

# Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX



PROGRAMA  
INTERUNIVERSITARIO  
de  
HISTORIA POLÍTICA

- ▶ **Oswaldo Barreneche** ▶ Doctor en Historia (University of Arizona). Centro de Investigaciones Socio-Históricas (CISH), Universidad Nacional de La Plata y Departamento de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Lanús.
- ▶ **Diego Galeano** ▶ Licenciado en Sociología (Universidad Nacional de La Plata). Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC).

¿Es posible reformar la policía? ¿Qué sería una reforma policial? Casi todas las respuestas –ciertamente controversiales– que hoy se ofrecen ante este tipo de preguntas toman como referencia la historia reciente de las policías. En general, los especialistas en seguridad pública argumentan que las reformas comenzaron en la década de 1990, cuando el tan proclamado aumento de los delitos acabó con la inercia política en materia policial, problema heredado de la escasa atención que se le prestó a la policía en los debates sobre la transición a la democracia. “Durante los últimos años, la inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema central en la agenda pública...”: tal es el encabezado obligado de los trabajos que se escriben sobre este tema y se presentan en congresos, publicaciones periódicas, artículos periodísticos. A partir de ese axioma se deriva la necesidad política de la reforma policial.

No es nuestra intención discutir aquí estas aseveraciones en forma directa. Pretendemos, en cambio, ampliar el horizonte temporal de las discusiones. No se trata de un ejercicio de restitución de hechos olvidados, señalando que algo considerado como una novedad en verdad “ocurrió antes”. Al proponer un recorrido por las reformas policiales argentinas, intentamos trazar posibles periodizaciones, distinguir rupturas institucionales y desglosar la idea genérica de reforma en diferentes campos a los que se les puede reconocer cierta autonomía. Esta es una tarea indefectiblemente colectiva. Por eso intentamos recoger aportes de investigadores que han estudiado a la policía en perspectiva histórica, cuyos trabajos están dejando de ser desconocidos para aquellos que la estudian en el momento presente.<sup>1</sup>

Sin dudas, el texto que ofrecemos a los lectores contiene lagunas. Quizás la más notable sea la escasa presencia de datos sobre algunas policías provinciales. El énfasis dado a las policías de la ciudad y provincia de Buenos Aires se debió, en algunos pasajes, a la orientación de nuestras propias investigaciones y, en otros, a la ausencia de bibliografía que nos permitiera entablar un diálogo. Es probable que también hayan quedado afuera momentos importantes de reforma policial, pero el objetivo de este trabajo no es el examen exhaustivo de todos ellos, sino la divulgación de una perspectiva a la vez histórica y analítica, muchas veces ausente entre los estudios contemporáneos de la policía.

<sup>1</sup> Para mencionar algunos trabajos sobre las reformas policiales contemporáneas: Ganón, 1999; González, 2005; Rosúa, 1998; Saín, 2002 y 2008; Sozzo, 2008.

La crisis de inseguridad que se considera inédita, tiene abundantes ediciones anteriores. Cuando los medios de comunicación refuerzan esta idea de la novedad no hacen otra cosa que ignorar su propia historia.

La idea de “reforma policial”, al igual que cualquier otra reforma en el ámbito de la administración pública, suele estar asociada a cierta noción de *crisis*. Esta observación no es ajena al oído contemporáneo, habituado a recibir noticias sobre reformas policiales que intentan aplacar la “crisis de inseguridad”. A mediados del siglo XIX, la prensa gráfica reclamaba insistentemente una reforma de la policía para atender al desorden general de la

ciudad de Buenos Aires. La imputación de crisis tenía entonces alcances más amplios: se refería, es cierto, a la propagación de delitos entre una población cada día más numerosa y anónima, pero también apuntaba a las deficiencias materiales de la ciudad (dificultades de tránsito, inundaciones, amontonamientos de basura, epidemias). Los límites entre la policía de seguridad y la administración municipal aún no estaban claramente instituidos.

Lo cierto es que las ideas de reforma y crisis comparten un campo de significados comunes. Actualmente, cada funcionario que asume una secretaría de seguridad debe admitir la existencia de una crisis y, concomitantemente, proponer algún tipo de reforma. Estamos en presencia de un fenómeno eminentemente retórico, que afecta la legitimidad de un campo de acción, aunque no se trata —como veremos— de una novedad absoluta de nuestros tiempos. La crisis de inseguridad que se considera inédita, tiene abundantes ediciones anteriores. Cuando los medios de comunicación refuerzan esta idea de la novedad no hacen otra cosa que ignorar su propia historia. Bastaría con descender de las oficinas de redacción a los anaqueles que contienen los diarios de los siglos XIX y XX para constatar la falacia de la excepcionalidad de la crisis contemporánea.

Es preciso aclarar que, por detrás del culto a la crisis, existen reformas silenciosas. A menudo, en tiempos de poco alarde de cambios y escasos anuncios proselitistas, se inyectan innovaciones significativas. Otras veces, grandes puestas en escena, empapadas del lenguaje de la urgencia, no son otra cosa que anuncios de transformaciones institucionales que nunca acontecen. ¿Cómo se ha llegado a unir, tan íntimamente, la idea de reforma policial con los rituales políticos de la crisis? Es que la cuestión del delito invoca, quizás mejor que ninguna otra, el mito del “todo pasado fue mejor”. Siempre la criminalidad reinante es cuantitativa y cualitativamente peor que la de un pasado más o menos remoto. Siempre se cometen más delitos que antes y con mayor brutalidad. Siempre el criminal es más imprevisible, tiene menos códigos, es más improvisado.

De este modo, podríamos afirmar que la reforma policial posee una doble ontología. Por un lado, existe como una realidad cultural presente en la prensa de opinión de comienzos del siglo XIX (a través de los recurrentes reclamos por una “reforma del ramo de policía”) y omnipresente en la industria cultural de masas, desde el periodismo gráfico hasta la literatura popular, desde la radio hasta el cinematógrafo y la televisión. Por otro lado, la reforma existe como una realidad institucional que afecta las rutinas administrativas, el ejercicio cotidiano del oficio policial. En un reciente libro sobre la cultura policial norteamericana, Christopher Wilson sostiene que existe una tensión de largo aliento entre la alta visibilidad de los policías en los canales de cultura masiva y la baja visibilidad de una policía que, en su inmensa mayoría, constituye una existencia más bien opaca, de escasa exposición pública, predominantemente “oficinesca”. Los medios de comunicación y la literatura popular difunden imágenes de policías que son generalmente grandes héroes o temibles villanos. En contraste, criminólogos y sociólogos insisten sobre esa otra cara de una institución atestada de funcionarios de sillón (Wilson, 2000).

Esta tensión entre dos realidades policiales redundante en una cierta partición de la producción académica: en sintonía con los sociólogos del control social, los historiadores de la policía tienden a enfatizar la opacidad policial; mientras que los críticos literarios se centran más en la alta visibilidad de los agentes del orden dentro del género policial. Es posible, no obstante, ensayar un ejercicio de articulación entre las narrativas culturales y las rutinas cotidianas de la policía. Intentaremos abordar el tema de la reforma policial desde esa perspectiva intersticial, prestando atención, a la vez, a las transformaciones materiales y a las representaciones culturales del oficio policial.

Enfrentamos, además, otros problemas para la definición del concepto de reforma policial. En primer lugar, siguiendo al criminólogo canadiense Jean-Paul Brodeur (2003), reconocemos en la policía una “vocación generalista” que contrasta con el carácter especializado de otras dependencias estatales (ejemplo, la educación o la salud pública). Los policías vigilan la ciudad de día y de noche, ordenan el tránsito, asisten en casos de accidentes, median en disputas entre vecinos, custodian funcionarios, persiguen presuntos delincuentes, elaboran sumarios, toman huellas digitales y las analizan. Y tan solo mencionamos algunas de sus muchas y diversificadas tareas. ¿No sería entonces impreciso hablar de reforma policial en singular? ¿Qué es lo que se pretende reformar siendo que la policía, desde su nacimiento como institución, estuvo a cargo de una plétora de actividades completamente diferentes?

En segundo lugar, si aceptamos que las innumerables tareas que desempeñan los policías comparten un mismo mecanismo de resolución de conflictos que involucra un “entendimiento intuitivo de las exigencias de cada situación”, según una clásica definición de Egon Bittner (1980), entonces las reformas policiales chocan contra el dilema de los límites de la discrecionalidad. Tal vez no sea imposible reformar el funcionamiento de una institución a la cual se le transfiere el uso de la fuerza pública, la pura fuerza de ley estatal, pero es razonable reconocer la dificultad del objetivo. ¿Cómo conciliar el reclamo de una policía que atienda todas las situaciones excepcionales, todas las extravagancias de la vida social, y que a la vez se atenga estrictamente a reglamentos e instrucciones?

