencia estatal enraizada en el tejido social. Bajo esta lógica, la policía conserva márgenes de autonomía operativa profesional, pero está sometida a conducción civil, control democrático y corresponsabilidad con el entorno social.

El ideal de autonomía imbricada operó como fundamento teórico de la reforma, que buscó disminuir la autonomía institucional a través del fortalecimiento de las **relaciones interinstitucionales**, entendidas como el grado de articulación y coordinación que la policía mantiene con otras agencias estatales a nivel provincial, municipal y nacional.

El convenio entre el Gobierno de la Provincia y la Universidad Nacional de Cuyo para que el IUSP imparta la formación policial constituye un ejemplo claro de fortalecimiento de la articulación institucional, integrando a los futuros agentes con la vida universitaria. Asimismo, la creación de foros, consejos, y coordinadores de seguridad en el marco de la Ley 6721 refleja la necesidad de disminuir la autonomía institucional a través del aumento de la autonomía imbricada, fortaleciendo vínculos con otras instituciones formales e informales, dentro y fuera del ámbito legal reformista.

Sin embargo, tanto el vínculo con la sociedad a través de la vida universitaria como los mecanismos institucionales de participación fueron progresivamente desarticulados por los distintos gobiernos posteriores a la reforma. Monjardet (1996) sostiene que las reformas sólo son aceptadas cuando incrementan los recursos de la organización o consolidan el

estatuto profesional de los policías; son desviadas o rechazadas cuando amenazan el sistema interno de decisiones. Esta reforma encontró resistencia principalmente en las cúpulas policiales. Como sostiene Cazabán (entrevista personal, 1 de julio de 2025) “si vos tenes privilegios, y más en una corporación, ni te va a gustar que te lo digan. Y menos el poder civil”. Por su parte, Constantino (2014) retomó a Sain y planteó que en experiencias como la de la Provincia de Buenos Aires, la policía no pudo resistirse a las decisiones del poder civil. La verdadera resistencia surgió de los intendentes, quienes también perdían privilegios con la disolución de sus acuerdos con sectores de la institución policial.

Cuadro 4: Componentes de la autonomía antes y después de la reforma policial en Mendoza.

| Indicador: autonomía | | | |
|---|--|---|--|
| Componente | Situación previa | Cambios a partir de la reforma | Disminución de la autonomía |
| Conducción política y subordinación institucional | Autonomía institucional marcada. Autogestión, y carencia de control externo o civil. Escasa subordinación al poder político. | Creación del Ministerio de Seguridad. Conducción orgánica y funcional del sistema policial. Supresión del autogobierno educativo, creación del IUSP. IGS con funciones disciplinarias. | Si, disminuyó la autonomía institucional y se reforzó la del ejecutivo, recuperando la conducción política y el control democrático. |
| Relaciones interinstitucionales | Escaso vínculo con otras agencias estatales y con la sociedad civil. Corporativismo y aislamiento institucional. | Convenios con la UNCuyo para la formación. Creación de foros, consejos y coordinadores de seguridad para articulación con instituciones de la ciudadanía. | Parcial. A través de la idea de autonomía imbricada se fortalecieron vínculos pero la articulación con la ciudadanía fue débil. |

| | | | |
|---|---|--|---|
| <p>Margen de discrecionalidad operativa</p> | <p>Amplia discrecionalidad sin marcos claros. Violencia institucional naturalizada. Corporativismo y encubrimiento de abusos.</p> | <p>Regulación del uso de la fuerza. Nueva estructura de “policías”, con criterios de territorialidad y especialización que ampliaron la autonomía operativa con marcos legales más claros.</p> | <p>Sí, se mantuvo un margen de discrecionalidad necesario para la labor policial, pero bajo límites normativos y con mayor control político y social.</p> |
|---|---|--|---|

Fuente: elaboración propia

Capítulo IV. Propuestas para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Policía de Mendoza

Estado actual de los indicadores

Tras los procesos autoritarios y las crisis institucionales experimentadas en la Provincia de Mendoza, se impulsaron reformas policiales orientadas a depurar las fuerzas de seguridad y dotarlas de mayor eficiencia. Estas iniciativas formaron parte de una tendencia más amplia observada en América Latina y el Caribe, donde se promovieron reformas policiales que, aunque en muchos casos fueron parciales, no alcanzaron en general los resultados esperados (Villa Mar et al., 2020).

Particularmente, en el caso de la reforma de la Policía de Mendoza, si bien las personas entrevistadas coincidieron en que había cumplido con su cometido de instalar una conducción civil y cambiar la filosofía de funcionamiento, la reforma fue insuficiente para enfrentar otros aspectos de la ineficiencia institucional.

Con el objetivo de hacer un breve repaso sobre algunos hechos acontecidos desde el anuncio de la reforma en diciembre de 1998 hasta el 2025 se puede identificar que, en cuanto a la organización interna, por ejemplo, la reforma policial logró parcialmente disminuir el corporativismo que caracterizaba a la fuerza. Por supuesto, si bien no se han registrado grandes encubrimientos entre agentes ni casos de desapariciones forzadas como en la década de 1990, esto no significa que no exista más violencia institucional, sino que ha disminuido radicalmente su uso como práctica normalizada dentro de la fuerza.

Es importante no confundir corporativismo con cultura policial. La cultura constituye el vehículo de inclusión, readaptación y supervivencia de la organización, funcionando como el regulador de las conductas en tanto estructura las interacciones sociales dentro de la institución (Blutman y Arriaga, 2010). Si bien la cultura policial tuvo consecuencias negativas, tal y como se analizó en los capítulos anteriores, toda profesión requiere consolidar una cultura organizacional saludable que sostenga el ejercicio de sus funciones, en tanto genera patrones que guían la acción. Como menciona Fernando Vicencio (entrevista personal, 2 de julio de 2025), al confundirse cultura organizacional con corporativismo se perdieron tradiciones propias de la policía que aportaban un sentido de pertenencia, como los desfiles o las insignias.

Esta tensión entre una cultura corporativa cerrada y la necesidad de construir una cultura organizacional más democrática y profesional también se refleja en los procesos de ingreso y permanencia en la fuerza. En los últimos años, la Policía de Mendoza ha experimentado una marcada caída en la matrícula: en 2024, sólo el 17% de los aspirantes superó los filtros del IUSP. Si bien este dato evidencia un mayor nivel de profesionalización, en tanto no cualquier persona puede ingresar a la institución, también resulta preocupante la

disminución de agentes para garantizar un servicio público esencial. Una vez graduados, los ingresantes enfrentan un nuevo filtro: permanecen durante un año en condición de prueba, lo que permite tanto al propio agente como a las instancias de supervisión solicitar la baja. En este sentido, los mecanismos de ingreso (basados en exigencias académicas, exámenes, psicofísico y períodos de prueba) dan cuenta de un proceso de profesionalización que, sin embargo, debe articularse con una cultura organizacional que promueva pertenencia, valores democráticos y compromiso con la comunidad.

En general la profesión policial ha sido considerada una salida laboral segura para jóvenes que aún no descubren su vocación, sin embargo, se han detectado situaciones críticas de reclutamiento y desertión policial principalmente durante el primer año de prueba, desde el Ministerio de Seguridad se manifestó que, de acuerdo a consultoras de búsquedas laborales, existe una dificultad para reclutar jóvenes empleados en diversos rubros ya que generacionalmente suelen resistirse a esquemas jerárquicos.³⁵

Si bien esta es una cuestión generalizada del mercado laboral impacta directamente en la fuerza de seguridad. Como relata Fernando Vicencio (entrevista personal, 2 de julio de 2025) en la actualidad la institución tiene un problema con respecto a las expectativas de los jóvenes en tanto los mismos tienen una perspectiva más cortoplacista, individualista, relajada y cuestionadora, lo cual se enfrenta a los valores y dinámicas de la institución policial que, a pesar de la reforma, sigue siendo fuertemente verticalista.

Especialistas como Alberto Montbrun sostienen que la temprana edad de los ingresantes influye en su resistencia a esquemas jerárquicos. En muchos casos, la vocación de servicio no ha sido desarrollada, sino que más bien la decisión ha sido impulsada por la necesidad de un empleo rápido y estable favorecido por condiciones recientes como becas de estudios y mayores flexibilidades en el ingreso. De acuerdo a los estudios, la edad mínima recomendable a nivel internacional para ingresar a las fuerzas de seguridad es de 23 años, ya que se considera que antes de esa edad los postulantes no suelen contar con la madurez necesaria para enfrentar tareas de alto riesgo o magnitud.³⁶

El déficit en la inteligencia emocional de los ingresantes puede observarse a través de la relevancia que ha cobrado la problemática de la salud mental dentro de la fuerza. Aunque existen equipos de acompañamiento, persisten preocupaciones vinculadas a suicidios, licencias prolongadas por estrés y bajas relacionadas con cuadros psiquiátricos. El Ministerio

³⁵ Hirschbrand, J. (2025). Policías que se van: Mendoza registró más renuncias en una semana que en todo junio. El Sol. <https://www.elsol.com.ar/mendoza/policias-que-se-van-mendoza-registro-mas-renuncias-en-una-semana-que-en-todo-junio/>

³⁶ MDZ Radio (2022). ¿Se devaluó la Policía de Mendoza a causa de la ausencia de líderes políticos? MDZ. <https://www.mdzol.com/politica/2022/3/30/se-devaluo-la-policia-de-mendoza-causa-de-la-ausencia-de-lideres-politicos-232329.html>

de Seguridad sostiene que no se trata de un fenómeno generalizado, pero los hechos recientes encienden señales de alerta.³⁷

Por otro lado, tras la reforma policial se identificaron resistencias frente a la reorganización institucional. En primer lugar, la oposición se generó debido a que los agentes más experimentados se sentían “usados” en tanto no fueron convocados a discutir la reforma y en cambio se les pidieron consejos y estrategias de manera informal y sin avisar cuál era el fin de la misma. También, dentro de la fuerza se generaron rispideces en tanto quiénes se recibían del IUSP a pesar de contar con menor antigüedad que los agentes en funciones tenían mayor rango por ser egresados universitarios, lo cual generó desigualdades no sólo en los escalafones existentes sino también en el régimen salarial y en el clima laboral.³⁸

A pesar de ello, la voluntad política sostenida con apoyo multipartidario permitió disminuir progresivamente estas tensiones internas. Dónde sí pudieron encontrarse mayores obstáculos que aumentaron con el paso del tiempo fue en las políticas de vinculación con la comunidad. En general, las tareas policiales continuaron centrándose en la persecución de los autores de delitos más que en la prevención, la resolución de conflictos o la participación comunitaria (Marcello, 2023).

