

# La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales

**Paul Hathazy**

*Doutorando da UC Berkeley*

Recebido em: 16/10/2013

Aprovado em: 23/01/2014

A partir da noção de campo policial, este artigo objetiva explicar a militarização operacional e simbólica do policiamento nas duas maiores áreas urbanas da Argentina, Buenos Aires e Córdoba, na última década. Baseado em documentos e entrevistas, e se questionando os mecanismos impessoais de mudança do institucionalismo histórico e sociológico, argumenta-se que as brigas entre e intra organizações policiais, assim como disputas no campo político, são as causas do crescimento operacional e territorial da militarizada Gendarmeria Nacional, em detrimento de outras forças. Por fim, discute-se as implicações para o estudo da militarização da função policial.

**Palavras-chave:** mudança policial, campo policial, militarização policial, política, Argentina

Based on the notion of policing field, the article **The Police (Re) Militarization in Post-Crisis Argentina: Between Organizational Interests and Politic Instrumentalization in the Policing Fields** aims to explain the operational and symbolic militarization of policing in the two largest Argentina urban areas, Buenos Aires and Córdoba, in the last decade. Based on documents and interviews, and questioning the impersonal mechanisms of change of historical and sociological institutionalism, it is argued that the fights between and within police organizations, as well as disputes in the political field, are the causes of the operational and territorial growth of the militarized Gendarmeria at the expense of other forces. Finally, the implications for the study of the militarization of the police function are discussed.

**Keywords:** police change, policing field, police militarization, politics, Argentina

## Introducción: mutaciones jurisdiccionales y militarización táctica y simbólica en el policiamiento urbano en Argentina<sup>1</sup>

**D**esde el retorno de la democracia en 1983 el sistema policial Argentino<sup>2</sup> ha sufrido transformaciones parciales respecto a las organizaciones policiales que operan en las dos mayores aglomeraciones urbanas: el área metropolitana del Gran Buenos Aires y el Gran Córdoba. Por un lado, mutaciones en la distribución y presencia de fuerzas federales en los territorios urbanos del Gran Buenos Aires – continuo urbano que incluye la Capital Federal (circa 2800.000) y los municipios adyacentes en territorio de la Provincia de Buenos Aires (el Cono-urbano, circa 8.500.000). Si en la Capital Federal en 1983 la Policía Federal monopolizaba la actividad policial, en 2013 la ciudad se encuentra bajo el control de la antigua Policía Federal y de las militarizadas Gendarmería Nacional

(GN) y la Prefectura Naval – históricamente fuerzas policiales federales dependientes del Ejército y la Marina hasta 1983 y a cargo de fronteras terrestres y límites acuáticos, respectivamente. En la parte del Gran Buenos Aires correspondiente a la provincia de Buenos Aires, la Policía de la Provincia de Buenos Aires – que depende del gobernador provincial – desde 2005 comparte el policiamiento ostensivo con la militarizada GN. La GN ha sido parte del Ejército desde 1955 y hasta 1983, se define a sí misma como una fuerza militarizada intermedia, entrenada para defensa exterior, protección de límites, manejo de muchedumbres, misiones de paz, y más recientemente, a cargo del policiamiento preventivo. En 2013 la GN despliega 6000 efectivos, casi un 25% de su personal, en municipios del Gran Buenos Aires, constando con bases de operaciones propias.

Por otro lado, y de modo paralelo, en la provincia de Córdoba – tercera en población del país (circa 3.000000) y una ciudad capital de Provincia de 1.330.000 – desde hace una década el gobierno provincial ha lanzado una militarización operativa del despliegue territorial policial, con modalidades de zonificación y saturación propias de las técnicas de contrainsurgencia política, con controles territoriales intensivos y esporádicos, aplicadas al control del delito común en territorios de habitantes considerados problemáticos. En este trabajo intento comprender tanto el incremento de la presencia y operación de la militarizada Gendarmería Nacional en los sectores urbanos del Gran Buenos Aires, como también la evolución de la policía de Córdoba hacia una militarización en el policiamiento ostensivo y en su presentación organizacional.

Este estudio es relevante en términos empíricos, analíticos y teóricos. Entender estas transformaciones implica dar cuenta de los cambios en las fuerzas policiales que cubren casi el 50% de la población urbana Argentina. Analíticamente, pone en relación la transformación paralela de las fuerzas policiales federales y desarrollos organizacionales de la Policía de la Provincia de Córdoba. Estas transformaciones en las policías implican una *ruptura* con el pasado organizacional en ambos casos, en el federal y el provincial. En el gobierno federal, los cambios implican una pérdida de poder de la Policía Federal – de tipo civil – sobre el territorio de la capital, paralelo a una modificación del rol de la Gendarmería Federal, que ha mutado desde una fuerza de fronteras y de control de disturbios a ser parcialmente una fuerza de control urbano. Por su parte la policía de la Provincia de Córdoba que se había orientado desde el retorno a la democracia en 1983 a una policía de cercanía, se ha convertido recientemente en una policía de policiamiento intensivo a través del control territorial de poblaciones.

Esta militarización del policiamiento urbano es analizada en dos dimensiones de la militarización policial: por un lado en lo que llamo *militarización policial orgánica*, esto es, el incremento de poder de una fuerza policial militarizada sobre la jurisdicción de fuerzas policiales históricamente consideradas fuerzas civiles. Por el otro en la *militarización institucional* definida

por Zaverucha como “el proceso de adopción de modelos, conceptos, doctrinas y procedimientos militares” (ZAVERUCHA, 2007, p.131). Analizo la militarización orgánica policial en el ascenso de una policía militarizada como es la GN, por sobre los territorios urbanos controlados por fuerzas policiales orientación civil, como la Policía Federal y la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Analizo la militarización institucional en la Policía de la Provincia de Córdoba (PC), donde tras el ascenso reciente de oficiales con predilecciones tácticas de tipo militarizado, se desarrollan modalidades militares de patrullaje, intensificación del uso de grupos de asalto, y una remilitarización de la formación policial. La PC, segunda policía provincial en términos de personal y recursos de Argentina, ha introducido desde 2002 modelos de patrullaje con un estilo pro-activo basado en constantes saturaciones y ocupaciones territoriales dinámicas y cambiantes. Ambos procesos – la militarización orgánica en el sistema federal y la militarización institucional en la provincia de Córdoba – producen una convergencia hacia el incremento de modalidades militarizadas de policiamiento urbano, con base en control de territorios y poblaciones, operando sobre zonas y basados en incursiones esporádicas a ciertos territorios, control de circulación, demarcación de espacios urbanos, y en detrimento de un policiamiento de cercanías, orientado a la investigación judicial y el acercamiento policial a los ciudadanos.

La convergencia hacia la preeminencia de policías militarizadas en el gobierno federal y de sectores militarizados en la PC no puede explicarse – como argumento más ab – como una continuidad respecto a períodos anteriores, como lo haría el institucionalismo histórico, ni a través de mecanismos de isomorfismo coercitivo, normativo o mimético, desde el institucionalismo sociológico. Así los casos interesan también teóricamente, ya que revelan ciertas limitaciones de los paradigmas institucionalistas históricos y sociológicos para entender el cambio policial, requiriendo la adopción de alternativas teóricas, en este caso la teoría de campos.

### **Explicando el cambio policial: Institucionalismo histórico y sociológico y teoría de campos**

Si el sistema policial Argentino, en la clasificación de Bayley (2010), continúa siendo múltiple (con diferentes organizaciones policiales que comparten un mismo territorio) y coordinado (con jurisdicciones separadas entre delitos federales y no federales), las relaciones entre las policías del gobierno federal y entre estas y las de los 23 estados provinciales y la del distrito federal se han modificado enormemente en la última década. Por un lado se observa un crecimiento de la GN (históricamente dependiente del ejército nacional, separada de este desde 1983 y subordinada al ministerio de Seguridad) por sobre las policías federales civiles, como la Policía Federal. A la vez,

se presentan transformaciones en las modalidades de operaciones policiales pasando desde un patrullaje ostensivo con base en precintos y comisarias a uno centrado en vigilancia de amplios sectores territoriales, controles de circulación, y operativos de saturación/ocupación episódica de sectores urbanos. Esta transformación parcial de la estructura del sistema policial argentino nos pone frente a ciertas limitaciones analíticas y explicativas de los paradigmas del institucionalismo histórico y del institucionalismo sociológico para explicar el cambio estructural y organizacional al interior del sector policial del estado.

El institucionalismo histórico destaca el efecto de condicionamiento de las estructuras organizacionales institucionalizadas sobre las acciones de agentes en diversos momentos históricos. Estas estructuras objetivas, que se forman en “coyunturas críticas”, operan luego como “legados” institucionales hasta una nueva coyuntura crítica. Como alternativa al análisis centrados únicamente en las elecciones de actores racionales o en la visión de estructuras políticas como derivados de magnitudes de otros órdenes (económicos, sociales etc.) sin eficacia determinante propia (LECOURS, 2006, p. 10) esta perspectiva enfatiza los efectos independientes de condicionantes institucionales en la evolución organizacional. Estudios sobre las organizaciones policiales que siguen un enfoque del tipo histórico-institucional demuestran los condicionamientos que estructuras institucionales imponen a desarrollos policiales ulteriores.

Bayley, en su estudio comparativo sobre la formación y evolución de la actividad policial demuestra como las estructuras originarias de la actividad policial en distintos estados de Europa, Norteamérica y Asia – derivada de niveles de resistencia de ciudades y aristocracias a la formación del estado nacional unificado – tienen una inercia en las décadas siguientes a través de la conformación de “tradiciones institucionales.” (BAYLEY, 2010, p. 90). La eficacia del pasado histórico institucional también ha sido puesto en evidencia las policías de Latinoamérica, como en Brasil, donde la continuidad en las policías militares y civiles junto a la división entre prevención ostensiva e investigación judicial en Brasil se deriva de las décadas de gobiernos dictatoriales (TEXEIRA, 2013).

Este institucionalismo histórico, sin embargo, se presenta de limitado al uso en los casos que analizamos. En primer lugar, por cuestiones empíricas, pues observamos discontinuidad estructural y organizacional. Por un lado, una mutación en la distribución de poder al interior de las fuerzas federales con una disminución en el poder de las fuerzas militarizadas por sobre las fuerzas civiles, y discontinuidad en el caso de la PC, en donde a una policía comunitaria durante la primera década de democracia le sigue ahora una política de militarización discursiva y operativa – descrito y explicada más abajo. En segundo lugar el institucionalismo histórico da cuenta de cambios organizacionales principalmente a partir de procesos exógenos que alteran los

sistemas de intereses que sostenían las estructuras organizacionales reduciendo el rol de factores de cambio endógenos. En nuestro caso, mostraremos que factores internos – como los intereses de los actores organizacionales, de la GN en el sistema federal y de los grupos más militarizados en la PC – interactúan con procesos extra-policiales de orden político para producir cambios y que *ambos* son esenciales para explicar estas mutaciones.