Intentaremos responder algunas de estas cuestiones a través de una incursión en diferentes momentos de reforma policial, con especial énfasis en la ciudad y provincia de Buenos Aires. No realizaremos un recorrido cronológico por estos momentos reformistas, a cambio ofrecemos un **análisis problemático** atendiendo a cuatro ejes. Primero, la reforma como cambio del “modelo institucional”: este eje involucra las vinculaciones entre la policía y el régimen político, el lugar de la policía en el dilema entre centralización y descentralización del poder de gobernar, y la construcción de la institucional policial en el marco del proceso de formación estatal. Segundo, la reforma como transformación en el ejercicio del poder de policía, los grados de especialización alcanzados y las relaciones con otras agencias estatales, especialmente con la justicia criminal. Tercero, la cuestión de la reforma como incorporación de novedades tecnológicas para el trabajo policial, desde las inversiones para la investigación en el área de identificación de personas, hasta el impacto de la recepción de artefactos como el telégrafo, el teléfono, la radio, el automóvil y, desde luego, las armas. Finalmente, abordaremos la reforma como innovación en los mecanismos de reclutamiento, instrucción y capacitación de los policías. Pero antes de desarrollar esos cuatro ejes reformistas, realizaremos un breve recorrido por los trabajos que se han dedicado al estudio de la policía argentina desde la década de 1910 hasta la actualidad.

## Estudiar la policía

En la Argentina, la historia de las policías, como así también la de otras fuerzas de seguridad, fueron por mucho tiempo de interés exclusivo de las propias instituciones. Esto resultó en producciones supervisadas por organismos

policiales, equipos propios que se conformaban a la par de los museos institucionales. La mayoría de estas versiones históricas fueron editadas por las imprentas policiales. Algunas de estas historias han reconocido a autorías individuales, como en el caso de López (1911), Cortés Conde (1937), Francisco Romay (1975) y Adolfo Rodríguez (1978 y 1981), para la policía porteña; de Víctor Retamoza (1983) o Rafael Roque Jaime (2005) para la Policía de la Provincia de Córdoba. Otras versiones, como las dos existentes para la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1910 y 1981), no señalaban autores en particular, limitándose a indicar los nombres de “comisiones redactoras” autorizadas por la jefatura para escribir sobre el pasado policial.

En todos los casos, aunque con fuertes matices, estos textos pretendían ordenar los acontecimientos que marcaron el desarrollo histórico de la policía, al tiempo en que resaltaban las virtudes y logros de la labor policial. Mientras la mayoría de estos trabajos se remontaron al periodo colonial, buscando antecedentes remotos de dichas instituciones, pocos avanzaron más allá de mediados del siglo XX. Y los que lo hicieron se concentraron en simples enumeraciones de innovaciones y avances conseguidos por alguna conducción policial. Así, el pasado reciente fue visto y explicado en estas producciones, como una palestra donde exhibir los “logros” institucionales, consecuencia lógica de una historia lineal y acrítica.

Pocos han sido los debates generados por esta historiografía, salvo aquellos que involucraban algunas disputas entre policías. Por ejemplo, la conocida polémica en torno a la apropiación de la etapa previa a 1880 como legítima historia de la Policía Federal Argentina, por un lado, o de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, por el otro. Para los primeros, su historia institucional comenzó en la etapa colonial temprana (con la segunda fundación de la ciudad). El Departamento de Policía creado durante las reformas rivadavianas de 1821 es entendido como el núcleo indisoluble de lo que en 1880 se convertirá en la policía de la Capital, y más tarde en policía federal. Sin embargo, la versión canónica de la fuerza de seguridad bonaerense sostiene que esa historia previa a 1880 le pertenece, y que la Policía de la Capital y la Policía Federal no serían sino desprendimientos de la institución “madre” de la provincia de Buenos Aires. Evidentemente estas discusiones no escaparon a las cuestiones de prelación Provincia-Nación o Nación-Provincia que han dominado algunas producciones historiográficas, ya bastante superadas, ocupadas en el estudio del proceso de formación estatal y construcción de la nacionalidad argentina.

Esta (larga) etapa de historias “oficiales” ha contribuido a la difusión de información básica sobre dichas fuerzas, a la localización de ciertos archivos,

e incluso a documentar la existencia de fuentes primarias que hoy parecen extraviadas, o cuyo acceso todavía es restringido bajo el amparo de una normativa ambigua y discrecional que defiende la vieja premisa “la historia de los policías para los policías”. Aún así, lo cierto es que cualquier investigación académica debe contemplar el estudio y análisis de esta primera oleada de historias institucionales. Estas producciones oficiales se continuaron publicando hasta hace unos pocos años (Rodríguez y Zappietro, 1999), y en muchos casos sirven de bibliografía para los institutos de formación policial de cada repartición.

De todos modos, el interés por la historia de las policías comenzó a diversificarse a partir de la década de 1980, durante el proceso de transición a la democracia, en el cual tuvo lugar una ampliación y consolidación de organismos dedicados a la defensa de los derechos humanos. Al interior de estas organizaciones, comenzaron a formarse equipos de investigación que, en su búsqueda para analizar el papel de las fuerzas de seguridad durante la última dictadura militar, editaron trabajos sobre historia reciente de estas fuerzas que en algunas ocasiones se remontaron hasta mediados del siglo xx. Efectivamente, entre los objetivos trazados por estas investigaciones, se puso en evidencia la necesidad de conocer más sobre el pasado de estas policías que habían sido funcionales al terrorismo de Estado. La historia de la policía, en estos casos, vino a darle una cierta profundidad temporal a un análisis centrado en lo contemporáneo. Fueron precisamente las contribuciones académicas nacidas de organismos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) las que marcaron este nuevo interés por el estudio de las fuerzas policiales, interés marcado por una continua voluntad de denuncia.<sup>2</sup>

Al finalizar la década de 1980 ya se habían intentado ciertas reformas en las fuerzas militares, acompañadas por proyectos de investigación y propuestas nacidas en ámbitos académicos, para su nuevo rol en las nacientes democracias latinoamericanas. Sin embargo, poco o nada había sido hecho sobre las fuerzas de seguridad, que seguían rigiéndose por las normas aprobadas durante la época de la última dictadura. La continuidad y, en ciertos casos, recrudescimiento de los abusos policiales, llevaron a los organismos defensores de los derechos humanos a continuar indagando y conociendo la estructura y el funcionamiento de las policías. Resultó de ello un panorama ciertamente crítico sobre el rol y operatividad de las mismas, lo cual se fundamentó con estudios estadísticos y discusiones teóricas que fueron incorporando los aportes bibliográficos que sobre el tema se hicieron desde otras latitudes. No fue su objetivo, ni el de las instituciones académicas asociadas a estos proyectos, profundizar el estudio histórico de las instituciones de

<sup>2</sup> Además de los Informes Anuales sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina, publicados desde 1994 (que incluyen una sección sobre “violencia policial” el CELS organizó en 1997 uno de los primeros seminarios dedicados al estudio de las fuerzas de seguridad. Véanse los Documentos de Trabajo en: Centro de Es-

tudios Legales y Sociales. *Seminario sobre control democrático de los organismos de seguridad interior de la República argentina*. Buenos Aires, 7 y 8 de abril de 1997.

seguridad, salvo algunas excepciones como Sofía Tiscornia, quien analizando el uso y abuso de los edictos policiales, normas menores pero que otorgaban a los uniformados un gran poder, exploró algunos aspectos de la historia policial en el siglo XX.<sup>3</sup>

Ya en la década de 1990, surgieron otro tipo de estudios sobre las policías, que no se circunscribieron a señalar sus falencias y mal desempeño. Aquellos habían sido, en verdad, los objetivos pautados por las investigaciones de la década anterior, impulsadas por los organismos defensores de los derechos humanos, de los que emergieron valiosos aportes. Mientras estos siguieron profundizando y diversificando sus estudios sobre las policías, paralelamente se conformó un nuevo campo de expertos en cuestiones de seguridad. La emergencia de este campo con una doble inscripción académica y política, coincidió con el crecimiento de las denuncias periodísticas sobre la corrupción policial. En un clima de sospechas vinculadas a las investigaciones sobre el atentado a la AMIA y el “Caso Cabezas”, se difundía la idea de una “maldita policía” en el mismo momento en que el gobernador Duhalde iniciaba el sinuoso ciclo de reformas a la *bonaerense* y declaraba que era la “mejor policía del mundo”.<sup>4</sup>

La bonaerense se convirtió así en la *mejor maldita* policía del mundo. Los nuevos estudiosos elaboraron planes y proyectos para depurarla, reformarla y modernizarla. Algunos de ellos, de hecho, se sumaron a la acción política y asumieron cargos de responsabilidad en las secretarías y ministerios de seguridad que se crearon por encima de las jefaturas policiales. El intento de control político de la policía fue primordial en estos procesos. Al mismo tiempo, la combinación de investigación y gestión sobre la policía, en tanto objeto de estudio y de reforma,<sup>5</sup> dio como resultado una visión diferente de la historia institucional, que rescataba ciertos procesos históricos valorados como positivos. En los planes políticos reformistas y en los trabajos académicos, se destacaron algunos episodios previos de modernización de la tecnología policial y de sus protagonistas, como excepciones a una tendencia más general y autoritaria que habría acompañado el desarrollo histórico de estas instituciones. Las nuevas reformas se apoyaron en la tecnificación y protocolización de la labor policial, al tiempo que buscaron rescatar aspectos de la historia institucional compatibles con el nuevo paradigma propuesto. En

Las nuevas reformas se apoyaron en la tecnificación y protocolización de la labor policial, al tiempo que buscaron rescatar aspectos de la historia institucional compatibles con el nuevo paradigma propuesto.