Otro aspecto que generó resistencias fue la descentralización. El modelo de conducción horizontal, que buscaba una mayor coordinación con el poder civil, no fue plenamente comprendido ni aceptado dentro de la institución. Ante esta situación, surgió el reclamo de reinstalar la figura de un jefe policial que sirviera de nexo con el Ministerio, lo cual se formalizó en 2006 y persiste hasta la actualidad (Marcello, 2023). Esta medida supuso un retroceso respecto de la lógica inicial de la reforma, ya que devolvió el protagonismo a una conducción centralizada y restó peso a las policías distritales, debilitando la coordinación entre la institución policial en su conjunto y los mandos civiles. Al mismo tiempo, refleja la rigidez de la cultura policial y su fuerte impronta corporativa: la imposibilidad de adaptarse plenamente a una conducción compartida y democrática revela la persistencia de prácticas tradicionales. En definitiva, este cambio ilustra cómo, de manera paulatina, la reforma fue perdiendo fuerza y parte de sus avances originales se vieron neutralizados.

En materia de control externo, la Inspección General de Seguridad ha cumplido su rol como órgano civil, publicando en su sitio web los sumarios según jerarquía y tipo de falta. Sin embargo, durante la revisión del estado realizada en la Comisión Bicameral de Seguridad en

³⁷ De Vita, V. (2025). Salud mental en la Policía de Mendoza: hechos recientes encienden alarmas pero sólo 3% tiene licencia psicológica. Los Andes Diario. <https://www.losandes.com.ar/sociedad/salud-mental-la-policia-mendoza-hechos-recientes-encienden-alarmas-pero-solo-3-tiene-licencia-psicologica-n5956720>

³⁸ López, R. (1998, 30 de diciembre). *Entre confusión y ofensa*. Diario Los Andes. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

julio de 2024 señaló demoras en la resolución de expedientes y la necesidad de agilizar procesos.³⁹

En materia de capacitación continua, si bien el IUSP ha ofrecido cursos sobre nuevas formas de criminalidad, el avance del cibercrimen, el narcomenudeo y la extensión de la crisis social y económica, requiere de agentes más especializados. Pese a los esfuerzos, algunas voces coinciden en que la delincuencia se desarrolla de manera más inteligente y coordinada que la propia institución policial que aún centra gran parte de su accionar cotidiano en respuestas tradicionales y actuaciones después del delito.⁴⁰

A pesar de concentrar sus esfuerzos en mecanismos tradicionales, el Ministerio de Seguridad ha avanzado en inversiones en videovigilancia, investigaciones cibernéticas y campañas digitales contra determinados delitos como la venta de productos robados. Estas acciones dan cuenta de un esfuerzo de adaptación frente a un aumento de la complejización del delito.

En cuanto a la capacitación continua del recurso humano, este encuentra diversos obstáculos. En primer lugar, los servicios extraordinarios significaban un problema que no pudo ser resuelto tras la reforma policial. Durante el levantamiento en octubre de 1998 se advertía que la extensión de las jornadas y los bajos salarios afectaban tanto el descanso como la formación. Esto debido a que frente al déficit en la remuneración muchos policías ocupaban su tiempo libre en servicios extraordinarios, de hecho, Montbrun ha llegado a denominar a estos extras como un “cáncer” que erosiona las condiciones de entrenamiento y la calidad del recurso humano.⁴¹

A su vez, Arturo Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025) menciona como otro déficit en la formación la falta de profesionales que pudieran impartir clases en el IUSP. Se citaban a los mismos docentes que daban derecho constitucional en otras unidades académicas y se ponía al frente del instituto algún político desocupado, incluso aunque este no tuviera interés o conocimiento en la temática de seguridad. La falta de instructores capaces también se demostró recientemente cuando en una práctica de tiro un docente le disparó a un estudiante.⁴²

³⁹ Comisión Bicameral de Seguridad (2025). Informe anual de actividad legislativa 2024-2025. Legislatura de Mendoza.

⁴⁰ MDZ Radio (2022). ¿Se devaluó la Policía de Mendoza a causa de la ausencia de líderes políticos? MDZ. <https://www.mdzol.com/politica/2022/3/30/se-devaluo-la-policia-de-mendoza-causa-de-la-ausencia-de-lideres-politicos-232329.html>

⁴¹ Peralta, D (1998, 20 de octubre). Caldeada noche frente a la legislatura. Diario UNO. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín.

⁴² Redacción (2025). IUSP: le estaba enseñando a usar el arma y le disparó a un alumno en el pecho. MDZ. <https://www.mdzol.com/policiales/2025/3/13/iusp-le-estaba-ensenando-usar-el-arma-le-disparo-un-alumno-en-el-pecho-1194570.html>

Otro déficit en la formación tiene que ver con el liderazgo de las autoridades en las comisarías, como describe Elizabeth Sánchez (entrevista personal, 1 de julio de 2025). La posibilidad de formación continua no sólo dependía de la ubicación geográfica en la que fuera asignado cada agente sino también de la disposición de tus superiores inmediatos a facilitar la formación de sus subalternos.

Uno de los principales cambios de la reforma tenía que ver con la conducción política de la fuerza. Como menciona Arturo Lafalla (2010) “la policía debe estar irrestrictamente sometida al poder del gobernador de la provincia y debe cumplir y hacer cumplir la ley a rajatabla a todos y cada uno de sus integrantes”. En la actualidad, no existen dudas sobre la conducción política de la seguridad: corresponde al gobernador y al Ministerio de Seguridad específicamente definir las políticas, supervisar la fuerza y asumir las responsabilidades derivadas de sus resultados.

Sin embargo, mientras la reforma logró con éxito establecer con claridad la subordinación institucional de la policía al poder político, uno de los mayores fracasos estuvo en la implementación de mecanismos efectivos de vinculación con la sociedad civil. De acuerdo a Marcello (2023) las exigencias estipuladas en la Ley N° 6721 eran opuestas a una realidad local distinta de las demandas de participación y del compromiso requerido para ser miembro de las organizaciones de seguridad, es por ello que no pudieron concretarse ni siquiera los foros por comisaría ya que en algunos casos no se encontraron los actores suficientemente representativos o motivados. De acuerdo a la normativa, para asegurar la legitimidad de la representación se exigió que quienes desearan participar fueran parte de una entidad social, lo cual constituyó en sí mismo un obstáculo, ya que muchas entidades barriales u organizaciones civiles no contaban con la personería jurídica o la formalización requerida y además porque los vecinos y vecinas víctimas de delitos se veían expuestos en estas dinámicas.

Estos mecanismos formales de participación comunitaria fueron finalmente eliminados en 2023 debido a su débil implementación. Según Hernán Amat, actual Director General de Relaciones con la Comunidad del Ministerio de Seguridad y Justicia, estos espacios corrían el riesgo de convertirse en instancias de catarsis o reclamos partidarios, lo que derivó en su eliminación.⁴³

Marcello (2023) da cuenta de esta dinámica ya que durante los años en los que la normativa estuvo vigente, la implementación de la participación ciudadana se limitó a experiencias aisladas, más bien informales, que sirvieron para hacer análisis sobre la situación de la región y para canalizar reclamos de mejoras a la Policía como a los municipios.

⁴³ Redacción (2024). “Mucho territorio y poca oficina”, la promesa de Amat, que vinculará a la comunidad con la seguridad. Memo. <https://www.memo.com.ar/poder/hernan-amat-seguridad/>

La derivación de la problemática hacia los municipios hizo que, a pesar de ser un área de competencia provincial, se trasladará la responsabilidad hacia las gestiones locales.

La municipalización de la seguridad cobró relevancia durante el 2025 debido a la discusión y sanción de un marco legal que permitió a los municipios crear de manera opcional cuerpos de seguridad ciudadana, con funciones preventivas y de colaboración. Aunque el objetivo de la normativa tenía que ver con establecer mecanismos de seguridad adaptados a las realidades locales, el debate en la legislatura provincial se concentró en torno al uso de armas de baja letalidad.