El institucionalismo sociológico, casi de modo opuesto al institucionalismo histórico, se concentra en los actores, pero lo hace a partir de enfatizar “ideas, cultura y normas” (LECOURS, 2006, p. 10), y explicando mayormente procesos de *convergencia* institucional, ya sea a través de imposiciones externas de nuevas visiones (isomorfismo coercitivo), de la adopción de concepciones consideradas legítimas en contextos de incertidumbre (mimesis), y por la subordinación a regímenes normativos generales (isomorfismo normativo) (LECUORS, 2006, p. 12). Esta visión tiene la ventaja de poner en relación las diversas organizaciones y agentes involucrados en la actividad policial en lo que se designa un campo organizacional, donde organizaciones de policías interactúan con organizaciones académicas, políticas, otros sectores del estado, y organizaciones de la sociedad civil (para Brasil ver TRINDADE MARANHÃO COSTA y DE LIMA, 2013).

A primera vista estas perspectivas son útiles para explicar la convergencia hacia el policiamiento ostensivo militarizado en el sistema federal y en el de la provincia de Córdoba. Sin embargo esta convergencia no puede ser explicada a partir de los mecanismos del institucionalismo sociológico ya que no deriva de una imposición externa sobre ambas policías, como en el tiempo de la dictadura militar. Podría argumentarse que los presentes desarrollos responden a una imposición de actores políticos que han privilegiado fuerzas o sectores militarizados con preferencias por estrategias de control urbano militarizado por sobre estrategias de policiamiento ostensivo de corte comunitario, o tradicional, basado en comisarías y delegaciones (isomorfismo coercitivo). Sin embargo, lo que debe explicarse todavía es porqué estos actores políticos militarizan el sistema policial. La imitación de modelos (isomorfismo por mimetismo) tampoco opera en este caso pues no hay referencias recíprocas por parte de los actores policiales ni políticos.

Es por ello que preferimos aquí recurrir a la perspectiva de la teoría de campos bourdieusiana para dar cuenta de la mutación hacia el crecimiento de fuerzas policiales militarizadas entre las fuerzas federales y de sectores militarizados en la policía de Córdoba. A través de ello incorporamos los determinantes objetivos y la “dependencia de trayectoria” del institucionalismo histórico, y la dimensión de visiones compartidas de los agentes en los campos organizacionales, así como las interacciones entre actores, como lo hace el institucionalismo sociológico. Sin embargo, a estas dimensiones agregamos el análisis de las diferenciales de poder y las estrategias de los actores

involucrados en los campos organizacionales. Estos actores, organizaciones o agentes individuales, son vistos como portadores de distintos tipos de recursos (capitales) y como interesados a actuar de acuerdo a su posición específica en los distintos entramados de relaciones. Así, para explicar la expansión de la militarizada GN, su despliegue en la capital federal y provincia de Buenos Aires, así como la militarización institucional de la PC, me enfoco en las estrategias y capacidades de relación de las organizaciones policiales o de subsectores de ellas en la luchas (i) entre organizaciones policiales (en el caso del gobierno federal) o entre sectores más o menos militarizados de una misma organización (caso de la policía provincia de Córdoba), y (ii) las luchas entre agentes del campos político que controlan las distintas fuerzas policiales y produce transformaciones en los sistemas policiales.

Con la teoría de campos bourdieusiana (BOURDIEU y WACQUANT, 1995) adopto una visión agonística que da pre-eminencia a los intereses de los agentes burocráticos (policiales, militares, de inteligencia) y políticos, y ubico estos procesos en lo que llamo el campo policial. El campo policial es concebido aquí como un espacio de relaciones que intersecta el sector policial de los espacios burocráticos federales provinciales y el campo político (donde operan los poderes ejecutivos nacional y provinciales y los partidos) que compiten por la autoridad para determinar las prioridades y políticas policiales. Al interior del campo policial las organizaciones burocráticas (policiales o fuerzas armadas) luchan por obtener participación en el control de la jurisdicción estatal en materia policial, por autoridad en las políticas policiales y por recompensas materiales y simbólicas derivadas.

Dentro de los campos policiales las distintas organizaciones policiales (o militares) mantienen, en cada momento histórico, específicas relaciones objetivas basadas en su tamaño, recursos y prestigio. Además de recursos públicos (personal, presupuesto, etc) las organizaciones burocráticas difieren potencialmente en su cohesión, su nivel de burocratización (con grados diversos de incorporación y promoción basadas en el mérito, con mayor especialización y mayor lealtad hacia la misión oficial). En casos de mayor coherencia, unidad y burocratización es más probable que la élite de oficiales de policía adquiera, como tales, una autoridad autónoma (ver CARPENTER, 2000) en asuntos policiales, distinta de la de los actores políticos, militares o judiciales.

Por otra parte, cada una de estas organizaciones policiales constituye la mayoría de las veces subcampos – y no meramente aparatos burocráticos<sup>3</sup> – con sus culturas organizaciones, sus jerarquías, sus grupos internos y sus luchas por el control, definición y dirección de cada organización policial (EMIRBAYER y JOHNSON, 2008). Esta dimensión de luchas intra-burocráticas es esencial para entender cambios en casos donde existe una sola organización, como es el caso de las organizaciones policiales provinciales. Finalmente, en el campo policial los actores del campo político compiten en este espacio invirtiendo su autoridad política para avanzar o imponer ciertas políticas policiales que son funcionales a sus intereses y estrategias en el campo político.

Desde en análisis en términos de campo policial tenemos que analizar mínimamente las relaciones objetivas y luchas entre las organizaciones burocráticas (miliars, policiales, de inteligencia)—compitiendo por jurisdicción sobre el rol policial estatal, con diferencias en grados de burocratización y unidad interna, y de “autoridad autónoma de base burocrática” (CARPENTER 2000)—las luchas intra-burocráticas y la luchas e intervenciones de actores del campo político.

Con esta perspectiva, tenemos que tener en cuenta que en períodos de gobiernos autoritarios el campo policial – tanto su sector burocrático como el sector político – estuvo controlado por organizaciones militares. Desde el retorno de la democracia, las fuerzas militares (el Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea) han sido progresivamente excluidas del campo político y a la vez de su control sobre el sector policial de los campos burocráticos nacionales y provinciales. En Argentina, desde el retiro de los militares como agentes eficaces en el sector burocrático del campo policial, las organizaciones que compiten por la jurisdicción policial son organizaciones tradicionalmente policiales, aunque con diferencial poder y capacidades organizacionales de adoptar estrategias unificadas de lucha contra otras organizaciones policiales. En estos campos policiales las organizaciones tradicionalmente consideradas civiles, la Policía Federal Argentina (PFA), la Policía de la provincia de Buenos Aires (PBA), la PC, dada la historia de supremacía del capital político por sobre el capital burocrático, no tienen una autoridad independiente sobre asuntos policiales, sino que su autoridad está subordinada a los poseedores de capital político, el ejecutivo o los parlamentos. En el caso de la GN, dada su historia de subordinación al Ejército, esta a desarrollado una mayor independencia de los actores políticos, y a la vez una mayor cohesión organizacional. En ningún caso, sin embargo, cuentan las policías argentinas, ni la GN ni las demás, con autoridad autónoma de base burocrática independiente de las de los poseedores de capital político (de los actores políticos). Una fuerza policial con autoridad autónoma en asuntos policiales ha sido los Carabineros de Chile entre 1990 y 2005 donde, conforme la Constitución de 1980, decidían políticas y prioridades policiales con independencia del poder ejecutivo (HATHAZY, 2009).

Analizando entonces las relaciones y luchas inter-burocráticas y intra-burocráticas y su convergencia con transformaciones y luchas en los sectores políticos que impactan en cada campo policial para dar cuenta del crecimiento de la Gendarmería Nacional dentro de la administración federal y su expansión a territorios anteriormente en manos de la Policía Federal como también a territorios de la PBA, reconstruyendo la evolución de las relaciones entre la GN y la PFA y entre la GN y la PBA. Muestro que esta transformación responde a la convergencia de luchas inter-burocráticas de largo plazo entre las policías federales (GN y PFA), con luchas políticas de agentes políticos que instrumentalizan su control sobre estas burocracias policiales para avanzar sus intereses políticos en el campo político. En un segundo momento, y para mostrar la relevancia de las luchas políticas y las dinámicas intra-organizacionales extendiendo el análisis al caso de la PC dando cuenta de la re-adopción

desde hace una década de un estilo de policiamiento militarizado, táctico, discursivo y ritualístico. Esta remilitarización resultaría de la convergencia de los efectos de luchas políticas entre el nuevo gobernador provincial y el ejecutivo nacional con luchas *intra-burocráticas*, donde facciones de oficiales de PC (fuerza que prácticamente monopoliza la actividad policial en la provincia) se disputan el control y la orientación general de la organización, tanto en el ámbito doctrinario como en su perfil operativo. En ambos procesos, las disputas al interior de los sectores burocráticos federales y provinciales convergen con dinámicas propias del campo político nacional donde los agentes políticos orientan y definen el espacio de las luchas, a la vez que explotan políticamente sus resultados, tanto en una dimensión práctica de represión de oponentes políticos como en la explotación de la imagen militarizada de las fuerzas bajo su control para el control del crimen urbano.

Figura 1. Agentes políticos y jurisdicción de fuerzas policiales en trabajos ostensivos



### Datos y metodología de análisis

Este estudio se basa en el análisis de fuentes documentales producidas por las organizaciones policiales, y el análisis de datos secundarios respecto al sistema federal y en la observación participante y entrevistas a agentes policiales respecto a la policía de Córdoba realizadas entre 2003 y 2007, período de consolidación de la militarización descrita en aquella provincial. Recurro también a fuentes secundarias. Los datos producidos fueron utilizados para reconstruir las estrategias de las organizaciones y las facciones burocráticas. No realizo una reconstrucción con mayor detalles de la estructura del campo político ni del campo policial sino que utilizo el



concepto como un concepto sensitivo que permite interpretar los datos y construir una narrativa explicativa. En este trabajo, dado el interés en los procesos de militarización nos concentramos en los actores burocráticos y los actores políticos – para una reconstrucción más completa de campos policiales, que involucra también a organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos, ver Hathazy (2013) – y me concentro – por razones de espacio – básicamente en las estrategias de los actores, esbozando solo a grandes rasgos las relaciones de poder objetivas.