<sup>3</sup> Tiscornia, Sofía. “Entre el honor y los parientes. Los edictos policiales y los fallos de la Corte Suprema de Justicia. El caso de Las Damas de la Calle Florida, 1948-1957”, en Tiscornia, 2004.

<sup>4</sup> Sin dudas, la investigación más resonante fue el libro de los periodistas Carlos Dutil y Ricardo Ragendorfer (1997). Sobre la conformación del campo de expertos en seguridad véase Diego Galeano. “Gobernando la

seguridad: entre políticos y expertos”, en Kaminsky, 2005.

<sup>5</sup> Uno de los ejemplos más significativos (aunque no tuvo continuidad) fue el Instituto de Política Criminal dirigido por Alberto Binder y creado durante la reforma de la bonaerense como un “think tank” dependiente del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.



este sentido, el caso más conocido es el de la reforma bonaerense, seguido de experiencias en Santa Fe, Mendoza, Chubut y otras provincias, con menor incidencia sobre las fuerzas de seguridad federales.<sup>6</sup>

Simultáneamente han aparecido una serie de publicaciones más próximas a la investigación académica que a la esfera de los expertos. No todos los autores de estos trabajos universitarios han desarrollado luego experiencias de gestión, pero la mayoría ha contribuido a conformar un repertorio de problemas sobre las instituciones policiales que continuamos estudiando y discutiendo. Es el caso de diversos investigadores vinculados a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Maier, 1996; Rusconi, Marteau, 2002), a los trabajos en el área de antropología jurídica (Tiscornia, 2004), y de otros grupos arraigados en la Universidad Nacional del Litoral (Sozzo, 2005), en la Universidad Nacional de Lanús (Kaminsky, 2005) y en la Universidad Nacional de Quilmes (Frederic y Saín, 2008).

El interés de los historiadores profesionales en el pasado policial es mucho más reciente. Estos no han desconocido ni les han sido ajenas las importantes producciones académicas descriptas anteriormente. Sin embargo, en la mayoría de ellos, el camino recorrido hacia la historia de la policía tuvo como paso previo el estudio de la ley, la justicia y la cuestión criminal. Hubo, al respecto, una renovación historiográfica producida desde finales de la década de 1980 en el campo de los estudios legales y que se ha hecho más visible con las publicaciones de los últimos años. Este tipo de pesquisas han tomado el universo de lo legal y lo han sumergido en la historia social, intelectual, política y cultural de América Latina. Así, la ley dejó de ser concebida como un mero e inmóvil entramado normativo y pasó a concebirse más como un área de conflicto político y cultural. Por lo tanto, la contribución más importante de esta historiografía es haber “rescatado” la ley del exclusivo y reducido terreno jurídico, abriendo el campo a la complejidad y dimensiones múltiples de lo legal.<sup>7</sup> Los estudios históricos sobre la policía se han derivado en parte de aquellas pesquisas previas vinculadas a la nueva historia legal. Si bien hay varios trabajos ya publicados en otros países latinoamericanos (Brasil, México), la producción historiográfica argentina está comenzando a dar sus frutos. Es esa misma producción la que nos permite escribir las páginas siguientes.

## La cuestión del modelo institucional

Los cabildos coloniales centralizaron desde sus inicios las funciones de policía y administración de justicia. Por *policía* se entendía entonces una técnica

<sup>6</sup> Un estudio comparativo de tres reformas puede encontrarse en: Gustavo Palmieri, Josefina Martínez, Máximo Sozzo y Hernán Thomas. “Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas. Los casos de la Policía Federal Argentina, la Policía de la Provincia de Santa Fe y la Policía de la Provin-

cia de Buenos Aires”, en Fröling y Candina, 2001.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo: Carlos A. Mayo, Silvia Mallo y Oswaldo Barreneche, “Plebe urbana y justicia colonial: notas para su manejo metodológico,”. *Estudios e Investigaciones: Frontera, sociedad y justicia coloniales*. La Plata: Editorial de la Universidad, 1989.



de gobierno mucho más abarcativa que la moderna policía de seguridad. El “ramo de policía” administrado por autoridades capitulares incluía todos aquellos asuntos que actualmente forman parte del gobierno municipal (tráfico, basura, iluminación, salubridad, infraestructura urbana y ornato). De hecho, las normativas que regulaban esas cuestiones eran los “bandos de buen gobierno y policía”. Los problemas de seguridad en sentido restringido, es decir, los delitos rurales y urbanos, recibían otro nombre: “causas de hermandad”. Quienes los custodiaban eran los alcaldes de hermandad y sus subordinados (llamados *cuadrilleros*), funcionarios elegidos anualmente por los cabildos de la metrópoli española y de las colonias. Ellos estaban encargados de la seguridad de la campaña, que fue el objeto de las mayores preocupaciones durante todo el período colonial.

En Buenos Aires, la vigilancia de la ciudad estaba directamente a cargo de los alcaldes ordinarios del cabildo, que realizaban rondas nocturnas junto a los vecinos. Las rondas se organizaban por manzanas, en función del trazado regular de la ciudad heredado del damero español. A mediados del siglo XVIII la ciudad fue dividida en cuarteles, cada uno de los cuales estaba a cargo de un “comisario”, escogido entre los *vecinos* (es decir, los que tenían alguna propiedad dentro del cuartel), que más tarde pasará a llamarse “alcalde de barrio”. Esta figura anclaba en la legislación colonial, según la cual los propios vecinos eran responsables de la limpieza de veredas, empedrado e iluminación. A menudo, los pulperos desempeñaban el papel de alcaldes de barrio, ya que las pulperías eran uno de los principales centros de la sociabilidad colonial. Los alcaldes y tenientes alcaldes no recibían salario, pero a veces la tarea era rentable en otros términos. Ellos resolvían conflictos menores entre los vecinos, por lo cual se erigían como una suerte de justicia en primera instancia. Eso les daba un poder territorial bastante considerable: más adelante, a partir de las guerras de independencia, muchos alcaldes se convirtieron en capitanes de milicia (en un período en el cual la capacidad de movilización de un grupo de ciudadanos en armas era un capital político importante).

Tras las reformas borbónicas y la creación del Virreinato del Río de la Plata se amplió la cantidad de cuarteles en la ciudad de Buenos Aires y se publicó una serie de instrucciones para los alcaldes de barrio, en las cuales se ampliaba notablemente su margen de acción y a la vez se los sometía a una normativa. Los alcaldes de barrio adquirieron mayor poder, convirtiéndose en un buen aliado policial de los gobernadores intendentes, en sus constantes pugnas con los cabildos por el control del espacio urbano. Esta misma situación se dio en las gobernaciones de Córdoba (Dominino, 2007) y Salta del Tucumán (Mariluz Urquijo, 1951).

En las postrimerías del régimen colonial se desató una polémica sobre la reforma del ramo de policía que tardaría varios años en sellarse: la querrela sobre el magistrado policial único.

En las postrimerías del régimen colonial se desató una polémica sobre la reforma del ramo de policía que tardaría varios años en sellarse: la querrela sobre el magistrado policial único. Carlos III había creado en Madrid una Superintendencia de Policía en 1782, adoptando el modelo francés de centralización de mando (Sánchez León, 2005). En contraste, los alcaldes de barrio coloniales dependían de las autoridades del cabildo que se renova-

ban anualmente. El virrey Liniers planteó esta cuestión por primera vez en 1808, argumentando que los funcionarios de policía no podían estar subordinados a los capitulares porque estos eran relevados con frecuencia y no llegaban a adquirir los conocimientos necesarios para la recta gestión policial. Los miembros del Cabildo, naturalmente, se oponían a la creación de un magistrado único de policía y el rey les daría reiteradamente la razón.

Esta posición contraria a la adopción del modelo centralizado solo fue revertida en los primeros años del período independiente, cuando el Triunvirato crea la Intendencia de Policía. En 1812 se sanciona el *Reglamento Provisional de Policía* que organiza la nueva institución: “el instituto del Intendente de Policía es la dirección y arreglo de todos los ramos que corresponden al aseo, policía y buen orden de la capital, sus arrabales, sus prisiones y demás lugares públicos; cuidando de la seguridad y tranquilidad civil, doméstica y personal; de examinar y precaver todos los crímenes que se cometan o intenten, de cuanto pueda inducir alteración en el orden público” (art. 11).

La intendencia tendría una estructura burocrática compuesta por un cuerpo de funcionarios rentados: el intendente, un asesor, un escribano, tres oficiales para la oficina de despacho, un portero y tres comisarios (el primero estaba facultado para la policía de calles, pantanos, caminos y vagos, el segundo oficiaba de tesorero de la caja de policía, y el tercero debía recorrer la campaña y los arrabales de la ciudad). El intendente podía designar a sus funcionarios subalternos, teniendo además a su cargo a todos los alcaldes de barrio y “tenientes de manzana”. Esta última figura había sido creada poco antes para auxiliar a los alcaldes en las rondas urbanas, pero el reglamento de 1812 separó a los alcaldes del servicio de patrullaje, creando para ello una “partida celadora” de cien hombres armados. Este cuerpo quedaba a cargo del intendente, quien debía presentar a la brevedad una propuesta de uniforme. De este modo, se diseñaba un modelo institucional que tenía evidentes inclinaciones hacia una policía moderna: una estructura de mando centralizada, personal asalariado y una tropa de vigilantes uniformados que

recorrerían las calles. Aún así, otros datos muestran algunas limitaciones en la conquista de un espacio burocrático autónomo, por ejemplo, el hecho de que las oficinas de la intendencia funcionaran en el domicilio particular de su titular.