Es un error pensar que el establecimiento de policías municipales (o preventores como se denominan en Mendoza) contribuyen a la eficiencia en la prestación de la seguridad como servicio policial porque responde mejor a las necesidades especiales de un territorio y de una administración local. De hecho, la experiencia en América Latina demuestra que estas instituciones no cuentan con la formación ni las herramientas adecuadas para ejercer su trabajo, sumado a que tienen un costo difícil de sostener para las gestiones locales. Sumado a ello, también se ha comprobado que las mismas terminan prestándose al servicio de intereses políticos o bandas organizadas (Villa Mar et al., 2020).

En una misma línea, el intendente de San Rafael Omar Félix criticó la normativa impulsada por el gobierno provincial considerando que si la provincia buscaba delegar el manejo de la seguridad a los municipios debían realizarlo no sólo con el presupuesto correspondiente, sino también con la conciencia de las realidades locales, ya que no es lo mismo establecer una red de preventores en la capital mendocina a consolidarla en departamentos tan disímiles como San Rafael, por su extensión territorial y cantidad de habitantes.⁴⁴

La eliminación de los espacios de participación ciudadana sumado al aumento de la represión a través de la incorporación de armas de baja letalidad refleja un retroceso hacia modelos policiales tradicionales, centrados en la represión del delito. Un ejemplo de ello son las acciones recientes del Ministerio de Seguridad publicadas en su página web que incluyen operativos territoriales, controles viales, videovigilancia y patrullajes preventivos.

Por otro lado, a pesar de la disminución de los mecanismos de encubrimiento de delitos por parte de agentes de la fuerza, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) sostiene que el uso de la fuerza conserva un carácter situacional y relacional que impide que se elimine por completo la discrecionalidad. A través de su informe “Muertes naturalizadas” da cuenta de otras formas de violencia institucional en nuestra provincia como casos de gatillo

⁴⁴ Redacción (2025). La fuerte réplica de Omar Félix a Cornejo y la UCR por la seguridad en San Rafael. Sitio Andino. <https://www.sitioandino.com.ar/politica/la-fuerte-replica-omar-felix-cornejo-y-la-ucr-la-seguridad-san-rafael-n5696819>

fácil y femicidios cometidos por policías. Estos hechos, aunque a simple vista parecen aislados, reflejan la intensificación de las prácticas violentas al interior de la institución, en dónde por ejemplo le otorgan armas de fuego a varones con antecedentes de violencia de género como el caso ocurrido en septiembre del 2014 cuando un oficial de la Policía de Mendoza asesinó a su suegra y a su sobrino en búsqueda de su ex pareja, concretando los denominados “femicidios vinculados” (CELS, 2018).

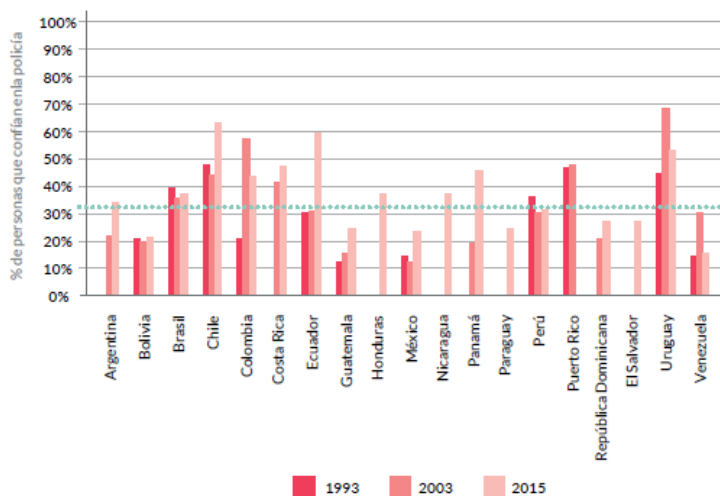
La violencia institucional en nuestra provincia ha aumentado a través de la lógica del gatillo fácil, es decir, la desproporcionalidad y la impunidad del uso arbitrario del arma de fuego por parte de un agente policial. De acuerdo a la Coordinadora contra la represión policial e institucional (CORREPI) desde la recuperación democrática hasta 2020 se registraron en Mendoza, 289 casos de gatillo fácil, nuestra provincia continúa posicionándose dentro de las cinco provincias más represivas del país.⁴⁵

Si bien la reforma tuvo un fuerte impacto en algunas aristas, la confianza de la ciudadanía como legitimación del accionar propio del modelo comunitario fue débil. Pese a que no era el objetivo principal de la reforma, la desconfianza ciudadana frente a las fuerzas de seguridad constituye un terreno fértil para el sentimiento de miedo y descohesión social, que se traduce no sólo en el aumento de la inseguridad subjetiva sino en la pérdida de gobernabilidad de la política de seguridad. Este no es un fenómeno exclusivo de la Policía de Mendoza: en América Latina sólo el 32% de la población confía en la policía, lo que limita el apoyo ciudadano a sus acciones, reduce la disposición a brindar información y dificulta la construcción de la comunidad como aliada en la lucha contra la delincuencia (Villa Mar et al., 2020).

⁴⁵ Coordinadora contra la represión policial e institucional (CORREPI) (2021). Gatillo fácil en Mendoza: ¡Justicia por Facundo Martínez! <https://www.correpi.org/2021/gatillo-facil-en-mendoza-justicia-por-facundo-martinez/>

Imagen 7: Gráfico “Confianza en la Policía en América Latina, 1993-2015)

Gráfico 10. Confianza en la policía en América Latina, 1993-2015



Fuente: Cálculos propios basados en el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad de CIMA, entre 1993 y 2011, y Latinobarómetro 2012 y 2015 (Corporación Latinobarómetro).

Fuente: extraído del documento “Líderes para la Gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia” del Banco Interamericano de Desarrollo.

A modo de conclusión cabe resaltar que, si bien la temática de la seguridad comenzó a estar en agenda durante la década del 90, en lo que va del siglo XXI ha cobrado más y más relevancia. Recientemente el Ministerio de Seguridad de la Nación publicó un informe sobre criminalidad en 2024 que indica que Mendoza registró una suba de los homicidios dolosos en relación al 2023, con una tasa de 3,4 cada 100.000 habitantes. A su vez, se destacan aumentos en delitos relacionados con el contrabando, aunque estos resultados fueron objetados por el gobierno provincial, que advirtió comparaciones desprolijas entre provincias ya que el resto no aportaba los datos precisos de inseguridad.⁴⁶

Más allá de las estadísticas hace varios años que las propuestas de campaña en períodos electorales giran en torno a la seguridad, esto se debe a que la problemática es una de las principales preocupaciones de los mendocinos. Según encuestas recientes realizadas por diarios locales, el 44,6% de los ciudadanos identifica a la inseguridad como el problema más grave, por encima de la corrupción o el aumento de precios.⁴⁷ En coincidencia, otra encuesta realizada por la consultora Diagnóstico y Análisis en el Gran Mendoza, Este y el Sur

⁴⁶ Aristarian, P. (2025). Asesinatos y robos en Mendoza: el informe nacional que despertó el malestar en el Ministerio de Seguridad. El Sol. <https://www.elsol.com.ar/mendoza/asesinatos-y-robos-en-mendoza-el-informe-nacional-que-desperto-el-malestar-en-el-ministerio-de-seguridad/>

⁴⁷ Redacción (2025). Inseguridad: el tema que más preocupa a los mendocinos en medio de la crisis económica. Sitio Andino. <https://www.sitioandino.com.ar/sociedad/inseguridad-el-tema-que-mas-preocupa-los-mendocinos-medio-la-crisis-economica-n5699872>

provincial arroja que 8 de cada 10 mendocinos perciben un aumento de la inseguridad, una percepción que se vincula a la creciente insatisfacción con la gestión del gobierno provincial.⁴⁸

Queda en evidencia que la gobernanza de la seguridad en Mendoza (al igual que en el país y en el mundo) no puede sostenerse en discursos simplistas como las apelaciones a la “mano dura”, el “menos escritorio y más calle” o a estrategias de corto alcance. En su lugar, resulta indispensable avanzar hacia políticas basadas en evidencia y no en ideologías, fortalecer las condiciones sociales, económicas y laborales de quienes prestan el servicio de seguridad pública, y consolidar liderazgos políticos comprometidos con la construcción de un sistema de seguridad más complejo, estable y sostenible, antes que con la mera obtención de rédito electoral.

Propuestas para el sistema de seguridad pública de la Provincia de Mendoza

Antes de avanzar en el diseño de propuestas específicas, resulta necesario subrayar (aunque pueda parecer evidente) que la Policía de Mendoza constituye una organización pública. En consecuencia, su fortalecimiento institucional no puede analizarse de manera aislada, sino en diálogo con el contexto político, social y económico en el que se inserta. Como advierte Iacoviello (1999), toda planificación estratégica de organizaciones públicas debe considerar factores estructurales y dinámicos que condicionan tanto su desempeño como sus posibilidades de reforma. Entre estos factores se destacan:

- Complejidad organizacional y social: la policía fue concebida para contextos más simples y estables. Sin embargo, los actuales procesos de urbanización y las transformaciones sociales, políticas y culturales exigen repensar su estructura y funciones.
- Cambios tecnológicos continuos: la masificación de dispositivos móviles, redes sociales y conectividad digital ha generado nuevas modalidades de delito y conflicto. Esto obliga a una actualización permanente, tanto en equipamiento como en capacidades profesionales.
- Interacción público-privada: el crecimiento de la seguridad privada y la creciente interdependencia entre Estado, sector privado y organizaciones de la sociedad civil obligan a abandonar enfoques centrados en la autarquía institucional. La gobernanza de la seguridad requiere marcos de articulación más amplios.