### ‘La Gendarmería llega a Buenos Aires’: luchas inter-burocráticas y militarización del sistema policial federal

Figura. 2: Díptico conmemorativo del despliegue de la GN en la zona el Gran Buenos Aires, 2011



El número de mayo de 2011 de *Centinelas*, la revista institucional de la GN<sup>4</sup>, trae un díptico desplegable que presenta en su lado izquierdo antiguas fotos en blanco y negro de gendarmes formados pasando revista ante el Presidente Ortiz, bajo la leyenda “1939, Seguridad en los Territorios Nacionales” El lado derecho continua con imágenes en color, de unidades uniformadas en verde, y ricamente pertrechadas con rifles automáticos, carros de asalto, motos y terreno, ante la mirada de la actual Presidente Fernández, bajo la leyenda “2011, Seguridad en el Conurbano Bonaerense”. El díptico reconstruiría una trayectoria de 72 años donde la GN, creada en 1938 para pacificar los territorios de las fronteras norte y sur del país, incursiona desde 2000 en la lucha contra los bandidos en el territorio metropolitano del Gran Buenos Aires, históricamente en manos de la PFA y la PBA.

El díptico pretende atribuir este desplazamiento histórico y geográfico de las funciones y poder de la GN, a la relación de la GN con el Poder Ejecutivo Nacional en cada momento de su evolución funcional y posición al interior del espacio de relaciones con las otras policías del gobierno federal y lo hace a partir de una visión ideologizada de este proceso. El díptico quiere reconstruir una narrativa de incremento de su poder como derivada de la disciplina, el armamento y la capacidad técnica y la adaptación académica y cultural – nótese la escuela y el personal femenino al borde inferior derecho – todos ofrendados a disposición del poder político, como si el proceso respondiese a la propia capacidad funcional, técnica y moral de la fuerza. Sin embargo es necesario romper con esta visión oficial y burocrática de la evolución de la GN de policía de fronteras nacionales a policía ostensiva de la zona urbana más poblada y rica del país, el área metropolitana de Buenos Aires. Para ello es vital poner a la GN en relación con otras fuerzas policiales federales y con el Ejército al interior del sector burocrático del estado federal – negadas en esta narrativa oficial –, siguiendo primero su trayectoria histórica, y luego sus intereses de posición y sus recientes estrategias al interior de ese entramado de relaciones.

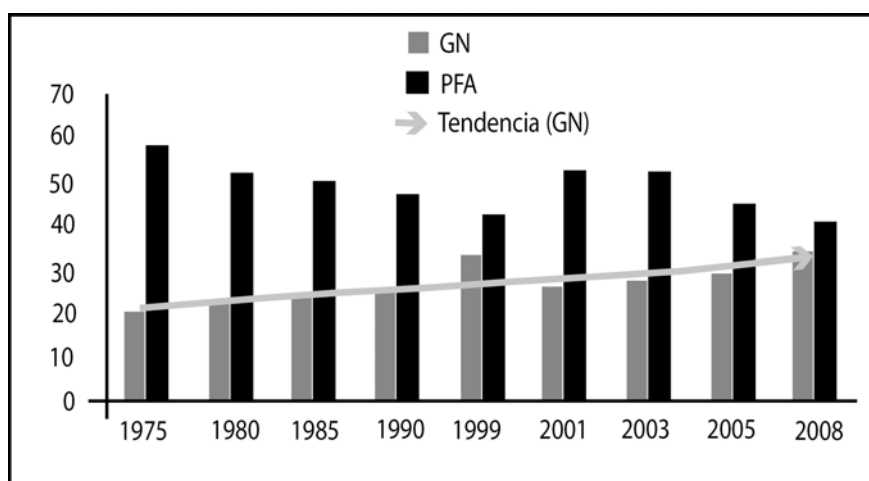
#### Gendarmería Nacional: de la periferia al centro del campo burocrático policial federal

La GN nació en 1939 como fuerza policial del gobierno federal con jurisdicción policial en territorios federales y fuera de ellos en todo el territorio en caso de delitos federales. Nació también con “organización y reglamentos militares y dependía del Ministerio de Guerra para instrucción y equipamiento” y podía ser puesta por el Ejecutivo bajo el ministerio de Guerra (ANDERSEN, 2002, p. 129). Si bien contaba con autorización legal para operar en todo el territorio nacional, esta fuerza fue destinada a trabajar en las fronteras, interviniendo fuera de ellas solo en emergencias de movilización política. Así desde su creación, se posicionó en una condición dominada con respecto de la PFA tanto en función del presupuesto, del personal, como con respecto al prestigio de las zonas controladas, la periferia del territorio nacional a cargo de la GN versus la cosmopolita capital federal, la ciudad de Buenos Aires, a cargo de la Policía de la Policía Federal Argentina (PFA).

La PFA fue creada en 1943 sobre la base de la Policía de la Capital Federal, adquiriendo desde 1945 jurisdicción sobre delitos federales en el territorio nacional, delitos comunes y orden urbano en el territorio de la capital federal. Desde su creación como policía nacional consolidó su presencia en todo el territorio nacional a la vez que mantuvo su monopolio de jurisdicción policial en la capital federal (KALMANOWIEKI, 2000). El territorio de la ciudad de Buenos Aires que corresponde a la provincia quedó a cargo de la PBA.

En sus primeras cuatro décadas de existencia, entre 1938 y 1978 la GN, creada con el fin de producir orden en territorios periféricos, ampliara de a muy poco su poder respecto de otras fuerzas policiales federales en detrimento principal de la jurisdicción y poder de la PFA. Encargada de luchas contra el bandolerismo en la década de 1940 y las emergentes guerrillas rurales en la de 1960 (DI MAIO, 2003), la GN extiende progresivamente su control sobre áreas y delitos federales, recibiendo una ampliación de su jurisdicción en 1967.<sup>5</sup> Desde mediados de la década de 1970, y bajo tutela del Ejército, GN aumenta sostenidamente su presupuesto, con aumentos superiores a los de la PFA en el mismo período. Tras el retorno de la democracia consolida el avance jurisdiccional y el crecimiento con su participación en las partidas presupuestaria federales para seguridad interna (ver Figura 3).

Figura 3. Participación porcentual en presupuesto federal de seguridad interior (1975-2012)



Fuente: Dirección Nacional de Presupuesto, Ministerio de Economía, Argentina

Ante el crecimiento de la GN durante la década de 1970, y tras el fin de la dictadura militar en 1983, la PFA reclama al Ejecutivo nacional que se abandone la Doctrina de la Seguridad Nacional, y que se le revoque el control de 100 km correspondiente a las zonas de fronteras desde el límite hacia el interior a cargo de la GN. Solicita además la PFA que todas las funciones policiales federales, salvo las estrictamente limítrofes, sean puestas en sus manos (ver POLICÍA FEDERAL ARGENTINA, 1989). El Gobierno democrático del Presidente Alfonsín (1983-1989) abandona la Doctrina de la Seguridad Nacional que otorgaba jurisdicción sobre la seguridad interna a las fuerzas armadas, y el control de estas sobre las policiales. Sin embargo, deja el control de delitos federales en la zona de frontera de 100 km en una *jurisdicción compartida* entre la GN y la PFA. Este avance de la GN sobre la PFA se incrementará en las décadas posteriores, ocupando progresivamente la GN espacios funcionales y territoriales de la PFA durante la década de 2000, culminando este avance con la llegada de la GN a la región metropolitana de Buenos Aires en 2011.

## Capacidades burocráticas y estrategias de expansión y distinción organizacional

Este proceso de expansión de la GN en las últimas dos décadas responde a un doble mecanismo: la *competencia inter-organizacional* (entre policías, ejércitos del gobierno federal y la policía de la Provincia de Buenos Aires) y la instrumentalización de la GN por parte del ejecutivo nacional operando en un campo político reconstituido tras el retorno de la democracia. La reconstitución del juego político en Argentina desde el retorno de la democracia en 1983, este se ha caracterizado, siguiendo a Cavarozzi, por (i) “la formación de un sistema de partidos – con una progresiva centralidad del Peronismo como eje de gobierno”; (ii) la “re-provincialización de la política con una localización de la protesta social y política y el incremento de la autonomía de los elencos políticos de provincia frente al Poder Ejecutivo Nacional,... con intentos presidenciales de reducir el margen de autonomía de los gobernadores y otros políticos provinciales” y (iii) la “profesionalización de la política.” (CAVAROZZI, 2006, pp. 82–89). De las dinámicas propias de la lucha inter-burocrática y de los determinantes del nuevo sistema político se derivan las transformaciones en el sistema policial hacia la militarización del policiamiento ostensivo urbano.

La transición democrática, la reconstitución del sistema político y las luchas políticas entre los agentes políticos electos que obtuvieron el control del estado y las desplazadas fuerzas militares, produjeron una oportunidad de redefinición funcional y expansión burocrática tanto a la GN como a la Policía Federal. Sin embargo, es solo la militarizada GN la que mejor explotará estas posibilidades, incrementando su poder burocrático, mientras que la PFA verá su poder burocrático progresivamente reducido. El crecimiento de la GN refleja su mayor capacidad organizacional, lo cual le da ventajas adaptativas en el nuevo entorno político. Esta mayor capacidad organizacional se deriva de una mayor capacidad organizacional de dirección unificada e implementación de planes de largo plazo. Junto con su mayor capacidad organizacional-vital en las luchas inter-burocráticas-el avance de GN es hecho posible gracias a *estrategias de distinción organizacional* dentro del espacio burocrático policial federal. Así en las última dos décadas, desde 1990, en cada momento, la GN, con un tamaño menor pero con mayor coherencia e integridad burocrática, desarrolla *estrategias de presentación* y de *inversión en cambios organizacionales* orientadas a distinguirse tanto del Ejército como de la Policía Federal – esta última con menor capacidad de planificación y ejecución – destacando (y ocultando) la GN aspectos organizacionales que los distingue frente a sus competidores burocráticos y que son funcionales a los intereses del ejecutivo nacional en cada momento.

Tras la transición democrática en 1983, el repliegue de las fuerzas armadas del sistema político significó una salida de las fuerzas armadas del control de la seguridad interior y de su control sobre las fuerzas policiales. Esto implicó también el fin de protección que recibía GN del Ejército en cuanto a la obtención de recursos. Frente a ello, ante el primer presidente de la democracia, Alfonsín la GN *se presenta como fuerza policial* (por oposición a la fuerza militar) para diferenciarse de los militares y a la vez asegurarse su estabilidad presupuestaria permaneciendo leal al poder ejecutivo ante las sublevaciones de grupos de las fuerzas armadas en 1987 y 1989 (ANDERSEN, 2002, p. 298). Amenazada por ser identificada con el ejército, vituperado y deslegitimado tras los juicios a los miembros de las Juntas Militares de 1985, entre 1985 y 1990 los nuevos jefes de la GN comienzan “un período de gran desarrollo institucional, sustentado en las nuevas doctrinas que fueron surgiendo en materia de defensa y seguridad y amparado en mejoras en material de logística y educación” (ANDERSEN, 2002, p. 303). Permaneciendo leal al Ejecutivo civil este le aseguró su presupuesto al mismo tiempo que redujo el de las fuerzas armadas, sus enemigos políticos (BATTAGLINO, 2010).