Luego de la crisis política de 1815, se suprime la intendencia y se subordina la función de policía al gobierno provincial. Esa situación se prolongó hasta 1819, cuando a propuesta de Eustaquio Díaz Vélez se recrea una magistratura policial autónoma que tuvo también poca duración. En 1820 la Junta de Representantes la vuelve a suprimir, remitiendo la “alta policía” a los tribunales de justicia y la “baja policía” nuevamente al cabildo. La medida tendría tanta vida por delante como el propio cabildo: unos pocos meses. Junto al de Luján, el Cabildo de Buenos Aires fue suprimido por Rivadavia en 1821, dentro de un proceso de reformas administrativas que crearon los juzgados en primera instancia (jueces letrados y rentados), los juzgados de paz (legos y honoríficos) y el Departamento General de Policía (Ternavasio, 2005: 170). En Buenos Aires, el departamento policial reunía una jefatura, los comisarios seccionales, los alcaldes de barrio y los tenientes alcaldes. La policía porteña quedaba así definitivamente centralizada en una institución que, a pesar de sus varias reformas, perdura en la actualidad. Por su parte, los cabildos de Mendoza, Córdoba, Tucumán, Corrientes, Santa Fe dejaron de funcionar alrededor de 1825 y, siguiendo el ejemplo de las reformas rivadavianas, se crearon organismos judiciales y policiales sustitutos.

Aunque la supresión de los cabildos incluía la promesa de la creación de un régimen municipal, siguiendo el moderno modelo norteamericano, ello no se concretó hasta 1856 y la Policía de Buenos Aires absorbió *–de facto–* las funciones de administración urbana que antes desempeñaba el ayuntamiento. La ciudad fue dividida en cuatro secciones, cada una a cargo de un comisario, y 32 cuarteles para los cuales se designaron alcaldes de barrio. El cuerpo de celadores fue distribuido por secciones, en una proporción de 8 por comisario, los cuales debían cubrir el servicio de vigilancia diurna y nocturna. En 1830 se sancionó un *Reglamento de Comisarios y Celadores* que establecía por ley la obligación de recorrer día y noche la ciudad, ampliando el cuerpo de auxiliares con la incorporación de 12 “celadores a caballo” por cada comisaría seccional. Fue entonces cuando la policía porteña comenzó a usar, en un escudo, la imagen del gallo, iluminado por un sol en cuyo centro se encuentra un ojo, símbolos de la vigilancia permanente.

A causa de esta imposición de ubicuidad, y para hacer humanamente posible la tarea, cuatro años más tarde el cuerpo de celadores fue dividido en dos: los vigilantes de día y los serenos, que debían realizar “rondas nocturnas”

en reemplazo de las patrullas vecinales. El cuerpo de serenos no era financiado por el gobierno sino por la contribución de los vecinos de la ciudad (Romay, 1947). Durante el régimen rosista, el poder de los serenos aumentó, convirtiéndose en una herramienta para vigilar las calles, las actividades en las casas y proporcionar información al gobierno (Di Meglio, 2007: 83). Luego de la caída de Rosas, estos servicios de vigilancia fueron reglamentados nuevamente para evitar su identificación con un poder militar en defensa del régimen político, aunque ello no se logró del todo. En una condición poco definida, a mitad de camino entre lo policial, lo municipal y lo político, el cuerpo de serenos resistió hasta 1872 en que fue suprimido.

En ese momento la institución estaba transitando la mayor reforma policial desde que Rivadavia había creado el Departamento de Policía. En 1868, la gestión de Enrique O’Gorman había promovido la sanción de un Reglamento General de Policía que definía con detalle las funciones de cada puesto. El principal objetivo era crear lo que comenzó a definirse como una “policía de seguridad”, separada a la vez de la justicia y de la municipalidad. No fue solamente en Buenos Aires que esta noción de seguridad articuló reformas policiales: Salta, por ejemplo, sancionó en 1856 un reglamento para la organización del departamento de policía; Córdoba lo hizo en 1860, creando una policía de seguridad dependiente del poder ejecutivo provincial; Tucumán establece un Departamento General de Policía en 1867, al sancionarse la ley orgánica de municipalidades; mientras que el primer reglamento de policía de Jujuy data de 1871.

En Buenos Aires, este segundo ciclo de reformas policiales fue en gran medida posible por la creación de la municipalidad, pues en principio esta debía encargarse de los asuntos de administración urbana que hasta entonces recaían sobre la policía. Pero el establecimiento del gobierno municipal trajo tantas soluciones como problemas: la ley que la creó estipulaba la existencia de una “comisión de seguridad” a cuyo mando quedaban los alcaldes de barrio, los tenientes alcaldes, los serenos y las cárceles. Evidentemente, esto sería percibido por la policía como un avasallamiento de su jurisdicción. Si a eso se le sumaba la infinidad de tareas propiamente municipales que la policía continuaba desempeñando (obras públicas, limpieza, manutención de caminos, alumbrado, limpieza), se comprende la tensión existente entre ambas instituciones en casi toda la segunda mitad del siglo XIX.

La reforma policial de O’Gorman apuntaría a dos problemas básicos: la escasez de personal y la superposición de tareas. El plantel del Departamento de Policía estaba compuesto por unos 50 empleados, a los que debía sumarse 15 sargentos y aproximadamente 200 agentes del servicio de

calle. Estos vigilantes estaban repartidos entre 20 comisarías seccionales, cada una de las cuales comprendía un radio que rondaba las 60 manzanas. O’Gorman consideraba que esta proporción era muy baja y que la situación era empeorada por la ausencia de un “sistema administrativo” que organizara sus funciones, evitando superposiciones inútiles. Pretendió darle esa organización en el reglamento policial, en el que se manifestaba a favor de un modelo descentralizado que incrementara la autonomía operativa de las comisarías seccionales y mejorara la coordinación de los servicios de vigilancia. No obstante, esa declaración de principios contrasta con algunas opiniones vertidas por colegas suyos en la primera revista policial porteña (1871), en las cuales le criticaban una excesiva concentración de las decisiones en la jefatura y una desatención material de las comisarías (fundamentalmente las más alejadas del centro), algunas de las cuales ni siquiera contaban con edificio propio.

Muchos de los obstáculos para la organización policial procedían de su confusa dependencia en relación al poder político, lo cual provenía, a su vez, de las indefiniciones en relación a la cuestión de la capital. En la década de 1870, la ciudad era la capital de la provincia de Buenos Aires, la sede provisoria de las autoridades nacionales y el espacio de gobierno de la corporación municipal. Ya en el reglamento provisional de 1821 se aclaraba que la policía “dependía inmediatamente del gobierno” (art. 1) “con exclusión de toda otra autoridad” (art. 9). Pero, dadas las circunstancias, ¿a cuál gobierno estaría subordinada y a cuáles no? Aunque formalmente dependía del Ministerio de Gobierno de la provincia, en la práctica la delimitación no era tan sencilla. Por otra parte, la misma policía debía atender la seguridad en la campaña y lidiar con las atribuciones policiales de los jueces de paz.

Este complejo cuadro comenzó a cambiar con la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880, cuando se inició una etapa caracterizada por la escisión de la Policía de la Capital y la de la Provincia de Buenos Aires. Luego que las autoridades provinciales hiciesen entrega de la ciudad al gobierno nacional, el presidente Julio Roca designó como primer jefe de la Policía de la Capital a Marcos Paz. Por su parte, la legislatura bonaerense sancionó la ley del 13 de diciembre de 1880, por la cual se “creó” la Policía de la provincia de Buenos Aires, que reunía a las comisarías de campaña, confirmando posteriormente como su primer jefe a Julio S. Dantas, quien ya se venía desempeñando en el cargo desde los meses previos. Marcos Paz

---

Este complejo cuadro comenzó a cambiar con la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880, cuando se inició una etapa caracterizada por la escisión de la Policía de la Capital y la de la Provincia de Buenos Aires.

emprendió una gestión con fuerte voluntad de reformas. La preocupación principal de la Policía de la Capital, en ese tiempo, fue deslindar responsabilidades con el gobierno municipal y federal para desprenderse de todas las tareas que no se relacionaran exclusivamente con la seguridad pública, cuestión que adquiriría fuerza en la prensa a la par del acelerado crecimiento urbano de Buenos Aires. Mientras tanto, en La Plata, Dantas se ocupó de agrupar y organizar las dispersas jurisdicciones del interior provincial. Recorrió muchas comisarías buscando llevar a la práctica lo que la nueva legislación policial bonaerense le exigía, es decir el reconocimiento de la nueva conducción centralizada de la institución. Y para lograrlo, designó comisarios de policía dispuestos a obedecer a su jefatura, en detrimento de aquellos que resignaban su autoridad y su autonomía a los dictados de los Jueces de Paz locales. Estos magistrados legos habían desempeñado hasta entonces la doble tarea judicial y policial, ya sea en su misma persona o a través de la subordinación de los comisarios de su jurisdicción.<sup>8</sup>

Pero a partir de 1880, se pasó a una etapa madura de formación estatal, en la cual las autoridades ejecutivas buscaron recortar dicho poder. Tanto en la provincia de Buenos Aires como en otras jurisdicciones provinciales, sin embargo, la conformación definitiva de una fuerza policial disciplinada y subordinada al gobernador, iba a darse más tardíamente. En el caso de Córdoba, por ejemplo, se continuó con una organización policial descentralizada: la policía de la capital, por un lado, y la de los distintos departamentos del resto de la provincia, por otro, hasta finales de la década de 1970. Mientras tanto, la promulgación de la Ley de Territorios Nacionales de 1884 dio pie para que en la Patagonia, comenzase un proceso de organización de las policías territoriales.