⁴⁸ Rojas, J. (2025). Preocupación: 8 de cada 10 mendocinos sienten que aumentó la inseguridad. El otro diario. <https://elotro.com.ar/preocupacion-8-de-cada-10-mendocinos-sienten-que-la-inseguridad-aumento/>

- Restricciones presupuestarias: la limitación de recursos ha caracterizado históricamente al sector público, pero desde la asunción de Javier Milei a la presidencia se ha intensificado con políticas de reducción del gasto, congelamiento presupuestario y recorte de funciones estatales.
- Diversidad de la fuerza laboral y de la sociedad: pese a los avances en la incorporación de mujeres, la institución mantiene rasgos conservadores. El desafío no se limita a ampliar la inclusión de mujeres, colectivos LGBTIQ+ y migrantes, sino también a atender de manera sistemática problemáticas internas como la salud mental, la violencia de género y la igualdad de oportunidades.
- Calidad de vida y cuidado ambiental: resulta indispensable fortalecer las condiciones de salud, seguridad física y bienestar de los propios efectivos.

Tal como se anticipó al reconocer la capacidad institucional como un marco de análisis que permite identificar déficits internos y restricciones externas, esta perspectiva muestra que las propuestas de fortalecimiento de la Policía de Mendoza no pueden limitarse a ajustes internos, sino que deben formularse en diálogo con dichos condicionamientos.

En este sentido, los sistemas de seguridad deben responder al entorno cultural y social en el que operan y, además, contar en su diseño con la participación activa de los propios interesados. Una primera recomendación apunta a construir un nuevo diseño institucional que deje de concebir al Estado como actor exclusivo de la acción pública y se oriente hacia esquemas de gobernanza, basados en nuevas relaciones entre el gobierno central, los gobiernos locales y la sociedad civil (Villa Mar et al., 2020).

La adopción de este enfoque es esencial para elaborar una nueva reforma del sistema de seguridad pública acorde con las necesidades y recursos de la provincia. La importación de modelos externos sin considerar las realidades locales puede derivar en el fracaso de una política pública. De hecho, según Montbrun (2007) la inspiración en un modelo ya fallido (como el de Provincia de Buenos Aires) podría explicar el posterior abandono o descuido de la reforma de 1998-1999 en Mendoza.

Si bien los modelos teóricos ofrecen marcos útiles de referencia, el objetivo de este apartado es aportar propuestas concretas para el sistema de seguridad pública de la provincia, teniendo en cuenta no sólo las demandas locales sino también los aprendizajes de experiencias nacionales e internacionales. En este sentido, el BID (Villa Mar et al., 2020) propone principios de actuación para la seguridad ciudadana:

1. Coordinación: conexión entre las diferentes instituciones de seguridad y justicia, y entre el gobierno central y los gobiernos locales; incluye el estímulo a instancias de participación social y comunitaria para recuperar la confianza ciudadana y reforzar la legitimidad estatal.
2. Integralidad: comprensión de la complejidad de las violencias y los delitos, articulando el control y represión de la criminalidad con acciones preventivas.
3. Transversalidad: desarrollo de políticas que aborden los múltiples factores de riesgo asociados al delito desde distintas perspectivas (educación, salud, cultura, entre otras) y en todas las fases de implementación.
4. Corresponsabilidad: concebir la seguridad como un bien público implica asumir una responsabilidad compartida entre Estado, sociedad y sector privado, en estrecha cooperación para coproducir seguridad.
5. Focalización: concentrar la estrategia en los segmentos sociales más victimizados, en territorios vulnerables y en aquellos ámbitos donde existen factores de riesgo como el narcotráfico, el tráfico de armas o la trata de personas.

Con el propósito de retomar aspectos del capítulo 3, en el cuadro 5 se presentan los indicadores seleccionados para el análisis de la capacidad institucional (organización interna, profesionalización y autonomía) junto con sus componentes específicos. A partir de esta base, el cuadro 6 vincula cada propuesta de fortalecimiento institucional con los indicadores y componentes correspondientes. Las celdas coloreadas señalan la relación directa entre cada propuesta y el componente al que impacta, de modo que se pueda identificar de manera visual y sintética en qué dimensiones se concentraría el efecto de cada medida.

Cuadro 5: indicadores y enumeración de componentes como referencia para la presentación de propuestas

| Indicadores | Componentes |
|----------------------|---|
| Organización interna | <ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura organizacional y cuerpos diferenciados 2. Mecanismos de control 3. Planificación estratégica y adaptabilidad organizacional |
| Profesionalización | <ol style="list-style-type: none"> 1. Reclutamiento 2. Instrucción 3. Capacitación 4. Cultura policial e inclusión de valores democráticos |
| Autonomía | <ol style="list-style-type: none"> 1. Conducción política y subordinación institucional 2. Relaciones interinstitucionales 3. Margen de discrecionalidad operativa |

Cuadro 6: Presentación de propuestas en relación a los indicadores y componentes de la capacidad institucional observados en la reforma policial de Mendoza

| Propuestas | | Organización interna | | | Profesionalización | | | | Autonomía | | |
|---|--|----------------------|---|---|--------------------|---|---|---|-----------|---|---|
| Ejes | Desarrollo | 1 | 2 | 3 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 |
| Gobernanza y control democrático | Regulación del Estado policial y del uso de la fuerza | | ■ | | | ■ | ■ | | | | ■ |
| | Generación de acuerdos políticos y sociales que consoliden políticas de Estado en materia de seguridad pública | | | | | | | | ■ | | |
| | Impulso de una reforma judicial en paralelo, orientada a fortalecer la articulación entre sistema policial y judicial | | | | | | | | | ■ | |
| Recursos humanos y bienestar policial | Mejoramiento integral de las condiciones laborales | ■ | | | ■ | | ■ | | | | |
| | Fortalecimiento de la salud y el bienestar emocional de los efectivos | | | ■ | ■ | | | | | | |
| Formación y profesionalización | Ampliación de la oferta académica y de la especialización profesional en áreas críticas | ■ | | ■ | | | ■ | | | | |
| | Impulsar instancias de formación en seguridad pública para profesionales de otras disciplinas con el objetivo de incorporar progresivamente mayor personal civil | | | | | | | ■ | | | |
| Articulación territorial e interinstitucional | Impulsar la creación de unidades provinciales y mesas interjurisdiccionales permanentes especializadas en articulación con Nación orientadas a delitos complejos específicos producto de la exposición a pasos internacionales | | | ■ | | | | | | ■ | |

Gobernanza y control democrático

1. Regulación del Estado policial y del uso de la fuerza.

A pesar de que la reforma introdujo restricciones al estado policial (entendido como la condición jurídica que adquiere una persona al ingresar a la fuerza de seguridad), su uso discrecional evidencia la necesidad de avanzar en regulaciones más estrictas. Los casos de gatillo fácil y la utilización de armas de fuego en conflictos personales constituyen ejemplos claros de esta problemática. En la actualidad, los funcionarios policiales conservan el derecho a portar sus armas reglamentarias las 24 horas del día y a utilizarlas bajo ciertos principios en cualquier circunstancia. Esta situación requiere no solo reducir la discrecionalidad operativa, sino también fortalecer los mecanismos de control internos, especialmente en relación con las condiciones físicas y psicológicas necesarias para la portación y el uso de armas. En este sentido, la formación orientada a la responsabilidad en el manejo de armas constituye un eje central que debería incorporarse de manera sistemática a la capacitación y a la instrucción policial, impactando directamente en la profesionalización. De acuerdo con los principios de actuación del BID, esta propuesta se vincula con la coordinación y la corresponsabilidad, en tanto fortalecer la confianza ciudadana y la legitimidad estatal mediante la reducción de la violencia policial y la regulación de sus funciones.

2. Generación de acuerdos políticos y sociales que consoliden políticas de Estado en materia de seguridad pública

Según los testimonios recogidos, una reforma de esa magnitud no habría sido posible sin el acuerdo alcanzado entre los principales partidos políticos, el cual funcionó además como una barrera frente a las resistencias internas previamente identificadas. En este sentido, la definición de nuevas políticas de seguridad debe sostenerse en instancias de debate previo con los distintos actores políticos con representación, a fin de alcanzar consensos amplios que permitan diseñar políticas públicas abarcativas y con respaldo plural. Asimismo, la participación activa de esos actores en la implementación y el control de las políticas contribuiría a garantizar su continuidad y legitimidad más allá de las coyunturas. En términos de los principios de actuación, esta propuesta se asocia con la corresponsabilidad y la coordinación, en tanto promueve la consolidación de acuerdos políticos y sociales que otorguen estabilidad a las reformas.

3. Impulso de una reforma judicial en paralelo, orientada a fortalecer la articulación entre sistema policial y judicial

Las reformas de la justicia penal en América Latina se han desarrollado, en general, en el marco de procesos de democratización, buscando adecuar los sistemas judiciales a las

garantías del debido proceso reconocidas internacionalmente y mejorar la efectividad en la persecución criminal (Villa Mar et al., 2020). En Mendoza, durante el autoacuartelamiento policial, el presidente de la Suprema Corte de Justicia, Pedro Llorente, reconoció la responsabilidad del Poder Judicial en la crisis de seguridad, señalando la lentitud en la tramitación de los procedimientos. A su vez, los policías acusaban a los jueces de liberar rápidamente a los detenidos, lo que generaba una percepción de ineficacia.⁴⁹

Aunque Argentina fue uno de los pocos países en la región en implementar gradualmente la transición del sistema inquisitivo al acusatorio, a 25 años de esa reforma persisten importantes limitaciones. Fuentes Pérez (2009) coincide en que la coordinación con el Poder Judicial es un factor decisivo tanto para la disuasión del delito como para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en la calidad del servicio de seguridad. Por ello, resulta necesario impulsar una reforma judicial en paralelo que refuerce la articulación entre policía y justicia, lo que a su vez se vincula con las relaciones interinstitucionales y con el principio de coordinación, al reconocer que la policía no puede actuar de manera aislada y requiere de un Poder Judicial eficaz para consolidar una política de seguridad integral.