Con la exclusión del ejército de la seguridad interior (desmilitarización jurisdiccional), desde la ley de Seguridad Interior de 1992, la GN se concentró especialmente en distinguirse de la PFA. Frente a ella realizará a partir de comienzos de 1990 una estrategia de diferenciación basada en destacar su condición de *fuerza militarizada*. Es en esta época que la GN comienza a jugar su carta de destacar su capacidad de represión de protestas ante las privatizaciones de empresas públicas en las regiones sur y norte del país durante la primera mitad de la década de 1990 (CARLSON, 2004, pp. 533-537). Con la regionalización de la política de la década de 1990 la Gendarmería incrementa su despliegue nacional, reprimiendo lo que Cavarozzi ha llamado protestas de una sociedad en crisis. A estas protestas que se iniciaron en las provincias en relación a la privatización de empresas públicas, problemas de pago de las administraciones provinciales y de pagos a desocupados por las administraciones provinciales se fueron “sumando a medida que avanzaba la década de 1990 localidades del Gran Buenos Aires.” (CAVAROZZI, 2006, p. 88). Esta generalización de las protestas también sirvió para la expansión de la GN en Buenos Aires.

Pero mientras la circulación de la GN en todo el país se hacía cada vez más cotidiana, reprimiendo protestas durante los 1990s y comienzos de 2000, la Policía Federal continuaba con sus mismos modelos operativos-tradicionales produciendo policiamiento ostensivo en la Capital Federal e inteligencia política en el territorio nacional pero sin mayores cambios operacionales ni organizacionales. Desde el retorno de la democracia la PFA no realizó cambios doctrinarios ni operativos durables, ni modificó su formación, ni invirtió en mejorar su imagen pública, que progresivamente se deteriora. Es más, efectivos de las fuerzas se vieron

involucrados en secuestros extorsivos en 1985 (ANDERSEN, 2002, pp. 304-314) y se les vinculó con los ataques terroristas a la Embajadas de Israel y la Asociación Mutual Israelita Argentina de 1992 y 1993. Esto dañó enormemente el prestigio de la PFA, que se desgastó durante la década de 1990 en sus luchas contra organismos de derechos humanos. Esto produce progresivamente una pérdida prestigio por parte de la PFA y una devaluación, volviéndola poco atractiva como lugar de inversión de los actores políticos.

Es justamente el aprovechamiento del escándalo por la vinculación de la PFA con los ataques terroristas que permite a la GN, a comienzos de los 1990s logra un primer avance sobre los territorios urbanos de todo el país, pero principalmente de Buenos Aires, históricamente a cargo de la PFA. Así, en 1993, logra asumir GN las vigilancias de sedes Israelitas y de la comunidad judía, incluidas las sedes en la Ciudad de Buenos Aires. Pero antes de ir detrás de las calles de la capital, tendrá que derrotar nuevamente a sus antiguos jefes, el Ejército.

A mediados de los noventa, los avances de GN en el espacio policial federal enfrentan a GN con el Ejército. Este intentará participar en la seguridad interior. Tras la promesa del Presidente Carlos Menem al Presidente de EEUU de emplear las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico y seguridad interna (Ibidem, pp. 339-40) el Ejecutivo redujo, hacia fines de los 90s, el presupuesto y personal de la GN dentro del programa más general de disminuir el gasto militar (Diario *La Nación*, 25/5/1996). En la puja con las fuerzas armadas la GN adoptará nuevas estrategias de distinción e inversión en cambios organizacionales. Hacia 1998, y tras la muerte de manifestantes en protestas en la región norte del país, la GN comienza una activa propaganda institucional y de prensa donde, como sostiene Escolar, los conductores de la fuerza estratégicamente “administran el componente militar de su imagen” (ESCOLAR, 2005, p. 166). En el mismo período invierten en nuevos tipos de formación, firmando un acuerdo con la Subsecretaría de Derechos Humanos para instruir a sus cuadros en derechos humanos, en particular el Código de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” (Ibidem, p 161). En la dimensión doctrinaria adoptan la noción del “soldado de la ley” (CARLSON, 2004).

GN administra su imagen militar por un lado, presentándose en la represión de protestas con un poderoso despliegue de fuerza combinado con un muy publicitado cumplimiento de la ley y órdenes legales, y una estrategia de defensa de su prestigio organizacional ante las acusaciones de muertes en represión. Por otro lado, en el ámbito urbano de Buenos Aires y para distinguirse de los militares, modifica los uniformes de los casi 1.100 agentes dispuestos en “objetivos fijos” (vigilando edificios) (ESCOLAR, 2005, p. 167). Al interior de la fuerza también se difunde la autoimagen de los gendarmes como de “soldados de la ley” respetuosos de las autoridades y de los derechos ciudadanos (ver CARLSON, 2004).

Esta utilización estratégica de la imagen militar, combinada con un estricto apego a la legalidad, junto con una muy concertada defensa corporativa, hacen que GN avance y logre dejar afuera al Ejército en el control de protestas y del control del tráfico fronterizo de drogas hacia finales de los 1990s y comienzos de 2000. En esta luchala la GN preserva su poder y es capaz de excluir al ejército dado el apoyo que recibe de parte de los actores del campo político, interesados en reducir los recursos y capacidades del ejército, todavía visto como un posible competidor en el ámbito político. Así, los partidos políticos se oponen férreamente a la vuelta de los militares a la arena de seguridad interior (ver CANELO, 2010, pp. 26-28). Los intentos de las fuerzas militares a avanzar sobre la seguridad interna se renuevan durante el gobierno de la Alianza para el Trabajo, Justicia y la Educación, bajo el Presidente de la Rúa entre 2000 y 2001. Nuevamente los partidos políticos se oponen a la participación de las fuerzas armadas en seguridad al identificar el avance como un retorno a la década de 1970 (Idem, 2011). Con el aumento de la conflictividad interna a fines de 2000 y la negativa de los actores del campo político al despliegue del ejército en funciones de seguridad interior, la GN sostiene sus espacios de poder e incrementará luego su participación en términos presupuestarios (ver Figura 3).

Con el cambio de gobierno en 2002, tras la crisis económica y política de fines de 2001, con la presidencia en manos de otro sector del Peronismo, controlado por los gobernadores de Buenos Aires y Córdoba, entre otros, la GN aprovecha nuevamente la crisis política y sigue su avance hacia los territorios urbanos. Ahora pasa de la vigilancia de puestos urbanos fijos a un despliegue en operativos móviles en el área metropolitana de Buenos Aires, el conurbano Bonaerense primero y luego, de la Capital federal. Esta vez, vuelve a presentarse como una policía militarizada y se vale nuevamente del apoyo del nuevo Poder Ejecutivo Nacional, y de sus los intereses políticos de utilizar a GN como una fuerza poderosa pero respetuosa de la ley.

Tras la crisis de 2001, donde los agentes del campo político sufrieron una enorme crisis de legitimidad y ante la necesidad de las autoridades federales de presentar un nuevo perfil de autoridad y orden (SVAMPA 2008, pp. 45-46), en particular ante los saqueos de 2001 y el auge de secuestros de 2003 y 2004, la GN incursiona en el área metropolitana de Buenos Aires de modo activo. En cada momento las necesidades del poder Ejecutivo Nacional determina el despliegue de la GN y la benefician en su estrategia expansiva. En primer lugar el Presidente Duhalde (2002-2003), del Partido Peronista – y gobernador de la provincia de Buenos Aires entre 1991 y 1991 y quién presentaba una imagen negativa asociada a su relación con la corrupta PBA – resuelvedesplegar a GN en los barrios marginales en los municipios del área metropolitana de Buenos Aires, comenzando en 2002, y continuando luego en 2003, pero de modo ampliado (AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN 2004, p.2). Para entonces muchos de los Gendarmes tenían casi una década de experiencia urbana, pero en puesto fijos.

Hacia 2004, el Poder Ejecutivo pasará a manos de Nestor Kirchner, también del Partido Peronista, pero quien progresivamente se desmarcará de su protector Duhalde. Desde 2003 la GN participa de un Comité de Crisis puesto en marcha por el Presidente Kirchner (2003-2007). En esta ocasión la GN busca distinguirse de la PBA, sospechada de proteger a bandas de secuestradores y despliega una imagen donde junto al profesionalismo legal enfatiza la condición y lógica militar, con vehículos todo terreno color verde militar y armas largas. Este despliegue responde ahora a las necesidades políticas del Presidente Kirchner, quien se ve en la necesidad de responder a las masivas manifestaciones de habitantes de Buenos Aires demandando seguridad en 2004 y a la necesidad de contar con una fuerza alternativa a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, controlada entre 2003 y 2007 por sectores dentro del Peronismo controlados por Duhalde, respecto de quién se distancia progresivamente.

Desde 2005 se abre una nueva etapa de expansión de la GN en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, adquiriendo jurisdicción sobre varios municipios de la Provincia. Allí convergen los intereses de la GN y la cambiante relación de los Presidentes Nestor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernandez de Kirchner (2007-) y el gobernador de Buenos Aires. En este caso el despliegue de fuerzas policiales federales en la provincia, que se orientaba a reprimir protestas y luego secuestros, tiene como objetivo desde 2007 el evitar la pérdida de votos en la circunscripción más importante del país, y de proveer de seguridad a los habitantes con relativa independencia del gobernador de Buenos Aires.

Así, desde 2007 la expansión y despliegue de la GN se hace en base a una coordinación directa entre el Ejecutivo nacional e intendentes municipales (SALLES KOBILANSKI, 2012). En diciembre de 2010 se lanza el “Operativo Centinela” con “6000 hombres y 443 vehículos preparados para enfrentar el delito”<sup>6</sup>, ocupando 24 municipios de la provincia. Seis meses después GN desembarca en la Capital Federal, bastión histórico de la PFA, y adquiere jurisdicción exclusiva sobre la función policial en muchas ciertas zonas de la capital, en particular en la zona sur (ver Decreto 864/2011). El despliegue es ahora de 2500 efectivos de Gendarmería (CENTINELAS, 2011b, p. 9). El plan se completa con un “Plan de Control de Acceso” a la Ciudad de Buenos Aires de 700 gendarmes. En estos tres operativos la modalidad es de vigilancia constante, a pie y en patrulleros, combinando patrullajes rutinarios con operativos de saturación o “razzias” en sectores considerados peligrosos o “focos de criminalidad” (sobre las razzias y su lógica militar) (TISCORNIA, 2004).