De los años finales del siglo XIX y principios del XX, se destaca la circulación de un repertorio de ideas sobre la organización de las fuerzas policiales que se intentaron poner en práctica. La Policía de la Capital intentó volver sobre la necesidad de separar definitivamente las funciones de alta y baja policía, buscando circunscribir en torno a la policía las tareas específicas a la seguridad pública y transfiriendo el resto (control sanitario, asistencia, ordenamiento urbano y edilicio, supervisión de los movimientos de población, cuestiones de familia y minoridad) a otras agencias estatales. Este proceso fue lento y dependió, en gran medida, de la gradual aparición de agencias estatales con capacidad burocrática para absorber cada una de esas cuestiones.

Lo cierto es que en la ciudad de Buenos Aires las tres jefaturas policiales identificadas como propiamente reformistas (O’Gorman en la década de 1860, Marcos Paz en la de 1880 y Ramón Falcón en los primeros años de

<sup>8</sup> Un trabajo clásico sobre este tema es el de Benito Díaz. *Juzgados de Paz de campaña en la Provincia de Buenos Aires (1821-1854)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 1959.

1900) compartieron algunos frentes de innovación propios de una policía escasamente “profesionalizada”. Abordaremos esta cuestión más adelante, pero señalemos aquí cuáles fueron esos frentes. En primer lugar, estas reformas policiales intentaron una ampliación del cuerpo de funcionarios asalariados dependiente del Departamento de Policía. Los reclamos sobre la escasez de personal y el bajo nivel de salarios fue una constante discursiva entre los reformadores. En segundo lugar, cada momento tuvo su intento de reglamentación de los servicios, es decir, la búsqueda de una definición jurídico-institucional de las funciones de cada puesto. Eso se encuentra en los reglamentos generales de policía, pero también en los numerosos manuales y textos de instrucción del personal. Finalmente, estas reformas pretendieron construir un sistema administrativo fuertemente jerárquico y, a la par, un esquema que regulara la movilidad interna de los miembros. El establecimiento de un régimen de ascensos fue central, tanto por lo que permitía (los incentivos institucionales para concretar la anhelada *carrera* dentro de la institución) como por lo que impedía (los requisitos que eventualmente inhabilitaban la promoción hacia determinados puestos jerárquicos).

Las transformaciones y crecimiento de las agencias estatales en los años treinta, junto a las cambiantes realidades sociales, urgieron aun más a las autoridades políticas de turno a encarar las reorganizaciones de las fuerzas policiales. Algunos de los ejes temáticos de estas reformas lo constituyeron la centralización; la ampliación de atribuciones, funciones y jurisdicción territorial para la policía de investigaciones; la creación o reforzamiento de instancias de supervisión; la separación de la tarea de seguridad de la judicial y la meramente administrativa; el ordenamiento jerárquico y de los mecanismos de promoción y ascenso del personal policial; y otras medidas varias tendientes a reforzar el sentido de pertenencia “provincial” de los policías en detrimento de su fuerte arraigo institucional a nivel local.

Sin embargo, la autoridad de aplicación de estos cambios tuvo un alcance limitado. En líneas generales, podemos decir que solo en la jefatura de policía misma (con sus autoridades jerárquicas y administrativas) se pudo haber dado un alto grado de acatamiento a las medidas implementadas, teniendo una incidencia relativa aunque verificable en las comisarías de las capitales provinciales y zona de influencia donde se pusieron en práctica. En el resto de las jurisdicciones la información directamente no llegaba o no se cumplían las órdenes.

Durante estos años, la policía tenía incorporada una función de vigilancia política, esperándose de ella los informes sobre reuniones públicas y actividades de los dirigentes de la oposición, todo lo cual formaba parte de sus



reportes oficiales y memorias anuales. Incentivada por el régimen conservador en el orden nacional durante la década del treinta, la policía de la capital federal y las de muchas provincias y territorios tomaron como propia esta labor, persiguiendo y encarcelando militantes y simpatizantes de grupos políticos no adscriptos al gobierno. En este sentido, se ha visto una diferencia importante entre las provincias de Buenos Aires y Córdoba. En el caso bonaerense, el mismo gobierno impulsaba estas actividades, las cuales tenían incluso un marco legal en el caso de las leyes anticomunistas. Mientras tanto, en Córdoba, la policía se ocupaba de informar sobre actividades políticas, pero no recibía el beneplácito de las autoridades provinciales si decidía hostigar o encarcelar a dirigentes opositores sin causa justificable. En este sentido, el gobierno radical cordobés de Amadeo Sabattini quería mostrarse llevando adelante una política muy diferente de las autoridades nacionales sobre el particular, entre otras razones porque residían temporalmente en esta jurisdicción mediterránea muchos políticos y militares radicales y de otras facciones políticas que habían sido corridos de la capital nacional precisamente por su testimonio y militancia.

A mediados de la década de 1940, a partir de la llegada del peronismo al poder, comenzó una fase madura del proceso de profesionalización de las fuerzas policiales. Ya desde la revolución militar de junio de 1943, se implementaron cambios importantes a nivel de las fuerzas de seguridad federales. En 1944, la policía de la capital pasó a ser Policía Federal Argentina, mientras que otras agencias de seguridad nacionales, como la Gendarmería Nacional y la Prefectura Naval, fueron organizadas. Durante esos años del peronismo, también se organizó el Consejo Federal de Seguridad, que entre otras funciones, supervisaría la reorganización policial de los territorios nacionales.

En cuanto a las policías provinciales, las claves del cambio de la organización policial fueron, en general, la centralización, el reforzamiento de la autoridad jerárquica y el afianzamiento del sistema de escalafones, todo ello conforme a los lineamientos del orden y la doctrina militar. En el caso de la provincia de Buenos Aires, uno de los objetivos principales de la profunda reforma encarada por el gobernador Coronel Domingo Mercante y el jefe de policía Teniente Coronel Adolfo Marsillach, fue el de cortar los lazos entre las autoridades policiales locales y los dirigentes políticos (fundamentalmente conservadores y radicales) que actuaban en esos mismos niveles, contactos estos que fueron señalados como la principal causa del alto grado de corrupción policial en aquel momento. Se buscó reorganizar la policía para que respondiese exclusivamente a los lineamientos de la máxima autoridad provincial y se identificase con los postulados del peronismo, o lo que era lo

mismo según los reformadores policiales, con los formulados por la “Revolución de Junio” (de 1943).

Por lo tanto, la profesionalización de las fuerzas policiales, traducida en términos de refracción a los contactos con la sociedad civil, tenía una fuerte inspiración militar para alejar a la policía de la influencia que sobre ella habían ejercido políticos y dirigentes sectoriales y locales inescrupulosos, especialmente durante la década del treinta. Ahora bien, los jefes policiales habían sido tan funcionales a esa interacción espuria como tantas fueron las ventajas que obtuvieron de tales prácticas. De allí que la reforma de Marsillach no les resultaba tan revulsiva: pedía reducir lo primero sin que desapareciese lo segundo.

El peronismo bonaerense impuso la organización de tipo militar y burocrática para el manejo autónomo y excluyente de la seguridad pública provincial, pero no ocurrió lo mismo con la identificación del “descamisado” como un nuevo actor social al que la policía le debía respeto. De hecho, muchos de los jefes y oficiales formados durante la era Marsillach no tuvieron inconvenientes en dejar de lado aquella parte de contenido social e igualitario del ideario peronista que habían aprendido en las conferencias, cursos y visitas del jefe policial reformador, utilizando la organización heredada de aquel para cumplir ahora con los objetivos de control social que le requerían las autoridades de la “revolución libertadora” y otras de signo antiperonista que le sucedieron. Paradójicamente, el gobierno peronista provincial contribuyó a reformar exitosamente una fuerza policial que gracias a ello sería eficaz en la persecución de los militantes justicialistas luego de 1955 y que ocuparía un lugar también importante en la organización de la represión política durante la segunda mitad del siglo XX.

## **Policía y justicia**

La historia de la policía está estrechamente vinculada a la de la justicia criminal y la del sistema penal moderno de la Argentina. En este sentido, la etapa independiente temprana ha sido crucial para marcar el tenor de dicha relación, que puede estudiarse a partir de las características de la administración de justicia criminal en Buenos Aires en los aspectos vinculados a las prácticas penales y procesales aplicadas por funcionarios judiciales, policiales y autoridades ejecutivas.