Esto no implica promover medidas de “mano dura” orientadas a que los delincuentes permanezcan en el sistema penal a cualquier costo. Nuestro sistema penitenciario atraviesa problemas estructurales de sobrepoblación, escasez de recursos humanos y presupuestarios, y deficiencias en los mecanismos de fiscalización. En consecuencia, resulta indispensable abandonar un enfoque unidimensional y estrictamente punitivo de la política criminal, y avanzar hacia soluciones más integrales y complejas que contemplen tanto la persecución del delito como la reinserción y la prevención (Villa Mar et al., 2020).

Recursos humanos y bienestar policial

1. Mejoramiento integral de las condiciones laborales

Arturo Lafalla (entrevista personal, 9 de junio de 2025) señaló en su momento que los propios policías eran “víctimas” del sistema de seguridad pública, al encontrarse sometidos a un régimen laboral particularmente duro, caracterizado por recargas constantes ante situaciones imprevistas o por la necesidad de complementar sus ingresos mediante servicios extraordinarios. En esta misma línea, Fuentes Pérez (2009) advierte que las extensas jornadas laborales generan un desgaste físico y psicológico que se traduce en ineficacia, baja predisposición y errores en el desempeño.

⁴⁹ Quibar, J. (1998, 21 de octubre). *Así fue la noche en vela en la Casa de Gobierno. Diario UNO*. Ejemplar consultado en la Hemeroteca de la Biblioteca General San Martín

Frente a ello, se vuelve indispensable avanzar en una reforma integral de las condiciones laborales del personal policial. Este proceso debe contemplar no solo la mejora salarial y la regulación de los servicios extraordinarios, sino también la organización de los horarios, la creación de un sistema de estímulos adecuados y el fortalecimiento del sentido de pertenencia institucional. Dichos cambios impactarían de manera directa en la organización interna, al optimizar la estructura organizacional, y en la profesionalización, al ofrecer condiciones más atractivas y sostenibles para el reclutamiento y la permanencia de nuevos agentes. En términos de los principios del BID, esta propuesta se articula con la integralidad y la corresponsabilidad, ya que garantizar un servicio policial profesionalizado exige, como condición de base, asegurar condiciones laborales dignas y estimulantes para quienes lo prestan.

2. Fortalecimiento de la salud y el bienestar emocional de los efectivos

Más allá de las condiciones materiales de trabajo, resulta prioritario implementar un plan integral orientado al fortalecimiento de la salud y el bienestar emocional de los efectivos. La creciente visibilización de problemáticas vinculadas a la salud mental, sumada a la exigencia de mantener un estado físico y psicológico adecuado para el servicio, obliga a que la institución incorpore este eje como parte de su planificación estratégica.

Este enfoque repercute directamente en la organización interna, particularmente en su capacidad de adaptación frente a nuevas problemáticas y demandas de los propios agentes. A la vez, se vincula con los principios de integralidad y transversalidad, en tanto reconoce que la calidad de la seguridad pública no depende únicamente del control del delito, sino también del cuidado de la dimensión humana de quienes integran la fuerza. Garantizar espacios de prevención, acompañamiento psicológico y programas de bienestar no solo fortalece al personal policial, sino que también incrementa la legitimidad de la institución frente a la sociedad.

Formación y profesionalización

1. Ampliación de la oferta académica y de la especialización profesional en áreas críticas

Fernando Vicencio (entrevista personal, 2 de julio de 2025) ha señalado la necesidad de fortalecer determinados perfiles dentro de la institución policial, promoviendo una mayor especialización en áreas emergentes como la programación, la gestión de redes sociales y otras vinculadas a las nuevas dinámicas del delito. Si bien el IUSP ya ofrece cursos en temáticas específicas, resulta indispensable avanzar hacia una ampliación formal de la oferta académica y de la especialización profesional, con especial énfasis en áreas críticas de la seguridad pública.

Esta propuesta se vincula directamente con la profesionalización, al consolidar un esquema de capacitación continua, pero también impacta en la organización interna, al generar oportunidades de ascenso y favorecer la adaptabilidad institucional mediante la incorporación de perfiles especializados. Según los principios de actuación del BID, se relaciona con la integralidad y la transversalidad, al apostar por una profesionalización constante que atienda múltiples dimensiones, y con la focalización, al priorizar la formación en áreas clave para la seguridad pública.

2. Impulsar instancias de formación en seguridad pública para profesionales de otras disciplinas con el objetivo de incorporar progresivamente mayor personal civil al sistema de seguridad.

En el ámbito de la administración pública, los especialistas en seguridad siguen siendo escasos. Por lo cual, impulsar especializaciones o trayectos de formación para profesionales de otras disciplinas permitiría no sólo reforzar el vínculo entre institución policial y civiles, sino también delegar tareas administrativas y de gestión a civiles especializados, liberando a los agentes policiales para concentrarse en sus funciones de prevención y represión del delito.

De este modo, la propuesta contribuye a la profesionalización del sistema, al diversificar los perfiles que intervienen en la gestión de la seguridad, y a la cultura organizacional, al consolidar la conducción civil de la fuerza. De acuerdo con los principios de actuación del BID, se articula con la transversalidad y la coordinación en tanto incorpora conocimientos y perspectivas provenientes de ámbitos ajenos a la formación policial tradicional y fomenta la cooperación entre distintos actores del sector público.

Articulación territorial e interinstitucional

1. Impulsar la creación de unidades provinciales y mesas interjurisdiccionales permanentes especializadas en articulación con Nación orientadas a delitos complejos específicos producto de la exposición a pasos internacionales.

Si bien Mendoza posee un número limitado de accesos, presenta una particularidad estratégica: su paso internacional la expone de manera directa a delitos fronterizos como el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico de armas y el contrabando. Esto exige no solo fortalecer las respuestas locales, sino también consolidar instancias de cooperación nacional e internacional, particularmente con Chile.

En este sentido, la Ministra de Seguridad de Mendoza, Mercedes Rus, destacó recientemente la coordinación con la Ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, en el marco de convenios para reforzar los controles fronterizos. No obstante, estas iniciativas deben institucionalizarse y sostenerse en el tiempo a través de ámbitos de intercambio y

coordinación permanentes, ya que los delitos transnacionales han mostrado una creciente complejidad en los últimos años.

La propuesta, por lo tanto, consiste en impulsar la conformación de unidades provinciales especializadas y de mesas interjurisdiccionales permanentes, en articulación con Nación, para el abordaje de delitos complejos derivados de la exposición a pasos internacionales (narcotráfico, contrabando y trata de personas).

Esta medida impacta en la autonomía, al fortalecer las relaciones interinstitucionales con otras provincias y con el Ministerio de Seguridad de la Nación. Asimismo, se vincula con la planificación estratégica, al requerir que la organización interna de la fuerza se adapte para enfrentar fenómenos emergentes. Finalmente, responde al principio de focalización propuesto por el BID, al concentrar los esfuerzos en territorios y problemáticas de riesgo específico, como las fronteras.

2. Reforzar la articulación con los municipios en las tareas que forman parte de su competencia y que inciden en la seguridad o en la percepción de la misma.

En Mendoza se han realizado intentos de incluir a los municipios en la corresponsabilidad de la seguridad pública. Un ejemplo es la Ley N° 9637, que establece un marco para que los gobiernos locales constituyan cuerpos de seguridad ciudadana, conocidos en algunos municipios como preventores.

Sin embargo, como se ha demostrado en experiencias internacionales, los procesos de municipalización de la seguridad suelen fracasar cuando se traducen en la delegación directa de funciones provinciales. Por ello, la propuesta no apunta a transferir competencias centrales, sino a reforzar la articulación en aquellas tareas municipales que inciden en la seguridad o en la percepción de inseguridad.

Si bien se han implementado dispositivos como alarmas o patrullajes vecinales, estas iniciativas resultan insuficientes si no se acompañan de políticas municipales complementarias. Se propone, entonces, consolidar la coordinación entre el Ministerio de Seguridad, la Policía y los municipios para que estos últimos asuman su rol activo en:

- Mapeo y limpieza de terrenos baldíos que favorecen la comisión de delitos
- Recuperación y mejora de plazas y espacios verdes, promoviendo la convivencia vecinal y disminuyendo la sensación de inseguridad
- Optimización de los servicios de alumbrado, barrido y limpieza, con impacto en la percepción de orden y cuidado del espacio público
- Colaboración en campañas de concientización desarrolladas en el espacio público
- Refuerzo de controles sobre venta callejera, expendio de bebidas alcohólicas, ruidos molestos y uso del espacio urbano

- Aceleración y control de habilitaciones comerciales, incluyendo la suspensión de permisos en locales o construcciones abandonadas, para fomentar la circulación en zonas comerciales
- Articulación con organizaciones comunitarias (uniones vecinales, clubes, escuelas), con el fin de fortalecer el control social, generar confianza en la policía y estimular la prevención y denuncia de delitos

La inseguridad no surge únicamente de los delitos cometidos, sino también de la percepción de inseguridad, que deteriora el tejido social y puede abrir la puerta a mayores niveles de criminalidad. Habitar los espacios públicos (no solo mediante la presencia policial, sino con la participación activa de la ciudadanía) contribuye a generar entornos más confiables y comunidades menos permeables al crimen.