Como vemos la expansión del rol, territorio y poder de la GN en el concierto de las fuerzas policiales federales en las última dos décadas, y su incursión en la seguridad urbana del Gran Buenos Aires resulta de la convergencia de la instrumentalización policial por parte de las



autoridades políticas en sus pujas entre grupos políticos en distintos momentos del retorno a la democracia, junto a las estrategias de distinción y auto-reforma burocrática de la GN en su lucha por áreas territoriales y jurisdiccionales respecto de otras fuerzas policiales federales y luego provinciales. En esta puja la coherente y altamente burocratizada GN logra avanzar sobre la jurisdicción de la PFA y la PBA. Estas últimas han sufrido una devaluación constante en el mercado político (SAIN, 2008) pero también con menor capacidad de reacción y planificación burocrática (HATHAZY, 2013) para contrarrestar los avances de GN. En este sentido, es tan importante la instrumentalización política, como la posibilidad de la GN de ocupar los espacios, y a su vez, la reducida capacidad de reacción de las otras policías, en este caso la PFA y la PBA, para contrarrestar ese avance.

Conviene detenerse brevemente y destacar que en lugar de un isomorfismo de ideas hacia la convergencia en las definiciones de las organizaciones policiales del sistema federal, se observa una sucesión de *estrategias de distinción* por parte de GN, primero del Ejército y luego de la Policía Federal y luego de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. En cada momento la GN destaca, a cada coyuntura, ya su perfil militar (frente a otras policías), ya su condición policial (frente al Ejército), de acuerdo a las necesidades de distinguirse de su contendiente organizacional más cercano. Esta estrategia de diferenciación y distinción respecto de sus competidores burocráticos (el ejército y la otras policías) nos presenta un proceso que no puede estar más alejado del isomorfismo que predice el institucionalismo sociológico. Estas estrategias de distinción, a la vez son coincidentes con la instrumentalización que hace de la fuerza el Poder Ejecutivo en cada momento en sus luchas en campo político.

Al comienzo de la democracia, la GN se ve reforzada para contra-restar a los militares para consolidar el régimen democrático. Luego, durante el gobierno de Menem es sacada de las fronteras y movilizada para control de protestas contra la privatización y demandas de asistencia social durante el proceso de ajuste estructural de la década de 1990s. Luego, pasada la crisis política de 2001 y las demandas de seguridad de 2004, ese despliegue temporario de GN en el Gran Buenos Aires pasa a ser permanente. Ya no como policía antidisturbios, sino como policía ostensiva de prevención. Esta permanencia en el Gran Buenos Aires y luego en la zona de la Capital Federal desde 2005 se relaciona directamente con la consolidación del Kirchnerismo en el Poder Ejecutivo Nacional y en el inicio de las luchas entre el ejecutivo nacional y sus necesidades políticas frente a competidores potenciales como el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, del partido de derecha Propuesta Republicana (PRO), que desarrolla su propia Policía Metropolitana desde 2008, y con el gobernador de Buenos Aires.

Habiendo analizado la transformación policial en la administración federal pasamos a analizar la transformación de la PC, en cuyo territorio no han avanzado las policías federales militarizadas pero donde observamos una re-militarización institucional. Esta resulta de la convergencia de las luchas intra-burocráticas (al interior de la policía provincial) y luchas del campo político, donde el gobernador de la provincia de Córdoba, desde 2001, a cargo de una facción del Peronismo, se ha distanciado de sus predecesores en el sistema político provincial y luego ha invertido en transformar la fuerza policial provincial para disputar un lugar en el escenario nacional, controlado desde 2003 por la fracción peronista Frente para la Victoria.

### **Luchas de facciones policiales y luchas políticas en la transformación burocrática de la policía de la provincia de Córdoba**

En el caso de la policía de la Provincia de Córdoba, a cargo de la segunda mayor aglomeración urbana argentina, las transformaciones burocráticas contemporánea hacia un policiamiento de tipo militarizado, centrado en el despliegue territorial con creación de grandes sectorizaciones territoriales, e incursiones temporarias e intensivas en territorios específicos de la ciudad, no resultan, como en el pasado, del avance del Ejército y la subordinación policial a las fuerzas armadas federales. Por el contrario, los cambios observados desde 2000 en adelante derivan de la convergencia del ascenso de sectores que privilegian estrategias de saturación y control territorial global e intensivos a sectores de la población adquirieron una hegemonía interna – apoyados por el gobernador. Este ascenso de los sectores pro-militares ocurre en detrimento de sectores policiales que prefieren estrategias de acercamiento a la comunidad y de trabajo policial orientado a la investigación del delito.

#### **Caída y retorno de una elite policial militarizada**

Esta fuerza provincial, consolidada en 1875, perfilada hacia una policía civil orientada al sostenimiento de la ley en la década de 1930 (RETAMOZA, 1982, p. 235), fue posteriormente militarizada institucionalmente (en el sentido de una formación y organización militar, liderada por el personal militar y desplegada con una lógica militar de ocupación territorial). Desde la década de 1940, bajo la influencia del Peronismo (BARRENECHE, 2008) esta militarización institucional se refuerza. Esta militarización burocrática continuó durante el avance de las fuerzas armadas en la seguridad interior en Argentina desde 1958 hasta la vuelta de la democracia en 1983 (RETAMOZA, 1982). En el caso de Córdoba, la militarización de las fuerzas e incrementó ostensiblemente a fines de la década de 1960 dada la necesidad del gobierno nacional de reprimir las movilizaciones estudiantiles y gremiales.

Ya en democracia, entre 1983 y 1999, los gobernadores del Partido Radical (centro-liberales) intentaron *desmilitarizarla en su dimensión burocrática* adoptando una lógica de seguridad ciudadana con cambios en el currículay educación enfatizando la formación en derechos humanos y una orientación como auxiliar de justicia (SEMIRAZ, 1999). Esta desmilitarización, sin embargo fue limitada. No desmanteló los sectores especializados en inteligencia que participaron en la represión política durante la ditadura (SARAVIA, 2005), ni restó poder a las unidades antidisturbios, las más militarizadas, y que en la década de 2000 obtuvieron el control de la fuerza.

Durante la década de 2000, se observa una *militarización institucional* en su face cultural, organizacional, y operativa, con un regreso al poder de los grupos militarizados. Se observa, más concretamente una (i) re-militarización de la Escuela de Policía (ii) reorganización y reasignación de funciones a sectores altamente pertrechados y con capacidad de movilidad y fuego, (iii) patrullaje en unidades que operan con una concepción “zonal” de la ciudad, con “territorios de peligro” controlados mediante “ocupaciones” barriales esporádicas de “saturación”; (iv) aumento de intervenciones a cargo de las unidades con mayor poder de fuego, como la policía (Guardia de Infantería, Canes y Grupos de Asalto); (v) creación de nuevos cuerpos de intervención rápida especiales para allanamientos, control de disturbios y control de protestas.

Esta re-militarización burocrática resulta concretamente del retorno de oficiales provenientes de las unidades más militarizadas en términos de disciplina, cultura, régimen interno y armamento a posiciones de poder desde 2000. Hacia fin de los años 90s los oficiales que lideraban las unidades Antidisturbios (llamadas en Argentina Guardia de Infantería), Caballería, Canes y Equipos Tácticosse encontraban sometidos a oficiales “reformistas” en la Jefatura y direcciones generales de Instrucción (educación) y Operacionales. Los grupos más militarizados en términos culturales y con preferencias por un uso proactivo del armamento y capacidades coercitivas habían sido desplazados por los grupos pro-reforma durante la década de 1990 en el contexto de reformas en la formación orientación a una mayor legalidad del proceder y colaboración entre policía y ciudadanos.

Hacia el año 2000, con el cambio de partido en el gobierno, donde una rama conservadora del partido Radical perdió el gobierno a manos de una rama conservadora del Peronismo, los grupos policiales más conservadores, relegados a puestos no-ejecutivos durante toda la década de 1990, ascienden a las posiciones de dirección. Los oficiales provenientes de unidades especiales, y más militarizadas como Guardia de Infantería, encargados del control de disturbios, llegan a la Jefatura y tras la crisis social y política de 2001, logran el control de la institución. Una vez en la jefatura aplican y proyecta su *know-how* y visión militarizada de la labor policial a toda la organización, al patrullaje, el despliegue operativo y a la formación policial.

## Retorno de los 'militares' y militarización institucional de la policía

Desde la dirección los “militares” – como llamo a este grupo – comienzan por modificar el organigrama. Crean en 2003, al lado de la Dirección General de Seguridad – que controla a las comisarías: una Dirección General de Tácticas Operativas, que de modo paralelo agrupa a todas las Unidades especiales. Bajo el control de esta Dirección, las Unidades Especiales son “sacadas a la calle” a realizar tareas preventivas en los territorios de las comisarías. Por su parte, en la calle, el diseño del patrullaje sigue ahora la lógica de ocupación y movilidad de las unidades especiales. Esto se observa primero en la creación en 2001, de grandes unidades policiales que patrullan grandes sectores de la ciudad (“zonas de operaciones” Sur y Norte) en lugar de un barrio, como hacían las patrullas de las comisarías. Estas unidades sectorizan la ciudad mediante el control de los puentes que ingresan al casco céntrico el acceso a la zona urbana los barrios marginales y fuera del anillo de la autopista de circunvalación de la ciudad. En esta zonificación dividen la ciudad vigilando el ingreso al centro de habitantes de las “villas-miseria” (zonas de bajo nivel económico y con deficiencias relativas de infraestructura). A la vez, intensifican la vigilancia de las villas que quedan dentro de esta zona.

En este nuevo esquema de patrullaje aumenta la operatividad de las unidades militarizadas a la vez que se transfiere el modelo operativo de las unidades antidisturbios a las unidades de patrullaje. En cuanto a operatividad, desde 2001 la Guardia de Infantería es ampliada y usada para la vigilancia de sectores “críticos”. A fin de controlar más activamente las “villas” también se duplican los equipos especiales de asalto<sup>7</sup>. Los convierte en modelos, con posterioridad a los saqueos de 2001 y 2002. Estas Patrullas Preventivas, reemplazan a los móviles de las comisarías y operan como patrulleros y “grupos de combate antidisturbios”. Los vehículos todo terreno transportan cuatro funcionarios cada uno, con lo que en combinación con otro móvil pueden rápidamente constituir un “grupo de combate” antidisturbios y neutralizar saqueos, ocupaciones de tierras o manifestaciones políticas de protestas y cortes de calles o rutas<sup>8</sup>.