Las instituciones judiciales porteñas posteriores a la independencia fueron pocas si se las compara con otras ciudades como México, que contaba

En realidad,  
los funcionarios  
judiciales dependían  
muchas veces de  
las autoridades  
ejecutivas de turno  
para el desarrollo  
de sus carreras.

con una serie de magistrados y tribunales intermedios heredados del período colonial. De hecho, ese país tuvo una Suprema Corte de Justicia desde mediados de la década de 1820, cosa que no ocurrió en las Provincias Unidas del Río de la Plata hasta

1862. Fue así que la Cámara de Apelaciones o Tribunal de Justicia porteño debió cumplir ese rol durante décadas. La justicia penal republicana retuvo la capacidad de interpretación de las leyes en casos concretos que tenían los tribunales coloniales, pero al mismo tiempo esta atribución se vio disminuida por la creciente injerencia de los otros poderes en instancias claves del proceso penal.

La justicia criminal se opuso en general a estas medidas extraordinarias aunque más no fuera para reafirmar su rol dentro de las instituciones emergentes. Sin embargo, esta política institucional contribuyó a crear esa imagen de ineficiencia judicial que (quizás deliberadamente alimentada por los demás poderes) dio origen a la intervención de otros funcionarios para solucionar dichas cuestiones. En realidad, los funcionarios judiciales dependían muchas veces de las autoridades ejecutivas de turno para el desarrollo de sus carreras. Sabían también del interés de estas autoridades por conocer detalles sobre la marcha en la investigación de ciertos crímenes, aunque la justicia criminal ordinaria debía reportar a la Cámara de Justicia sobre estos expedientes. Para cumplir con ambos poderes, muchos fiscales, defensores oficiales y jueces enviaban información sobre un caso al tribunal, o directamente todo el expediente, *por intermedio del* gobierno. Nada impedía así que este último revisase lo hecho hasta ese momento en los casos de mayor resonancia pública, que eran precisamente los que circulaban por esa vía indirecta de elevación a las autoridades de alzada. Pero aquellos que buscaban cautivar al gobierno mediante estas prácticas administrativas y otras, también se enfrentaron a quienes apoyaban la independencia de la justicia criminal y que respondían a la Cámara de Justicia. Las motivaciones políticas no estaban ausentes de estas disputas (Barreneche, 2001).

Las autoridades judiciales, por su parte, insistieron en la necesidad de cambios prácticos para solucionar los problemas de la justicia criminal que venían observando desde que se iniciase el proceso de independencia. Esto estaba reflejado en los reportes del presidente del Tribunal de Justicia, Manuel Antonio de Castro, sobre deficiencias en la administración de justicia penal en Buenos Aires. Estas se debían, fundamentalmente, a la falta de auxiliares de los jueces (procuradores), a las dilaciones en el proceso de ratificación de los testigos y a las demoras en la instrucción de los sumarios.

---

## La ratificación de los testigos ilustra las tensiones existentes entre los principios legales y su aplicación.

Los dos primeros problemas estaban relacionados con la falta de presupuesto, que hacía muy escasa la cantidad de personal en los juzgados criminales e incrementaba la dependencia administrativa del poder judicial para con la policía y las autoridades ejecutivas en general. Esto era bien claro en la instancia de ratificación de testigos durante el plenario. La legislación colonial establecía que los testigos de un caso criminal que habían declarado durante la formación del sumario, debían ser citados nuevamente en la etapa final del proceso penal para ratificar o eventualmente rectificar su testimonio. Esta práctica continuó luego de la independencia, reforzada por el hecho de que la primera declaración de los testigos la hacían ante la policía mientras que la ratificación la realizaban ante el juez en lo criminal, a diferencia de la época colonial tardía en la que la primera declaración y ratificación eran generalmente hechas ante el Alcalde capitular que instruía el sumario y también dictaba sentencia en primera instancia.

Los jueces tenían serias dificultades en cumplir con este requisito procesal de ratificar a los testigos, pues muchas veces estos eran citados reiteradamente sin lograr que fuesen ubicados y que concurriesen al juzgado, y no se podía avanzar en el proceso ni dictar sentencia hasta que esto no fuese cumplido. Debido a la escasez de personal, los jueces tenían que recurrir a la policía para citar y ubicar a estos testigos, pues solo contaban con unos pocos *ordenanzas de a caballo* para cumplir con todos los trámites judiciales fuera de su despacho. Castro explicaba que todo el expediente se paraba a la espera de estas ratificaciones, pero en lugar de proponer su reforma o aún su abolición que hubiese implicado impulsar la clase de cambios que la justicia no quería, recalaba que la solución llegaría con la asignación de más recursos y personal para la justicia criminal que pudiesen llevar a cabo prontamente esas tareas.

La ratificación de los testigos ilustra las tensiones existentes entre los principios legales y su aplicación. Juristas coloniales y republicanos reconocieron en este requisito procesal otra oportunidad para transparentar los mecanismos de administración de justicia penal, al dar al testigo una segunda oportunidad para ratificarse, ampliar su declaración, o bien para hacer saber a las autoridades que su testimonio primigenio había sido de algún modo forzado. Sin embargo, su implementación en casos concretos dilataba la resolución de las causas trayendo más injusticia que la que quería evitar. Esto también era fuente de conflicto institucional entre la justicia criminal y la policía, al crear un espacio arbitrario de poder en manos de esta última. El tiempo pasado en prisión mientras se prueba la culpabilidad de un acusado,

si es excesivo, constituye una condena en sí mismo. Le bastaba a la policía dilatar la búsqueda de los testigos o simplemente informar que estos habían viajado, entre tantas otras excusas que se podían dar, para detener así la marcha del proceso penal y prolongar la detención del imputado. El juez, quizás interesado en acelerar la resolución de los casos bajo su órbita, estaba atado legalmente a completar este requisito para avanzar en la causa. Como no contaba con personal propio para cumplir con estas citaciones, el ritmo procesal al menos en este punto era marcado por la policía en lugar del magistrado. A su vez, como los jueces no podían ni tampoco querían avanzar en la resolución de cualquier caso sin completar esta etapa, eran vistos en muchas ocasiones como ineficientes y aferrados a tecnicismos incompatibles con las urgencias por seguridad pública que demandaba la población. Mientras que las autoridades ejecutivas de turno lidiaban con estos problemas, se quejaban de que la rama judicial del gobierno se preocupaba más por alguna firma faltante, por un recurso mal presentado, por la utilización de un lenguaje decoroso en los expedientes, y por otras formalidades calificadas por muchos como triviales. Estas acusaciones exageradas daban pie, sin embargo, a la visión de una justicia criminal aletargada y poco comprometida que iba a perdurar mucho más allá del período considerado en este libro.

Aunque los jueces mantenían una disputa institucional con las autoridades policiales sobre diversos asuntos, esto no significaba que diesen lugar a las peticiones de los acusados en temas relacionados con los abusos de poder policial. En la concepción de los magistrados las personas no debían resistir un arresto, sin importar cuan injusta podía ser la causa que lo motivase. Autoridades judiciales y policiales compartían la visión de esas clases bajas “peligrosas” que habían ido poblando Buenos Aires desde las últimas décadas de dominación colonial. En los años de la independencia, discutían más sobre quién tendría el poder de controlarlas y, por lo tanto, de hacer pesar ese objetivo dentro del estado en formación para acaparar recursos y personal, pero cerraban filas a la hora de dar un mensaje claro a aquellos miembros de las clases bajas que los enfrentaban.

El tema crucial de esas décadas fue la instrucción de los sumarios. Inicialmente instruidos por los alcaldes capitulares, ellos se encargaban también de la primera sentencia, pero con la creación de la policía de Buenos Aires en 1812 y la abolición de los cabildos en 1820, la facultad de instruir sumarios penales pasó decididamente a manos de los comisarios de policía. Estos supieron hacer buen uso de ese instrumento de poder, pues era precisamente en tal etapa inicial del proceso penal donde se definían muchos de los elementos que darían lugar a la culpabilidad o inocencia del imputado.

Los magistrados advirtieron el poder que esto representaba, y que precisamente no estaba quedando en manos de la justicia, pero no pudieron evitar que se consolidase históricamente esa tendencia. La instrucción sumarial a cargo de la policía pasaría a ser uno de los rasgos perdurables del sistema penal moderno en la Argentina.

La tensión entre los principios liberales en materia penal surgidos de la Ilustración y las dificultades de su aplicación práctica en el Buenos Aires republicano se ve reflejada en los casos criminales de la época. La idea de una suspensión temporaria de muchos derechos y garantías individuales primó en los expedientes judiciales marcando esos momentos de inestabilidad política. Así, las buenas intenciones de muchos funcionarios judiciales actuantes en estos casos pudieron ser doblegadas por las necesidades y exigencias del momento. Se reconocían derechos y principios legales pero no siempre servían para favorecer al acusado; y aunque hubo cambios respecto de las causas criminales coloniales, predominaron las continuidades de las prácticas penales en la resolución de los expedientes judiciales (Barreneche, 2006).

A medida que se organizó la justicia republicana en general, y la criminal en particular, fue también cambiando la relación con las autoridades policiales en la segunda mitad del siglo diecinueve. En el caso de la ciudad y provincia de Buenos Aires, se profundizaron algunas diferencias. Mientras que en el ámbito urbano continuaron las controversias entre los jueces letrados y los comisarios de policía, la figura del Juez de Paz en la campaña terminó absorbiendo ambas funciones. Hasta finales del siglo diecinueve, estos jueces también actuaron como comisarios de policía en sus respectivas jurisdicciones (Rico, 2008). Tal era su control de las labores judiciales y policiales en cada partido que el Coronel Dantas, jefe de la nueva policía bonaerense a partir de 1880 ya separada de la ciudad de Buenos Aires, dedicó mucho de su gestión a recorrer las comisarías de la provincia asegurándose el nombramiento de nuevos jefes policiales locales para quebrar tan concentrada autoridad.