De acuerdo con el BID, esta propuesta se alinea con los principios de coordinación y corresponsabilidad, al fomentar la cooperación entre distintos niveles de gobierno y la participación ciudadana en la construcción de seguridad.

Prevención social del delito

1. Extensión de políticas sociales en educación, salud y cultura para el abordaje de los factores de riesgo asociados al delito

De acuerdo con diversos autores, factores socioeconómicos y la fragilidad de los lazos familiares pueden influir en la aparición de conductas delictivas y violentas (Villa Mar et al.,2020). Por ello, resulta indispensable ampliar las políticas sociales en áreas como educación, salud y cultura, orientadas a reducir los factores de riesgo vinculados al delito.

Experiencias internacionales muestran que políticas sociales centradas en la primera infancia (como visitas periódicas de trabajadores sociales a los hogares o programas de acompañamiento y entrenamiento parental) han tenido efectos positivos en la reducción de la criminalidad. Del mismo modo, iniciativas como programas recreativos en el horario posterior a la escuela han demostrado eficacia al ofrecer alternativas para adolescentes que, de otro modo, pueden quedar expuestos a dinámicas delictivas o violentas.

Si bien estas políticas no deben ser implementadas directamente por la policía, sí requieren coordinación con la misma, ya que a través del patrullaje preventivo y el vínculo comunitario son los agentes quienes identifican las zonas críticas y las poblaciones más vulnerables. En este sentido, la propuesta se articula con los principios de integralidad, transversalidad y focalización, al reconocer que la seguridad no se resuelve únicamente con acción policial, sino con políticas educativas, de salud y de empleo. Asimismo, se vincula con la planificación estratégica y las relaciones interinstitucionales, al demandar marcos de gobernanza que integren a distintos ministerios provinciales y municipios.

2. Implementación de campañas públicas que desincentiven conductas delictivas mediante la concientización y la corresponsabilidad ciudadana

Situaciones cotidianas como eventos deportivos, recreos escolares o transacciones comerciales pueden convertirse en escenarios de violencia o delito. Frente a ello, es clave desarrollar campañas públicas que desincentiven conductas delictivas o violentas mediante la concientización y la promoción de la corresponsabilidad ciudadana.

Ejemplos como la campaña del Ministerio de Seguridad “No compres robado” muestran el potencial de estas iniciativas: no solo desalientan prácticas que, aunque de buena fe, pueden favorecer redes delictivas, sino que también elevan el “precio social” del delito, al evidenciar el impacto colectivo de conductas cotidianas que sostienen mercados ilegales.

Estas campañas requieren coordinación interinstitucional para su difusión, lo que impacta en la autonomía a través del fortalecimiento de vínculos con otras agencias del Estado. Asimismo, tienen efectos en la profesionalización y la cultura organizacional, ya que refuerzan el rol de la policía como actor vinculado a la comunidad en la identificación y prevención de prácticas de riesgo. De acuerdo con el BID, esta propuesta se enmarca en los principios de transversalidad e integralidad, al conectar dimensiones sociales, educativas y culturales con la prevención del delito.

Adaptación a contextos cambiantes

1. Fortalecimiento de la capacidad de planificación y adaptación de la institución frente a los cambios sociales, tecnológicos y ambientales, consolidando un modelo policial más flexible y con legitimidad comunitaria

La crisis de seguridad en Mendoza puede explicarse tanto por el incremento de los índices delictivos como por la brecha entre expectativas sociales y capacidad institucional. Si bien la reforma policial introdujo elementos del modelo comunitario, es necesario avanzar hacia un paradigma más flexible, con capacidad de adaptación a los cambios sociales, tecnológicos y políticos, y con una base de legitimidad comunitaria sólida.

La legitimidad constituye un recurso estratégico: aun con amplios recursos materiales, un sistema de seguridad sin reconocimiento ciudadano enfrenta tensiones crecientes que pueden derivar en disturbios, desórdenes prolongados y desconfianza hacia el Estado.⁵⁰ Además, los déficits de legitimidad pueden amenazar otros procesos urbanos, generando incertidumbre

⁵⁰ International Police Science Association, & Institute for Economics and Peace. (2023). *World Internal Security and Police Index 2023*. International Police Science Association.

para la inversión, deterioro en la calidad de vida y problemas de gobernabilidad (Villa Mar et al.,2020).

Para fortalecer la legitimidad y la capacidad adaptativa, se requiere consolidar un perfil profesional proactivo, con capacitación permanente orientada a la calidad del servicio, vínculos más estrechos con la comunidad en la resolución de problemas cotidianos, y un mayor sentido de pertenencia y orgullo dentro de la institución.

Como señala el Fuentes Pérez (2009), un policía bien remunerado, con convicciones democráticas y compromiso profesional, genera impactos positivos a través de pequeñas acciones diarias que, multiplicadas, contribuyen al bien común.

Esta propuesta se vincula con la planificación estratégica y la adaptabilidad organizacional, al promover un modelo de gestión flexible y sensible a los cambios del entorno, y con la cultura organizacional, al fortalecer valores democráticos y comunitarios en la práctica policial.

En síntesis, las propuestas aquí desarrolladas buscan fortalecer la capacidad institucional de la Policía de Mendoza a través de un abordaje integral que combine reformas internas con estrategias de articulación externa. Más que limitarse a ajustes operativos, resulta necesario avanzar hacia un modelo policial adaptado a las necesidades y realidades locales, orientado a consolidar una fuerza más profesional, democrática y capaz de responder a los desafíos actuales de la seguridad pública, recuperando la confianza ciudadana como condición indispensable de su legitimidad. Para ello, la iniciativa debe impulsarse desde el Poder Ejecutivo en diálogo con los distintos actores sociales y políticos, con el propósito de construir consensos que permitan elaborar una nueva reforma y asegurar su sostenimiento en el tiempo.

Síntesis del desarrollo y reflexiones finales

El presente trabajo tuvo como objetivo general *analizar en qué medida el proceso de reforma policial llevado a cabo en la Provincia de Mendoza en 1999 que se orientó hacia la promoción de la seguridad en función del modelo de la “Policía comunitaria” fue acompañado por un proceso de fortalecimiento de las capacidades institucionales necesarias y suficientes para alcanzar dicho objetivo.*

Con ese fin, se describió en un primer capítulo *el contexto histórico, político y social que propició la reforma de la Policía de Mendoza.* La década del 90 estuvo marcada en nuestra región por políticas neoliberales y un proceso de descentralización estatal que influyó en las políticas de seguridad a nivel nacional y provincial. La crisis de legitimidad del Estado influyó profundamente en la institución, sumado a los episodios de violencia policial que tomaron notoriedad internacional configuraron un contexto que demandó cambios profundos en la organización policial provincial. “La gota que rebalsó el vaso” se dio durante las

manifestaciones de octubre de 1998, en dónde, luego del asesinato de un policía en funciones se clarificaron las fuertes tensiones entre la Policía, el poder político y la sociedad civil, lo cual se constituyó como un hecho fundamental para la elaboración de la posterior reforma y el establecimiento de nuevas lógicas de funcionamiento de la política de seguridad.

Para avanzar posteriormente en el análisis de la reforma mendocina fue necesario dar un marco conceptual a los modelos policiales utilizados en el mundo para elaborar políticas públicas. Si bien se reconoció que ningún modelo es puro teóricamente y que más bien se van incorporando elementos de otros modelos, se pretendió *identificar y comparar las principales características de algunos de ellos*. Para lo cual previamente era necesario conceptualizar a la policía como institución, asociando el nacimiento de la policía moderna a un modelo gubernativo en tanto surge a parte de la misión delegada del Estado de ejercer la fuerza legítima. Luego se avanzó en conceptualizar el modelo profesional, el cual coincide en gran parte con la Policía de Mendoza previo a la reforma. En un segundo lugar, se avanzó en desarrollar las principales características del modelo de policía comunitaria o de prestación de servicios, de la cual se inspiraron diversos principios plasmados en la normativa dictada a partir de la reforma de 1999. Si bien los/as entrevistados/as insistieron en que no existieron inspiraciones en estos modelos y que más bien se orientó a partir del modelo de gestión de Provincia de Buenos Aires, el contraste permitió entender cómo la reforma buscó avanzar desde un modelo más tradicional o profesional hacia un modelo comunitario, aunque con tensiones y limitaciones en su implementación.

El contexto desarrollado y la conceptualización de los modelos fueron marcos teóricos fundamentales para avanzar en el objetivo de *identificar y caracterizar las principales capacidades institucionales requeridas para la producción de seguridad pública tras la reforma* tomando como ejes esenciales las leyes N° 6721 y 6722 sancionadas en 1999. Para lo cual fue necesario primero identificar el marco conceptual de las capacidades institucionales necesarias para producir seguridad pública, se entendió que de acuerdo al contexto los indicadores de organización interna, profesionalización y autonomía eran fundamentales para poder analizar las modificaciones a la luz de las necesidades y objetivos del consenso consagrado por los principales hacedores de la reforma.