Estas innovaciones en el patrullaje son presentadas públicamente en las elecciones de 2003 para gobernador, cuando se crea un Comando de Acción Preventiva (CAP), dividido en cinco sub-comandos, cada uno a cargo de un gran cuadrante de la ciudad, donde los móviles de patrullaje urbano pasan a ser camuflados (ver Figuras 4 a 6), El despliegue zonal de los CAP se completa con una unidad especializada en ocupaciones de territorio específicos llamadas “operaciones de saturaciones”. Con este comando, que ya lleva casi una década de vida, se consolida el paso de los modelos preventivos de policías de cercanías basados en las comisarías a una prevención basada en intervenciones de tipo comando militar y patrullaje zonificado, que por

un lado se concentra en zonas de mayor exclusión social, a la vez que constantemente modifica sus áreas de intervención, con operativos llamados de saturación. Como explica el ministro: “El CAP es un grupo de saturación que trabajará de acuerdo a las necesidades que vayan surgiendo de acuerdo al mapa delictivo en los distintos sectores críticos. Es decir, si se incrementa el robo de autos un barrio, esos policías se instalarán en esa zona y trabajarán allí”.

Este cuerpo de saturación permanente es creación, “idea”, de la Dirección de Tácticas Operativas mencionadas, que generaliza e impone al interior de las estrategias generales de policiamiento la lógica que es propia de las unidades especiales: los allanamientos masivos. La “saturación permanente” es una técnica de presencia masiva de ciertos grupos en ciertos sectores por un plazo de tiempo limitado. La militarización policial permite sustentar su militarización discursiva de la seguridad presentándose como el comandante de una batalla contra el delito y por la afirmación simbólica de la recuperación del espacio público. Esta militarización discursiva resuena muy bien con la incorporación de nuevos armamentos y vehículos y la recuperación de la simbología militar en los policías. En palabras del propio gobernador: “La lucha contra el crimen y la delincuencia es tarea de todos, principalmente de la Policía que está en la primera línea de combate, exponiendo su vida” (Discurso de lanzamiento del Comando de Acción Preventiva, 2003).

Esta militarización de la fuerza, que se logra a partir de la llegada al poder de los sectores más militarizados—en sus visiones sobre el rol policial y en capacidad logística--a las posiciones de poder de la organización policial, converge con los intereses del Gobernador José Manuel de la Sota quien asume en 1999. Este gobernador promueve la creación de un modelo de prevención policial militarizado que le permite presentarlo a la ciudadanía en su propia lucha política, primero para asegurar su reelección como gobernador en 2005 y luego para proyectarse nacionalmente y competir por la candidatura por la presidencia desde entonces. La militarización policial permite sustentar su militarización discursiva de la seguridad presentándose como el comandante de una batalla contra el delito y por la afirmación simbólica de la recuperación del espacio público. Esta militarización discursiva resuena muy bien con la incorporación de nuevo armamento y vehículos y la recuperación de la simbología militar en los policías. En palabras del propio gobernador, esta es a la vez una guerra contra los delincuentes: “La lucha contra el crimen y la delincuencia es tarea de todos, principalmente de la Policía que está en la primera línea de combate, exponiendo su vida” (Discurso del gobernador De la Sota en ocasión del lanzamiento del Comando de Acción Preventiva, 2003)

Esta militarización es a la vez propulsada por la propia puja política entre el gobernador y el Ejecutivo Nacional de Kirchner, el mismo que alentó la masiva militarización de la función policial federal. Desde 2003 el gobernador Juan Manuel de la Sota, quién fuera embajador en Brasil durante

los 90s, intenta no quedar atrás respecto del gobierno nacional en su respuesta militarizante del policiamiento urbano. Así, es emblemática la carrera del Jefe de Policía entre 2007 y 2011. Incrementando su poder después de los disturbios de 2001, el jefe del equipo de asalto (Equipo de Tácticas Especiales Recomendable), pasa a dirigir desde 2004 la división antisequestro de la Policía. Tras tres años como director pasa a ser jefe policial desde 2007 y luego Ministro de Seguridad entre 2009 y 2013. En esta puja, el gobernador apoya y explota las corrientes internas de la policía que se orientan hacia orientaciones militares, de uso intenso de las capacidades coercitivas de la fuerza, y de acercamiento agresivo hacia los sectores excluidos, pero a la vez respondiendo a lo legitimado en cada esfera de gobierno, en miras a una posible competencia por la candidatura presidencial.

Fig 4. Patrulla Preventiva. Blanco y Azul. 1999



Foto: Policía, Córdoba

Fig. 5. Patrulla Preventiva. Blanco y Azul oscuro. 2001



Foto: Policía, Córdoba

Fig. 6. Vehículo Unidad Antidisturbios vigilando "villa". Camuflado Blanco, Azul y Negro. 2005



Foto del autor

Fig. 7. Vehículo Comando Acción Preventiva. Camuflado Blanco, Rojo y Negro. 2007.



Foto del autor

Pero la remilitarización no se limita al mayor peso organizacional de sectores militarizados y su proyección en el patrullaje urbano, sino que debe ser reproducida y legitimada en los espacios de formación, en las Escuelas de oficiales y suboficiales. Desde 2001 se observa un renovado espíritu militarista en las concepciones y hábitos que se inculcan a las nuevas camadas de cuadros de oficiales que han de dirigir la institución en

las décadas que siguen. En 2004 el gobernador promete una “nueva era” en la “capacitación policial” (Gobierno de la Provincia, 2004, 8). Esta nueva era, sin embargo, no modificó el plan de estudios, sino que rescató la tradición militar en la Escuela de Oficiales y Suboficiales, en particular en el régimen disciplinario. Desde entonces el énfasis anterior en la instauración en derecho y respecto de derechos de los ciudadanos ha sido morigerado y se ha enfatizado la “instrucción militar” a cargo de ex miembros de las unidades militarizadas.

Esta vuelta del espíritu militar desde la década de 2000 deja atrás la reforma policial de la década del noventa centrada en la formación en derechos humanos, con docentes externos designados por concursos públicos y abiertos. Desde 2003, el personal docente ha vuelto a estar integrado solo por personal policial y ha retornado a una pedagogía que se centra en la disciplina militar que desplazó al “blando” sistema educativo centrado en la “formación” académica. La remilitarización en la escuela se centra en la recuperación y aplicación a rajatabla de los reglamentos disciplinarios, un rescate de toda la simbología militar y hasta la creación de instalaciones de neto corte militar como la “pista de Infantería” – una pista de obstáculos en donde se avanza por andariveles, se trepan muros, se salta a zanjas, se pasa cuerpo a tierra por debajo de alambradas y se pasa por túneles bajo el efecto de gases lacrimógenos.

Los encargados de tal “recuperación de la tradición” son oficiales (y sus camarillas) que han pasado por secciones policiales altamente armadas y de alto poder de fuego. El director de la Escuela de oficiales entre 2003 y 2005 era el ex jefe de la Guardia de Infantería. Posteriormente fue reemplazado por personal con trayectorias en cuerpos especiales. En 2005 el “Jefe de Cuerpo” (pues la escuela es considerada un cuerpo de combate, con compañías (compañía de Primer Año, 1ra. Compañía; Compañía de Segundo año, 2da. Compañía, y Compañía Femenina, 3ra. Compañía) era un ex jefe del Cuerpo de Vigilancia Especial, antecesor del CAP. No es casual que el ex jefe del primer cuerpo policial especialmente creado para el control de sectores marginales recuerda, con sumo orgullo: “el cuerpo de dirección trabajó muchas resistencias por parte del público, ya que mucha gente se quejaba, que éramos duros, que reprimíamos, pero nosotros entrábamos a todas las villas [*barrio de clase baja*], y se respetaba a la policía.” (Entrevista Jefe de Cuerpo, Escuela de Oficiales, Noviembre de 2006).

Estos oficiales, de honda convicción en la intensificación de la disciplina militar son quienes han sido seleccionados para dirigir la Escuela de Policía y formar las próximas generaciones de oficiales de policía. Son a la vez los expertos en las nuevas modalidades

masivas de control de poblaciones y zonas. Sin embargo esta intensificación de las modalidades es vivida y descrita solo como un proceso de rescate de ciertas tradiciones. Los entrevistados sienten que han rescatado a la Escuela de las deformaciones a las que había sido sometida bajo las políticas de pedagogías no centrada en la instrucción militar.

– Alla, en la dirección de institutos, habían decidido que estaban dos años con becas, que al final salían..si todos educados, pero que, no saben nada, no tenían nada de respeto, no sirven para nada, que cuanto salían aparte de tener que enseñarles todo de nuevo en las comisarías o en los cuerpos especiales, se les tenía que enseñarles desde como pararse, hasta como estar parados , a como saludar, porque venían con unos modos nuevos, donde, ...se habían perdido las bases. (Oficial de Alta Jerarquía, Entrevista)

La recuperación del etica y estética y modalidades militares se observan en particular en el nuevo lugar que tiene la instrucción militar en forma de marchas y desfiles en la actividades diarias. Para ello se han desarrollado especialmente toda una nueva serie de movimientos con el fusil copiadas de películas sobre el ejército norteamericano. A ello se suma la recuperación de escudos, la refuncionalización de fusiles antiguos, y de modo coherente, un renovado interés en la asistencia a desfiles para el despliegue de los movimientos aprendidos.

Desde 2003 años la Instrucción de los cadetes de la Escuela de Policía a la vez incluye la asistencia a entrenamiento de propio de las Unidades Anti-Disturbios en un campo de práctica que se encuentra a unos 150km. de la ciudad de Córdoba. Allí los novicios son llevados en su primer año y adquieren tanto conocimientos técnicos (control de disturbios, tiro con armas largas (ametralladoras) como la consolidación de su espíritu de cuerpo. Lo que se destaca de esto es que por un lado tal actividad significa la generalización de los saberes propios de “trabajo en Grupos de Combate” (conocimiento de las formaciones, rudimentos de control de disturbios, manejos de gases y municiones antitumultos), lo cual es un cambio esencial respecto de años anteriores en donde los oficiales que salían de la Escuela no tenían ningún tipo de información sobre tales actividades. Este tipo de particular entrenamiento es coherente con las crecientes necesidades de saberes de control de grupos y poblaciones, antes que saberes de persecución criminal particular. Estos saberes a la vez se integran en el renovado énfasis en los operativos de saturación, los cuales eran apenas mencionados, en los materiales de estudio consultados de 1995, mientras que el 2005 tienen un lugar central en los contenidos de la más policial de las asignaturas: Procedimientos policiales.



Figura 8 y 9: Formaciones de cadetes de primer y segundo año en la escuela de Oficiales.



Este cambio en el entrenamiento es coherente con las crecientes necesidades de saberes de control de grandes grupos y poblaciones, los que adquieren un valor mas importante que los de investigación criminal dentro de la organización. A la misma vez, legitima el dominio de los grupos pro-militarismo al interior de toda la fuerza.