Esta fusión de las figuras de juez de paz y comisario para cada distrito perduró hasta comienzos del siglo veinte en otras regiones de la Argentina. Fue el caso de los territorios patagónicos, donde las autoridades designadas desde el gobierno nacional fueron lentamente asentando su poder en alianza con los dueños de las grandes extensiones de tierra allí existentes. El bandolerismo había sido el principal motivo de preocupación de los residentes estables, quienes muy pronto comenzaron a exigir la intervención judicial y policial para hacerse cargo de estos asuntos que hasta entonces habían estado en sus propias manos (Rafart, 2008). En este sentido, la organización política de estos territorios trasplantó esquemas institucionales que ya habían tomado for-

Los jueces del nuevo siglo prontamente aceptaron que la investigación criminal era una tarea policial y por ende la dejaron en sus manos.

ma en Buenos Aires y en las provincias “viejas”. Por lo tanto, vemos aquí también la circulación de un repertorio de ideas sobre la conformación y administración de la justicia criminal y de la seguridad pública que se aplicó en distintas partes del país.

Durante las primeras décadas del siglo veinte se conformaron las nuevas burocracias judiciales y policiales con el incremento de la planta permanente en la justicia penal y en las policías. Este proceso cobró mayor fuerza a partir de 1930. Mientras tanto, las policías retuvieron exitosamente el monopolio de las pesquisas e investigaciones en materia criminal, junto al control de los medios técnicos utilizados para tal fin, en detrimento de las autoridades judiciales. Pero a diferencia de la “apropiación” de tareas judiciales (instrucción de sumarios) por parte de la policía de la primera mitad del siglo diecinueve, que se concretó pese a las críticas y quejas de la justicia penal de entonces, no parece haber ocurrido lo mismo con este tema en la primera mitad del siglo veinte. Los jueces del nuevo siglo prontamente aceptaron que la investigación criminal era una tarea policial y por ende la dejaron en sus manos. Ya tenían, según sus opiniones, mucho de que ocuparse dentro de sus juzgados con la constante proliferación de causas penales tramitadas bajo un procedimiento totalmente escrito.

Durante este tiempo se terminó de delinear una relación burocrática y de autoridad mayormente estable entre los jueces y los policías. Los segundos tuvieron un margen amplio de maniobra, siempre cercano a los intereses políticos de turno, mientras que siguieron ocupando una posición subordinada respecto a unos magistrados que también respondían a esos mismos intereses. En este sentido, el peronismo consolidó estos vínculos al ponerlos en circulación por todo el territorio nacional. Tanto el Consejo de Seguridad Interior, que agrupó a todas las policías e instituciones de seguridad federal de entonces, como la intensificación de los contactos entre las asociaciones de magistrados y sus periódicas reuniones convocadas por las autoridades nacionales, sirvieron para dicho fin. Pero más allá de estas generalidades, que deberán ser verificadas con estudios de caso hoy casi inexistentes, las relaciones entre jueces y policías en la Argentina constituye un tema importante para analizar el desarrollo histórico de las instituciones de seguridad. Estas debieron no poco de su poder a las funciones judiciales que tempranamente acapararon, mientras que la justicia criminal tuvo en las policías la excusa recurrente para deslindar responsabilidades por sus propios casos de ineficiencia, abuso o corrupción.



## Modernización tecnológica

La voluntad de reformar la policía se volcó frecuentemente hacia la variante de la modernización tecnológica. Si la necesidad de mantener las fuerzas policiales a tono con las últimas innovaciones llegó a convertirse en una imposición para el poder político, esto se debió a las ansiedades vinculadas al proceso de urbanización de Buenos Aires y sus arrabales. En las ciudades, en cierto modo, el oficio policial fue siempre representado apelando a metáforas cinegéticas, esto es, a la idea de un cazador que persigue a una presa. Los escritores modernistas del siglo XIX apelaron a las comparaciones con el mundo natural para describir la fisonomía de las primeras metrópolis: las calles eran como los laberintos de bosques y selvas, en los que habitaban misteriosas especies.

Al igual que en la cacería rural, en el paisaje urbano las figuras del policía y del delincuente se trenzan en una dialéctica de perseguidor y perseguido. Uno tiene la obligación de restaurar el orden, mientras el otro se escabulle en los rincones de la ciudad para sobrevivir. También en la Argentina esta idea tenía evidentes raíces rurales: es conocido el pasaje del *Facundo* en el cual Sarmiento daba cuenta de las habilidades del “rastreador”, el paisano que realizaba inferencias a partir de las huellas, principal auxilio de las autoridades policiales que a caballo perseguían “gauchos malos” en la inmensidad de la pampa. Hacia finales del siglo XIX, era poco lo que podía hacer el rastreador para hallar a un ladrón en la ciudad. Para que la policía triunfara en la cinegética urbana, era preciso que supere al delincuente en recursos tecnológicos.

El problema de localizar a un criminal en una gran ciudad, que en las novelas de detectives se resuelve apelando a la lógica deductiva, es el recurso discursivo que fundamenta el constante reclamo de dotación tecnológica. Las áreas a las que apuntó ese reclamo fueron muchas, pero es posible que varias de ellas se condensen en la cuestión de la movilidad. Nos referimos a las facilidades de desplazamiento que alteran las escalas espacio-temporales (lo que está lejos y cerca, lo que es rápido y lento) dentro de la ciudad, así como también la comunicación entre la ciudad y el campo. La movilidad involucra dos grandes asuntos: el transporte de pasajeros y el traslado de información. Desde los tiempos de la colonia, los mismos artefactos utilizados para el transporte de pasajeros actuaban también como servicio de correo. Durante todo el siglo XVIII y parte del XIX, tanto los medios terrestres (carretas tiradas por bueyes) como los fluviales (balsas en el río y buques ultramarinos) trasladaban personas, objetos e información a una misma velocidad.

Así, estos símbolos de la modernización y el progreso contaban con una contracara indeseable que la policía, en un rodeo recursivo, estaba llamada a combatir incorporando nuevas tecnologías.

La inmensa revolución en los transportes que comienza en el siglo XIX con la generalización del motor a vapor crea las condiciones de una ambigua relación entre tecnificación y progreso de la vida urbana. La ampliación de las rutas transatlánticas aceitaba la conexión entre la ciudad y el resto del mundo, pero a la vez habilitaba la circulación internacional de una nueva especie (los “delincuentes viajeros”) que desafiaba los recursos

policiales de vigilancia local. La misma ambigüedad se constata en el caso de los ferrocarriles y tranvías. En 1857, cuando se inaugura el Ferrocarril del Oeste, la policía crea una comisión de seguridad integrada por vigilantes que acompañarían a los pasajeros en la nueva experiencia que significaba viajar en un transporte público masivo. Dos décadas más tarde, aparecían en la prensa gráfica los primeros estudios sobre los *lunfardos* (rateros, ladrones y estafadores) que daban cuenta de la existencia de una verdadera casta de individuos que se dedicaban a robar en los trenes y *tramways*. Así, estos símbolos de la modernización y el progreso contaban con una contracara indeseable que la policía, en un rodeo recursivo, estaba llamada a combatir incorporando nuevas tecnologías.

Una de las principales apuestas de la policía para aprovechar el impulso de la modernización tecnológica fue la incorporación de un servicio telegráfico propio. En la segunda mitad del siglo XIX, la aparición del telégrafo eléctrico rompe por primera vez aquella concomitancia en la velocidad del transporte de pasajeros y de información. Los símbolos que transmitían datos podían trasladarse ahora mucho más rápidamente que las personas. En la primera revista policial (1871) se leían algunas críticas a la reforma policial de Enrique O’Gorman, a la que se acusaba de haber centralizado los recursos en el edificio del Departamento de Policía. El centralismo, según escribían estos policías, mantenía en un estado de aislamiento a las comisarías seccionales, fundamentalmente a las más alejadas del centro de la ciudad, alguna de las cuales siquiera tenían una sede fija. La solución propuesta era la construcción de casas para las comisarías y el trazado de una red telegráfica que las uniera. Ese pedido fue concedido en 1876, el mismo año del establecimiento del Telégrafo del Estado. Se encargó a la empresa Ferrocarril Oeste la construcción de esta red que ligaba el departamento central con once comisarías seccionales, el cuerpo de bomberos, la penitenciaría, la capitanía del puerto, el gobierno nacional y el provincial. (Cortés Conde, 1937: 140).