Con esa finalidad se realizó primero una comparativa entre las principales características de la policía mendocina previo a la reforma y los rasgos del modelo profesional o gubernativo. Mientras que, también se comparó por otro lado las modificaciones a partir de la reforma con los principales rasgos del modelo comunitario o de prestación de servicios. A partir de ello se hizo hincapié en el aumento o disminución de los principales indicadores señalados en función de qué tanto se alejaron o se acercaron estos a la promoción de la seguridad en función del modelo de policía comunitario.

Para el desarrollo de este apartado resultó fundamental la metodología escogida ya que el relato en primera persona de algunos de los participantes de la reforma permitió dar cuenta de la influencia del contexto y de los objetivos detrás de la letra escrita en la normativa. Mientras que, el relato de policías permitió identificar cómo influyó en sus trayectorias particulares la modificación de las leyes. A su vez, el análisis de notas periodísticas permitió reconocer parte de la opinión pública del momento, así como material fotográfico.

A modo de cierre, se generaron *propuestas para el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Policía de Mendoza*. Para este fin, previamente era necesario identificar el estado de situación a 25 años de la reforma policial, ya que, si bien el interés giraba en torno a identificar las capacidades en función de la intención de sus elaboradores y de las leyes sancionadas, resultó fundamental cuál fue el impacto de las modificaciones en el funcionamiento del sistema de seguridad público provincial. Luego de realizar una breve síntesis de la situación se buscó generar finalmente propuestas contemplando no sólo los déficits internos manifestados sino las restricciones externas a la luz de principios rectores de la administración pública y de parámetros internacionales de seguridad ciudadana.

Por otro lado, la hipótesis del trabajo fue que *el proceso de reforma policial de 1999 en Mendoza estuvo orientado a la promoción de la seguridad en función del modelo de “Policía comunitaria” y estuvo acompañado por un proceso de fortalecimiento de la profesionalización y la organización interna mientras se debilitó la autonomía de la misma*.

Para describir si la hipótesis se comprobó o no es necesario realizar una desagregación. En primer lugar, podemos decir que **el proceso de reforma sí estuvo orientado a la promoción de la seguridad en función del modelo de policía comunitaria**. Si bien los principales redactores de la misma no coincidieron en que el modelo fuera una inspiración, a través del desarrollo de la presente tesina se pueden observar diversas modificaciones que sí estuvieron orientadas en el mismo sentido del modelo, principalmente la instalación de diversos mecanismos de vinculación con la ciudadanía buscando generar mayor democratización dentro de la fuerza.

En segundo lugar, se puede decir que **sí existió un fortalecimiento de la organización interna y de la profesionalización**. Esto debido a que las reformas estuvieron orientadas a mejorar aspectos precisos de ambas. En el caso de la organización interna el fortalecimiento se puede ver a través de la segmentación y especialización del trabajo policial mediante el establecimiento de la descentralización y de la creación de unidades especiales; también se puede observar un fortalecimiento a través del mejoramiento de la rendición de cuentas y del incremento de la legalidad a través del establecimiento de principios rectores de la actuación, esto debido a que previo a la reforma fueron diversos los casos de corrupción y abuso policial relatados durante el presente trabajo; el fortalecimiento de la organización también se pudo observar a través de aspectos que también se vinculan con otros indicadores

como generar una estructura organizacional que permitiera mayor coordinación interinstitucional y articulación con otros entes estatales, aumentando la estrategia y flexibilidad de la policía y orientando su accionar de acuerdo a los principios del modelo comunitario.

En cuanto a la profesionalización se destaca que la necesidad giraba en torno a crear un nuevo perfil profesional alineado a los principios de la restaurada democracia, con este fin se instaló una nueva instrucción que tuvo como objetivo elevar los estándares académicos especializados mediante la creación del IUSP en convenio entre el Gobierno de Mendoza y la UNCuyo.

Se profesionalizaron los requisitos de ingreso a la fuerza, buscando que todos los agentes fueran egresados universitarios y jerarquizando así la carrera policial, a través de un aumento de la excelencia y la calidad de la misma. Si bien las intenciones de la misma se concentraron en aumentar la profesionalización, algunos aspectos de la misma encontraron obstáculos principalmente en cuanto a la cultura organizacional, ya que aquí podríamos decir que las modificaciones fueron parciales ya que si bien las intenciones giraron en torno a romper con el corporativismo interno trasladado a través de los mecanismos de formación, la cultura policial previa persistió producto de los fuertes lazos sociales generados no sólo en la Policía de Mendoza sino en las instituciones del mundo debido al trabajo riesgoso al que están expuestos. Aunque el impacto fue parcial si se instaló una nueva lógica desde lo institucional.

En cuanto a la autonomía podríamos decir que la respuesta es parcial, ya que se pudo observar una **disminución de algunas formas de la autonomía**. La autonomía que se buscaba disminuir a partir de la reforma era la institucional en tanto la policía se autogobernaba, con este fin se buscó reforzar la conducción política y el control democrático. Por otro lado, fue necesario aumentar la autonomía imbricada entendiendo que se tenía como objetivo fortalecer la vinculación con la ciudadanía, sin embargo, la articulación fue débil por lo cual si bien las intenciones en el texto de la reforma apuntaban hacia el aumento de la misma en términos reales la vinculación fue poca. Otro aspecto de la autonomía que se disminuyó fue la operativa, si bien se debió mantener un margen de discrecionalidad, al reforzar la conducción civil e incorporar principios de actuación se establecieron límites más concretos y mayor control político y social lo que hizo que disminuyera la discrecionalidad en el accionar policial que durante la década del 90 había dejado como saldo diversos casos de violencia policial.

De esta manera se concluye que si bien algunos aspectos puntuales de la hipótesis se cumplieron de manera parcial o débil, en línea generales el **proceso de reforma policial de 1999 en Mendoza sí estuvo orientado a la promoción de la seguridad en función del modelo de "Policía comunitaria"**, y a su vez dicho proceso también **estuvo acompañado parcialmente por un proceso de fortalecimiento de la profesionalización y la**

organización interna mientras se buscó debilitar la autonomía institucional y operacional de la Policía aumentando como contrapartida la autonomía imbricada.

A modo de cierre, queda claro que la inseguridad constituye una de las principales preocupaciones de los mendocinos y las mendocinas. Contar con una policía eficiente resulta indispensable para garantizar un servicio público de calidad, pero este compromiso no puede recaer únicamente en quienes conducen el Ministerio de Seguridad de la provincia. Es necesario que desde la ciencia política se analicen los procesos políticos e históricos, tanto nacionales como provinciales, con el propósito de contribuir a la construcción de un sistema de seguridad pública renovado, orientado a la protección de la ciudadanía, sus bienes y sus derechos.

Referencias bibliográficas

Bibliografía

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (Comps.) (2012). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Buenos Aires: Ariel.
- Adamovsky, E. (2022). Capítulo 6: La democracia Devaluada. En Historia Argentina. Biografía de un país. (pp. 261-295). Buenos Aires: Crítica.
- Aguado, M. (2023). Comparación diacrónica del modelo de policía tradicional y modelo de policía de prestación de servicio en la provincia de Mendoza. Tesina de Licenciatura en Seguridad Pública, Instituto Universitario de Seguridad Pública, Universidad Nacional de Cuyo.
- Barreneche, O y Galeano, D (2008) Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX. Cuadernos de seguridad, n° 73-114
- Bayley, David H. (2010) Modelos de actividad Policial. Un análisis comparativo internacional. Prometeo. Buenos Aires.
- Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: un estado del arte. Revista Estado y Políticas Públicas, n° 3, 107-130.
- Bernazza, Claudia; Comotto, Sabrina y Longo, Gustavo (2015). Evaluando “en clave pública”: indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales. Revista Estado y Políticas Públicas, n° 4, 17-36.
- Binder, A. (2005). Lineamientos para un sistema de seguridad pública democrática y eficiente para la provincia de Mendoza. Universidad de Congreso.
- Blutman, G y Arriaga, M. (2010). Cultura, Comunicación y Clima Organizacional: estudio comparativo de 7 organizaciones. Documento de Trabajo. Año 2, N° 1. CIAP-UBA.
- Cano, I. (2002). La policía y su evaluación: propuesta para la construcción de indicadores de evaluación del trabajo policial. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana. Santiago de Chile.
- Carrillo Flórez, F. (2000). Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina. Convivencia y Seguridad: un reto a la gobernabilidad, 17.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2018). Muertes naturalizadas: letalidad policial sin control y sin justicia. https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/05/Muertes_Naturalizadas.pdf
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Vol. 4, N° 9.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Paulo C. Guardatti/Argentina. Informe 31/97. Caso 11.217. Soluciones amistosas (14 de octubre de 1997)
- Constantino, G (2014). Las políticas de seguridad en Argentina: los límites de la autonomía