### **Conclusión: Dimensiones de la militarización y opciones políticas**

Este análisis ha extendido la tesis de Bayley sobre la centralidad de factores políticos en la conformación de los sistemas policiales, enfatizando en esta perspectiva el peso del sistema de partidos políticos – y las relaciones de fuerza de partidos – a la vez que agregando a la ecuación explicativa la dimensión de las capacidades e intereses institucionales de las organizaciones policiales para oponerse o aliarse a las estrategias de los actores políticos dentro de los campos policiales. A su vez, ha resuelto ciertas limitaciones de las perspectivas institucionalistas. Por un lado ha dado cuenta del *cambio* en las relaciones entre instituciones policiales federales en el que los intereses y las diferentes capacidades de lucha de las organizaciones policiales son determinantes. También ha dado cuenta de una convergencia en los estilos policiales del gobierno federal y provincial que quedaban sin explicación en la perspectiva del institucionalismo sociológico. Para ellos ha sido esencial seguir la instrumentalización que las autoridades políticas hacen a las fuerzas policiales o de subsectores de algunas organizaciones a fin de avanzar sus intereses políticos. En este sentido, si bien los antecedentes históricos institucionales de baja autonomía de las organizaciones policiales (en el sentido de una gran docilidad a las demandas de los actores del gobierno central, como el Ejecutivo nacional o los gobernadores) han sido determinantes no son suficientes para explicar el cambio hacia el incremento de poder de policías militarizadas en el sistema federal avanzando sobre el territorio de las civiles Policía Federal en la capital federal y sobre el de las PBA, y la preeminencia reciente de los sectores militarizados en la PC.

Para cerrar quiero brevemente discutir como este trabajo nos permite analizar procesos de militarización de la función policial. Como vimos esto es un proceso internamente complejo y que puede darse sin la presencia de las fuerzas armadas. Así, en Argentina donde tras el retorno de la democracia se dio una desmilitarización jurisdiccional por la exclusión de los militares de la seguridad interna, paradójicamente, el policiamiento ostensivo urbano se ha remilitarizado a partir del mayor peso de las policías militarizadas en el orden federal, y la remilitarización institucional de algunas policías provinciales. Estos procesos que obedecen a luchas intra-burocrática e inter-burocráticas, involucrando distintas organizaciones policiales, convergen con la instrumentalización política de las tendencias militares policiales a través de la militarización discursiva de la seguridad por parte de los gobernadores y el poder ejecutivo nacional.

Tan importante como el control y participación de las fuerzas armadas en la seguridad interna, es la cuestión de qué tipo de fuerzas policiales (más o menos militarizadas) están encargadas de la función policial, que tipo de doctrinas y orientaciones prácticas operativas presentan esas organizaciones policiales, y que

discursos esgrimen las autoridades, burocráticas o civiles o la sociedad civil misma respecto de la función policial. Esto nos lleva a proponer nuevas distinciones analíticas para estudiar procesos de militarización policial. El aumento del poder de la Gendarmería Nacional y su expansión urbana ha sido descripta como una militarización de la seguridad en Argentina (SALLES KOBILANSKI, 2012). Estimo que esta caracterización es insuficiente a los efectos analíticos y que para comprender este proceso debemos distinguir distintas dimensiones relacionadas con la militarización. En lugar del concepto general de *militarización* avanzado por Kraska (2007) quien la concibe como una expansión del *militarismo*, esto es “de la visión que privilegia la coerción o su amenaza para administrar relaciones sociales” propongo distinguir cuatro dimensiones distintas: (i) la adquisición por parte de las fuerzas armadas del ejercicio de la jurisdicción policial (militarización de la jurisdicción policial); (ii) el incremento del protagonismo y poder de fuerzas policiales militarizadas dentro del conjunto de órganos policiales (militarización orgánica), (iii) la militarización de cada burocracia policial (militarización institucional) y (iv) la militarización del discurso político (militarización discursiva).

Por militarización *jurisdiccional* refiero a la adquisición y ejercicio por parte de las fuerzas armadas de la función de seguridad interna, históricamente disputado entre las fuerzas armadas y policiales. Por ejemplo, cuando en 2001, el Presidente Fernando Henrique Cardoso de Brasil “le confirió al Ejército (...) el poder de policía para actividades hasta el momento a cargo de la Policía Militar” (ZAVERRUCHA 2008, p. 137). La *militarización orgánica del sistema policial*, por su parte, refiere a cambios en la distribución de poder y protagonismo entre fuerzas policiales militarizadas o civiles en el ejercicio de la función policial. Aplicando la tipología de Emsley (1999)<sup>9</sup>, podemos referirnos a variaciones en el poder y protagonismo diferencial de fuerzas policiales de tipo estatal-militares o de tipo civiles dentro del conjunto de las fuerzas policiales de un sistema policial. Observamos una militarización orgánica, por ejemplo en Brasil después de 1967 donde las antiguas policías militarizadas desplazaron a las policías civiles quedando “prácticamente todas las funciones policiales a su cargo” (Ibidem, p. 133), y lo pudimos observar también en la expansión de la GN sobre el territorio de la PFA y la PBA. Por militarización institucional debemos referirnos a cambios de cada institución hacia concepciones, modelos y procedimientos seguidos por las fuerzas militares. Este es el caso de la remilitariación reciente de la PC y fue el caso de “la Policía Militar de cada estado que imita el modelo de los batallones de infantería del Ejército” (Ibidem, p. 135).

Finalmente, por militarización discursiva entiendo un incremento del uso del vocabulario y simbología bélica, por parte de las autoridades o la prensa para referirse al uso de atribuciones policiales sobre la población. La *militarización de la jurisdicción policial* usualmente implica los otros tres procesos, pues las fuerzas armadas dan mayor poder y protagonismo a las policías militarizadas con respecto a las civiles dentro del sistema policial, militarizan las policías civiles y promueven un contenido militarista en su discurso político y de producción de orden público. Sin embargo en casos donde no ocurre el avance de las fuerzas armadas sobre la seguridad interna, los demás procesos pueden ocurrir de forma independiente. Puede así darse el caso de la militarización discursiva, sin cambios en el balance de poder entre policías militarizadas y civiles y sin un regreso de las fuerzas armadas a la seguridad.

Para cerrar debemos decir que las cuatro dimensiones de la militarización de la función policial (jurisdiccional, orgánica, burocrática y discursiva) nos permiten analizar tanto casos donde las fuerzas armadas han sido excluidas de la seguridad interna (Argentina, Chile), como los casos donde las fuerzas armadas tienen participación en ella (Brasil, México o Colombia, por ejemplo). La teoría de campos sociales permite analizar y explicar estos procesos. En ambos casos es la convergencia entre luchas políticas y luchas burocráticas, y no simplemente una cultural política militarista o el incremento del crimen organizado, como el narcotráfico o los secuestros, lo que explica los procesos de militarización en sus distintas dimensiones. El análisis del cambiante balance de poder entre los agentes políticos (que incluye a los militares) y entre burocracias y grupos intra-burocráticos puede servir para dar cuenta de los variados derroteros de la militarización jurisdiccional, orgánica, institucional o discursiva de la seguridad interior. Algunas constelaciones de poder entre agentes burocráticos y políticos luchando en el campo policial han favorecido o preservado la militarización jurisdiccional (Colombia, México, Perú, Brasil) mientras que otras constelaciones de poder han favorecido la desmilitarización jurisdiccional (por ej. Chile y Argentina), y no solo por cuestiones de “necesidad militar” sino por razones políticas. Así, incluso en casos de movilizaciones de grupos radicales de izquierda en democracia en Chile y en Argentina, no dieron lugar al avance de los militares en la seguridad interna.

En el caso Chileno desde la vuelta de la democracia ha habido una exclusión de las fuerzas armadas de la seguridad interior (desmilitarización jurisdiccional), junto a una relativa *desmilitarización orgánica* a través del incremento relativo del poder de la Policía de Investigaciones con relación a los militarizados Carabineros de Chile. Esto a la vez ha sido acompañado de una desmilitarización parcial de la burocracia de Carabineros (HATHAZY, 2009). Pero estos procesos, conviven con una *militarización discursiva* de la seguridad por parte de algunos sectores políticos (RAMOS y GUZMAN DE LUIGI, 2000). En el otro extremo, en el caso Mexicano, según Moloeznik

y Suarez de Garay (2012), se observa una convergencia de procesos de militarización jurisdiccional, orgánica, burocrática y por supuesto discursiva. Esta dinámica parece explicarse, como en los casos analizados aquí, también por el doble juego donde pujas entre actores del campo burocrático (en este caso el ejército y las policías) que se superponen a una intrincada lucha política entre gobernadores y ejecutivos de distintos partidos en el sector político todo dentro del campo policial mexicano en ocasión de una complejización y potenciación de la actividad criminal organizada, en particular relacionada al tráfico de drogas en la última década.

Como vemos, podemos ir más allá de la simple dicotomía policías o militares, y comenzar a observar la pluralidad de dimensiones de la militarización y relacionarlos con la multiplicidad de actores, organizaciones con sus distintas posiciones e intereses, en particular burocráticos y políticos que, en sus luchas en el campo policial, constantemente perfilan y redefinen los límites, agencias, instrumentos y retórica de la actividad policial, ya sea *manu militari* o de acuerdo a principios jurídicos y republicanos, o la mayoría de la veces, con una tensa combinación de los principios e intereses burocráticos, jurídicos y políticos.

---

## Notas

<sup>1</sup> Este trabajo extiende las observaciones realizadas en dos investigaciones paralelas. Se beneficia del análisis del sistema policial federal argentino, realizado como parte del capítulo sobre policías de mi tesis de doctorado en sociología que contó con el apoyo financiero de la Andrew Mellon Latin American Sociology Dissertation Fellowship y del Social Science Research Council. A su vez extiende el análisis de las política de seguridad en Córdoba, Argentina, parte del Proyecto "Violencia Delictiva, Cultura Política, Sociabilidad y Seguridad Pública en conglomerados urbanos" de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de Argentina. Agradezco la lectura y sugerencias de Arthur Trindade y Ana Carolina Chasin.

<sup>2</sup> En Argentina, con un régimen federal, existen fuerzas policiales federales – la PFA, la GN, la Policía Aeronáutica, y la Prefectura Naval. A nivel provincial cada una de las 23 provincias tienen su fuerza policial, siendo las más grandes la de la Provincia de Buenos Aires, la de Córdoba, y la de Santa Fe. La ciudad capital, Buenos Aires, en su condición de ciudad autónoma ha creado en 2009 una fuerza policial, la Policía Metropolitana.

<sup>3</sup> De acuerdo a Bourdieu, los campos – como espacio de relaciones – operan como aparatos cuando las luchas son reducidas a un mínimo, los "dominantes logran eliminar y anular toda resistencia y reacciones de los dominados y todos los movimientos van dirigidos exclusivamente de arriba abajo" (BOURDIEU y WACQUANT, 1995, p. 102).

<sup>4</sup> *Revista Centinela*, n° 32, Mayo 2011, 20 de diciembre lanzamiento del Operativo Centinela, pp. 4-9.

<sup>5</sup> Esta especialización en las fronteras fue reconocida desde 1944 cuando se crean las zonas de seguridad de fronteras (Decreto Ley 15385 y luego por DL 25727 de 1950) y se consolida con el advenimiento de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), en donde la GN, bajo control directo del Ejército, ejerce la función policial en las zonas de seguridad de fronteras de 100km desde el límite internacional terrestre (Ley n° 17271 de 1967 y Lei n°18711 de 1970).

<sup>6</sup> Ver *Revista Centinelas*, n° 33, septiembre 2011, "Gendarmería Nacional integra el Operativo "Unidad Cinturón Sur", pp. 9-11.

<sup>7</sup> Los grupos de asalto se generalizan en las policías provinciales en la década del noventa. En Córdoba en 1984 se crea el grupo ETER (Equipo Táctico de Estrategias Recomendables), guardia privada del gobernador. En 2003 se crea el GOAT (Grupo de Operaciones de Altura y Tiro).

---

<sup>8</sup> Un “grupo de combate” es la unidad operativa mínima en que está dividida la unidad antidisturbios, llamada, Guardia de Infantería. Estos grupos están entrenados y diseñados para operar acciones de restablecimiento del orden urbano y para el control de grandes concentraciones de personas, como manifestaciones políticas, encuentros deportivos o espectáculos públicos.

<sup>9</sup> Emsley distingue tres tipos ideales de policía. Primero distingue entre policías centralizadas bajo control estatal y municipales. Entre las centralizadas distingue a las civiles, sometidas al gobierno central pero orientadas al policiamiento ciudadano y a cargo de sectores específicos, y con más cercanía al poder judicial, y las policías centralizadas militares caracterizadas por estar “armadas y equipadas como soldados, estacionadas en barracas, y responsables ante el gobierno central.” (EMSLEY, 1999: 36). En Argentina la GN corresponde a una policía estatal militar, y la PFA y las demás policías provinciales a policías civiles. En Chile Carabineros es una policía estatal militar e Investigaciones una policía civil. En Brasil cada estado tiene una policía estatal militar y una policía de investigaciones civil.

## Referências

- ANDERSEN, Martin Edwin. (2002), *La policía*. Buenos Aires, Sudamericana.
- AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN. (2004), *Informe de auditoria*. Buenos Aires.
- BARRENECHE, Osvaldo. (2008), “La reorganización de las policías de Córdoba y Buenos Aires, 1935-1940”. Em: MOREYRA, Beatriz [e] MALLO, Silvia (orgs). *Pensar y construir los grupos sociales. Actores, prácticas y representaciones: Córdoba y Buenos Aires, siglos XVI-XX*. Córdoba, Centro de Estudios Históricos “Prof. Segreti”, pp. 112-133.
- BATTAGLINO, Jorge. (2010), “La política militar de Alfonsín: La implementación del control civil en un contexto desfavorable”. Em: GARGARELLA, Roberto; MURILLO, Maria V. [e] PECHENY, Mario (orgs). *Discutir a Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 88-111.
- BAYLEY, David. (2010), *Modelos de actividad policial*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- BOURDIEU, Pierre. (1992), “Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field”. *Sociological Theory*, Vol. 12, n° 1, pp. 1-18.
- \_\_\_\_\_. [e] WACQUANT, Loïc. (1995), *Respuestas*. México D.F., Grijalbo.
- CANELO, Paula. (2010), *Un nuevo rol para las fuerzas armadas? Políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina, 1995-2002*. Buenos Aires, Clacso.
- \_\_\_\_\_. (2011), “Consideraciones sobre la subordinación de las Fuerzas Armadas argentinas durante los años noventa”. Em: PURICELLI, Alfredo (org). *Los años de Menem*. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 145-167.
- CARLSON, Edwin. (2004), *Lawfull Warriors: Respecting Human Rights While Policing. A Cultural Study of the Frst Mobile Detachment of the Argentine National Gendarmerie*. Tese (doutorado), Department of Political Science, University of California.
- CARPENTER, Daniel. (2000), “State Building Through Reputation Building: Coalitions of Esteem and Program Innovation in the National Postal System, 1883-1913”. *Studies in American Political Development*, Vol. 14, n° 2, pp. 121-55.
- CAVAROZZI, Marcelo. (2006), *Autoritarismo y democracia: 1955-2006*. Buenos Aires, Ariel.
- CHEVIGNY, Paul. (2003), “The Populism of Fear: Politics of Crime in the Americas”. *Punishment Society*, Vol. 5, n° 1, pp. 77-96.
- DI MAIO, Mario Enrique. (2003), *Historia integral de la Gendarmería Argentina*. Buenos Aires, Isag.
- EMIRBAYER, Mustafa [e] JOHNSON, Victoria. (2008), “Bourdieu and Organizational Analysis”. *Theory and Society*, Vol. 37, n°1, pp.1-44.
- EMSLEY, Clive. (1999), “A Typology of Nineteenth-century Police”. *Crime, History, Societies*, Vol. 3, n° 1, pp. 29-44.
- ESCOLAR, Diego. (2005), “Represión y Represión: Memorias, política militar y estrategias institucionales en el Gendarmería Nacional Argentina”. Em: HERSHBERT, Eric [e] AGÜERO, Felipe (orgs). *Memorias militares sobre la represión en el Cono Sur: Visiones en disputa en dictadura y democracia*. Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 66-89.
- HATHAZY, Paul. (2009), “Burocracias, política y expertos en la transformación de carabineros de Chile”. Trabajo presentado no XXVII Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_. (2013), “Fighting for a Democratic Police: Politics, Experts and Bureaucrats in the Transformation of the Police in Post-authoritarian Argentina and Chile”. *Comparative Sociology*, Vol. 12, n° 4, pp. 505-547.

- HUGGINS, Martha. (1998), *Political policing: The United States and Latin America*. Durham, DUP.
- INEC. (1996), *Cuentas Nacionales: 1965-1995*. Buenos Aires.
- KALMANOWIECKI, Laura. (2000), "Police, Politics and Repression in Modern Argentina". Em: AGUIRRE, Carlos [e] BUFFINGTON, Robert (orgs). *Reconstructing criminality in Latin America*. Willmington, Jaguar Books, pp. 201-224.
- KRASKA, Peter. (2007), "Militarization of the Police". Em GREENE, Jack R. (org). *Encyclopedia of Police Sciences*. New York, Routledge.
- LECOURS, Andre. (2006), "New Institutionalism: Issues and Questions". Em: *The New Institutionalism: Theory and Analysis*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 5-25.
- MOLOEZNIK, Marcos. Pablo [e] SUAREZ DE GARAY, María Eugenia. (2012), "El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)". *Frontera Norte*, Vol. 24, n° 48, pp. 121-144.
- POLICÍA FEDERAL ARGENTINA. (1989), "Argumentos sustentados en un enfoque político y revisionista de la historia argentina de los últimos 20 años". Em: *Ley orgánica de la Policía Federal*. Buenos Aires, Editorial Policial.
- PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN. (2006), *El Secuestro extorsivo en la República Argentina*. Buenos Aires, KAS.
- RAMOS, Marcela [e] GUZMÁN, (2000), Juan A. *La guerra y la paz ciudadana*. Santiago, LOM.
- RETAMOZA, Victor. (1982), *Breve historia de la policía de Córdoba*. Córdoba, La Cañada.
- SAIN, Marcelo. (2002), *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires, FCE.
- \_\_\_\_\_. (2008), *El leviatan azul*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- SALLES KOBILANSKI, Facundo. (2012), "¿Militarización sin militares? Los gendarmes en las calles argentinas durante los gobiernos kirchneristas (2003-2012)". *Urvio*, n° 12, pp.13-24.
- SARAVIA, Mariano. (2005), *La sombra azul*. Córdoba, Ediciones del Bulevard.
- SEMIRAZ, Daniel. (1999), *Reingeniería policial en Argentina*. Córdoba, Eudecor.
- SVAMPA, Maristella. (2008), "Las fronteras del gobierno de Nestor Kirchner. Entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo". Em: SVAMPA, Maristella. *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires, Siglo XXI - Clacso, pp. 84-104.
- TEXEIRA, Nilo. (2013), "A política de integração de Minas Gerais. A 'dependência de trajetória' na consolidação da política brasileira de segurança pública". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle social*, Vol. 6, n° 3, pp. 369-410.
- TISCORNIA, Sofia. (2004), "Entre el imperio del 'Estado de Policia' y los límites del Derecho". *Nueva Sociedad*, n° 191, pp. 79-89.
- TRINDADE MARANHÃO COSTA, Arthur [e] DE LIMA, Renato Sergio. (2013), "As transformações no campo segurança pública no Brasil". Trabalho apresentado no XXIX Congresso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Santiago.
- ZAVERUCHA, Jorge. (2008), "La militarización de la seguridad interna en Brasil". *Nueva Sociedad*, n° 213, pp. 128-146.



**RESUMEN:** Con un enfoque en términos de campo policial – el espacio de los agentes que compiten por la definición de políticas y prioridades policiales – explico la militarización operativa y simbólica del policiamiento en las dos mayores aglomeraciones urbanas de Argentina, Buenos Aires y Córdoba en la última década. Cuestionando los mecanismos impersonales de cambio del institucionalismo histórico y sociológico argumento que son las luchas entre organizaciones policiales y al interior de ellas y disputas en el campo político, las causas del crecimiento operacional y territorial de la militarizada Gendarmería Nacional en detrimento de la Policía Federal y la de la Provincia de Buenos Aires en el Gran Buenos Aires y la militarización operacional de la Policía de Córdoba. Baso mi argumento en datos documentales y de entrevistas. Concluyo discutiendolas implicancias para el estudio de la militarización de la función policial.

**Palavras-chave:** cambio policial, campo burocrático, militarización policial, política, Argentina

**PAUL HATHAZY** (hathazy@berkeley.edu) é doutorando do Departamento de Sociologia (DS) da University of California em Berkeley (UC, Berkeley, EUA), mestre pelo Instituto Interacional de Sociologia Juridica de Oñati (IISJ, Espanha) e pelo DS da UC, Berkeley e tem graduação em direito pela Universidad Nacional de Córdoba (UNC, Argentina).