- policial. Aposta revista de ciencias sociales, n° 63, 1-26.
- Constantino, G (2015). El juego estratégico de la seguridad ciudadana en Argentina (1996-2011). Cuadernos de Gobierno y Administración Pública. Vol. 2, N° 1, 29-49.
- Chacón, J. J (2023). Caso Cristian Guardati: 31 años de oscuridad y con la lupa en las fuerzas de seguridad. Diario Mendoza. <https://www.diariomendoza.com.ar/mendoza/caso-cristian-guardati-31-anos-oscuridad-lupa-fuerzas-seguridad-n51152>
- Chorne, J. L y Wehle, B. I. (2010). Las relaciones civil- militares en la República Argentina. Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina, 299-314.
- Completa, E. (2017). Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado? Revista POSTData, 22 (1), pp. 111-140.
- Escalante Gonzalbo, F. (2015). Los años setenta. Breve historia del neoliberalismo. Vol. 37, N° 449, pp. 42-51
- Föhrig, A. y Pomares, J. (2013). La seguridad en 30 años de democracia. Revista SAAP, 7 (2), pp. 283-288.
- Fuentes Pérez, M (2009). Cien caminos para mejorar la seguridad ciudadana en Mendoza. Mendoza: Universidad del Aconcagua.
- Galindo Hernández, C. (2005). De la Seguridad Nacional a la Seguridad Democrática: nuevos problemas, viejos esquemas. Estudios Socio-Jurídicos, 7 (SPE), 496-543.
- Gobierno de Mendoza (1999). Seguridad pública: informe de gestión 1999. Un proceso de transformación.
- González, G. (2007). Reforma policial y política: un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad. URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, (2), 154-163.
- Gorri, P., Lecaro, P. y Repetto, M. (2003). La inclusión de la provincia de Mendoza en la inseguridad. V Seminario Nacional de RedMuni, la reforma municipal pendiente perspectivas y prospectivas. Mendoza.
- Guillén, O (2024). Garrido-Baigorria: la cronología del operativo que empezó en el Parque y terminó en desaparición y torturas. Los Andes Diario. <https://www.losandes.com.ar/policiales/garrido-baigorria-la-cronologia-del-operativo-que-empezo-en-el-parque-y-termino-en-desaparicion-y-torturas>
- Heredia, J. M (2018). Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera en De los modelos a los instrumentos de la reforma administrativa. CIDE-INAP.
- Iacoviello, M (1999). Desarrollo estratégico de recursos humanos en el Estado. Revista del CLAD reforma y democracia, n° 15.
- International Police Science Association, & Institute for Economics and Peace. (2023). *World Internal Security and Police Index 2023*. International Police Science Association.

- Lafalla, A. (2010). El asesinato de Sebastián Bordón, el motín policial y la reforma: la seguridad como política de Estado en Utopía y Realidad: testimonio de un gobernador (1995-1999). Editorial de la Universidad Nacional de Cuyo.
- Lasierra, F. (2015). Modelos de policía y seguridad (tesis doctoral). Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona.
- Lizarazo Vargas, N. (2010). Seguridad Ciudadana: policía para la democracia. Seguridad en Democracia. Un reto a la violencia en América Latina, 69-88.
- Maldonado, A. (2024). América Latina: seguridad y democracia. "Ni es lo mismo ni es igual". Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/america-latina-seguridad-y-democracia-ni-es-lo-mismo-ni-es-igual/>
- Mannino, P (2024). Suba del 30%. Preocupa en Mendoza el aumento de los robos y hay polémica con los municipios por la prevención. Diario La Nación. <https://www.lanacion.com.ar/seguridad/suba-del-30-preocupa-en-mendoza-el-aumento-de-los-robos-y-hay-polemica-con-los-municipios-por-la-nid02042024/>
- Marcello, R (2023). Organización de la Seguridad Pública. Apunte de Cátedra. Seminario sobre Políticas de Seguridad.
- Martin, M. (1990). La profesión de policía. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas, Siglo XXI de España Editores.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2019). Los Derechos Humanos frente a la violencia institucional. Nociones básicas e Introducción a la Problemática.
- Ministerio público fiscal (2024). Mendoza: procesan a un exjuez y a 18 expolicías por la desaparición forzada de Adolfo Garrido y Raúl Baigorria en 1990. <https://www.fiscales.gob.ar/violencia-institucional/mendoza-procesan-a-un-exjuez-y-a-18-expolicias-por-la-desaparicion-forzada-de-adolfo-garrido-y-raul-baigorria-en-1990/>
- Monjardet, D. (1996). Ce que fait la police. Sociologie de la force publique. París. Éditions la Découverte.
- Montbrun, A. (2007). El recurso humano de la policía y su capacitación en el contexto de la complejidad.
- Organización de las Naciones Unidas (2014). Seguridad Ciudadana: ¿Qué hace el PNUD en Seguridad Ciudadana en América Latina y el Caribe? Panamá. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Área de Prevención de Crisis y Recuperación.
- Oszlack, O (1994) "Estado y Sociedad: las nuevas fronteras", en Bernardo Kliksberg (comp.), El Rediseño del Perfil del Estado. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ranguigni, V. (2009). Emergencia, modos de problematización y gobierno de la in/seguridad en la Argentina neoliberal. Delito y sociedad, 27 (1), 23-43.

- Redacción (2021). Caso Gómez Romagnoli: a 25 años de un crimen con balas policiales. Los Andes Diario. <https://www.losandes.com.ar/policiales/caso-gomez-romagnoli-a-25-anos-de-un-crimen-con-balas-policiales>
- Redacción (2024). Estos son los 11 proyectos de leyes sobre seguridad para Mendoza. Memo <https://www.memo.com.ar/tribunales/paquete-leyes-seguridad/>
- Redacción (2024). La crisis social desató una ola de violencia en Mendoza: cinco homicidios en un fin de semana. Diario Mendoza. <https://www.diariomendoza.com.ar/policiales/la-crisis-social-desato-una-ola-violencia-mendoza-cinco-homicidios-fin-semana-n66878>
- Redacción (2019). La muerte de Sebastián Bordón: el caso que logró la creación del Ministerio de Seguridad. Los Andes Diario.
- Redacción (2024). Un estudio derrumba el relato de Seguridad del cornejismo: para el 91% de los mendocinos la inseguridad creció en el último año. Bien Cuyano. <https://www.biencuyano.com.ar/?p=77811>
- Redacción (2024). Quiénes son los tres ex policías detenidos por el caso Guardati, la desaparición forzada en democracia que sacudió a Mendoza. Los Andes Diario. <https://www.losandes.com.ar/policiales/quienes-son-los-3-ex-policias-detenidos-por-el-caso-guardati-la-desaparicion-forzada-en-democracia-que-sacudio-a-mendoza>
- Righini, F. (2007). Las reformas policiales en Argentina: Política, gobierno y el desafío de la modernización de la seguridad ciudadana. Tesina de la Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Rodríguez, C (1998). Los azules se pintaron la cara. Unos mil policías armados paralizan Mendoza. Corach envió Gendarmes. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/1998/98-10/98-10-21/pag03.htm>
- Sacasa, M. H. (2003). Integración y modelo de seguridad democrática en Centroamérica: su influencia dentro de la OEA. Revista de Derecho, (5), 185-214.
- Sain, M (1998). Democracia, Seguridad Pública y Policía. La reforma del sistema de seguridad y policial en la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
- Sain, M (2002). Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina. Buenos Aires, Argentina. Fondo de Cultura Económica.
- Sikkink, K (1993). Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. Desarrollo Económico, Vol 32 n° 128.
- Torrente, D. (1997). La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía. Madrid. Universidad de Barcelona, Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Ugarte, J. (2003). Los modelos policiales: Policía de Estado y Policía de Comunidad. *Policía y criminalística*, 13 (351), 24-33. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/309386448_Los_Modelos_policiales_Policia_d_e_Estado_y_Policia_de_Comunidad
- Valero, G. J. R. G. (2017). Seguridad en democracia: hacia la nueva gestión pública. En *Derechos Humanos y Seguridad en Democracia*. (pp. 15-43). Universidad de Guadalajara.
- Verderico, J. L. (2020). Cómo fue la rebelión de la Policía de Mendoza en 1998 y cómo se sofocó. *Diario Uno*. <https://www.diariouno.com.ar/sociedad/como-fue-la-rebelion-la-policia-mendoza-1998-y-como-se-sofoco-n576744>
- Villa Mar, K.; Vélez-Grajales, V.; Cedillo, B.; Restrepo, A. y Munguía, P (2020). Líderes para la gestión en Seguridad Ciudadana y Justicia. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://doi.org/10.18235/0002304>
- Yazbek, S. (2017). La sociedad contemporánea y el nuevo orden mundial: cambios e innovaciones desde mediados del siglo XX hasta la actualidad. En *Elementos constitutivos de las sociedades contemporáneas, una revisión inicial*.
- Zaffaroni, R. (2011). Estado y seguridad pública: algunas consideraciones básicas. *Cuadernos de Seguridad*, 14, 17-32.

Fuentes

- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009, 2 de septiembre). Caso Gorioitía vs Argentina. Derecho al Recurso. Sentencia. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas (2 de septiembre de 2019).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988, 27 de agosto). Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina. Sentencia. Reparaciones y costas.
- Ley Provincial N° 6.721 de Mendoza 1999. Bases jurídicas, políticas e institucionales del sistema provincial de seguridad pública. integrantes. Consejo provincial de seguridad pública. inspección general de seguridad. Promulgada 13 de octubre 1999. B.O. Mendoza: 16/11/99
- Ley Provincial N° 6.722 de Mendoza 1999. Se establecen las normas generales que reglan el funcionamiento, la organización y los recursos humanos de las policías de la provincia de Mendoza. Requisitos para ingresar. régimen disciplinario. Promulgada 13 de octubre 1999. B.O. Mendoza: 15/11/99
- Ley Nacional N° 24.059 de 1992. Principios básicos - sistema de seguridad interior - finalidad - cuerpos policiales y fuerzas de seguridad - control parlamentario de los órganos y actividades de seguridad interior e inteligencia. Promulgada por dec. 58 del 6-1-92. BO 27307.