Hacia finales del siglo XIX, la ampliación de la red telegráfica inaugura

todo un nuevo campo de posibilidades en materia policial, en la medida en que las palabras podían llegar antes que las personas. Un ejemplo de ello eran los pedidos telegráficos para detener a un sospechoso que huía del país en cuanto llegara a algún puerto extranjero. Eso sucedió con Raúl Tremblié, acusado de descuartizar a un francés en 1894, quien fue capturado al momento de desembarcar en el puerto de Dunkerque gracias a un telegrama enviado por la policía argentina. El uso del telégrafo para perseguir a los “delincuentes viajeros” fue aprobado en una conferencia interpolicial organizada en Buenos Aires en 1920, adonde las policías sudamericanas acordaron intercambiar fichas con información antropométrica, dactiloscópica y fotográfica de individuos considerados peligrosos. De hecho, las técnicas de identificación de personas venían siendo una de las regiones más propensas a la innovación policial, primero con la estandarización de la fotografía de delincuentes, más tarde con el desarrollo y la ampliación del “método argentino” de identificación (dactiloscopia), inventado por Juan Vucetich en la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

Las investigaciones científicas en el campo de la identificación humana fueron conformando un nuevo repertorio metodológico que abrió el camino para la futura policía científica. Mientras tanto, la comisaría de pesquisas y otras dependencias similares preanunciaban la aparición de la segunda rama operativa de las fuerzas de seguridad: la policía de investigaciones. La consolidación de esta “especialidad policial” reavivó viejas discusiones acerca de las autoridades que debían estar legitimadas para controlar el proceso de investigación criminal. El sistema de identificación dactiloscópico tuvo una amplia recepción en otras policías sudamericanas y fue aceptado en la Policía de la Capital un poco tardíamente, en 1905, cuando la Sección de Investigaciones dirigida por Rossi abandonó el sistema antropométrico (García Ferrari, 2007).

A pesar de la inmensa difusión de la dactiloscopia, Vucetich no terminó bien sus días en la policía bonaerense. Las pretensiones de ampliar los alcances de su método al ámbito de la identificación civil chocaron contra los intereses de la institución. En particular, incomodaba su intención de que el sistema dactiloscópico y todos los demás recursos técnicos empleados para la investigación criminal quedaran bajo la supervisión de autoridades judiciales. La cúpula policial creía que este criterio podía debilitar la naciente policía de investigaciones y, en general, no digerían esta “traición” del sabio. Así, Vucetich fue pasado a retiro. Junto a sus discípulos, y debido a su buena relación con Alfredo Palacios, continuó con sus investigaciones en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Recién en la década de 1940, la figura de Vucetich sería rescatada por las autoridades políticas y policiales bonaerenses.

A pesar de la oposición de los vucetichistas, las pesquisas criminales y el manejo de los procesos técnicos en el área de identificación continuaron en manos de la policía de investigaciones. Contribuyó a esto una noción difundida entonces entre los miembros del poder judicial, acerca de que su labor abarcaba especialmente el terreno de lo jurídico y la interpretación de las leyes penales, considerándose como “policial” toda tarea relacionada con la investigación criminal que tuviese lugar de las puertas de los tribunales hacia afuera.

En la década de 1930 la policía de investigaciones consolidó su lugar dentro de las fuerzas de seguridad. La persecución ideológica encarnada por los gobiernos de la Concordancia, especialmente contra el comunismo, junto a las nuevas complejidades de los delitos organizados, contribuyó a esta tendencia (Kalmanowiecki, 2000). Contribuyó también a ello la gran autonomía de la que gozaron los comisarios de la policía de seguridad, en connivencia con los caudillos políticos locales, durante esos mismos años. En este sentido, la policía de investigaciones fue funcional al interés de las autoridades provinciales para quebrar dicha independencia. No fue casual que en dicho tiempo, por ejemplo, se aprobasen normas para el desenvolvimiento de las brigadas de investigaciones, junto a la ampliación de funciones de la Dirección General de Investigaciones en la provincia de Buenos Aires, con jurisdicción sobre todo el territorio.

Por otra parte, en términos tecnológicos, la policía de 1930 difería mucho de aquella de los primeros años del siglo xx. Inaugurada con los solemnes desfiles del centenario, toda la década de 1910 estuvo marcada por la aceleración cinética de los automóviles. En esos años la policía incorporó los primeros vehículos a motor que fueron dejando atrás las patrullas a caballo: los comisarios fueron los primeros en recibir automóviles, luego llegaron las motocicletas con *sidecars* y más tarde un servicio de inspección con *voiturettes*. La aparición del automóvil patrullero será denunciado, por cierta literatura académica, como responsable del distanciamiento entre la policía y los vecinos, una relación que comenzaría a estar mediada por las coloraciones del parabrisas. Cabe preguntarse si esa visión no se posa sobre una lectura romántica del vigilante a pie y a caballo, pero aún no contamos con un estudio que nos permita constatar el impacto de la automovilidad policial en la relación con los habitantes de Buenos Aires.

Sabemos que una buena parte de los recursos destinados a la modernización de la policía argentina en el siglo xx tuvo que ver la aparición del auto-

móvil en la escena urbana. El automóvil fue central tanto por su condición de instrumento policial para el perfeccionamiento del patrullaje como por el incremento vertiginoso de los accidentes de tránsito, que a finales de la década de 1920 comenzaban a instalarse como la principal causa de muerte violenta en la ciudad de Buenos Aires. Lila Caimari ha estudiado esta polivalencia funcional del automóvil en el mundo urbano de la época junto a las lecturas optimistas que lo señalaban como un avance más de la civilización, la máquina cinética aparecía asociada a un nuevo tipo de delito, los secuestros extorsivos. Esta práctica que inundó las secciones policiales de los diarios, fue posible gracias a los “efectos no deseados” de la industria automotriz y de la notable expansión de la red vial. El crecimiento de las ventas de automóviles estandarizados permitía a los secuestradores confundirse rápidamente entre una masa de vehículos semejantes y las nuevas carreteras facilitaban la rápida huida de la ciudad (Caimari, 2007).

No eran la industria automotriz y la expansión de carreteras las únicas condiciones de posibilidad de los secuestros. También se debían al aumento de la circulación de armas automáticas (pistolas y revólveres) en época de entreguerras. Señalada por la prensa como un período de auge de la criminalidad violenta, esta época consolidó la idea de la existencia de una “guerra” entre el mundo policial y el criminal. La metáfora bélica fue usada como justificativa para muñir a la policía del arsenal tecnológico necesario para superar al eventual adversario. Ya en 1911, luego de la virada militarista de la instrucción policial a la que nos referimos anteriormente, se habían repartido revólveres calibre 38 a todos los agentes, instaurando la obligatoriedad en la portación de armas incluso fuera del horario de servicio. Más tarde, en 1931, la prensa dio una inmensa difusión a una “colecta del día de la seguridad pública” que reuniría donaciones de los vecinos con el fin de comprar vehículos, armamento y establecer un servicio de alarmas (Rodríguez, 1978, tomo VII: 252). La difusión de los asaltos a mano armada y de las persecuciones con tiroteos en las calles incentivó una renovación de la flota automotriz, incorporando camiones blindados y automóviles Ford dotados de receptor de radio (que sintonizaba con la red de *broadcasting policial*), parabrisas resistentes al impacto de proyectiles y aberturas circulares que permitían el empleo de armas de fuego desde el interior del vehículo. A su vez, los policías de la *Guardia de Seguridad* que no tuvieran la suerte de patrullar cobijados en esas complejas maquinarias, contarían con unos aparatosos escudos antibalas y las motocicletas con *sidecars* de la Sección de Tráfico recibirían una protección similar.

La facilidad de acceso a armas automáticas hizo posible una multiplicación de pistoleros amateurs que horrorizaba a la sociedad, por los riesgos de

La policía fue una de las instituciones estatales más afectadas por la modernización tecnológica durante el siglo xx. No solo porque haya modificado sus mecanismos de patrullaje, estrategias de control urbano y relación con la sociedad, sino porque además habilitó el desarrollo de un conjunto de conocimientos especializados.

muerte que esto ocasionaba, pero también por la distancia que los separaba de los enfrentamientos a duelo de la sociedad tradicional. La policía, que incorporó masivamente pistolas Colt calibre 45, intentó construir una imagen profesionalizada del uso de armas, inaugurando las prácticas de tiro a mediados de los años treinta. Al interior de la División Seguridad de la Policía de la Capital se creó la figura del Inspector General de Tiro, encargado de preparar un cuerpo de instructores. Todos los oficiales subalternos y personal de tropa estuvieron obligados a asistir a las prácticas de tiro en polígonos habilitados en la Escuela de Policía y diversas comisarías.

La policía fue una de las instituciones estatales más afectadas por la modernización tecnológica durante el siglo xx. No solo porque haya modificado sus mecanismos de patrullaje, estrategias de

control urbano y relación con la sociedad, sino porque además habilitó el desarrollo de un conjunto de conocimientos especializados que se afirmarían como incumbencia exclusivamente policial: “balística”, “papiloscopía”, “accidentología vial”, y toda la batería de *pericias* que esos saberes hacían posible. Estas técnicas policiales apuntarían a jerarquizar la profesión policial, otorgarle mayor autonomía en relación al *expertise* jurídico y, en general, a los catedráticos alojados en las universidades. Una de las principales consecuencias de esto fue una gradual separación entre la criminología (saber acerca de las causas de la conducta delictiva) y la criminalística (técnica centrada en la reconstrucción de las circunstancias del delito). Mientras la primera se preocupa por la etiología y el *homo criminalis*, la otra se aboca a la escena del crimen y el cuerpo del delito. Una se consolidará como una especialidad académica dentro del derecho penal y la sociología, la otra formará parte del currículo de las escuelas policiales.

## Profesionalización

La invención de la profesión policial involucra un campo problemático que ha sido objeto de constantes retoques institucionales, a tal punto que la expresión “reforma policial” es usada a veces como una metonimia de las

transformaciones en el área de formación del personal. Los historiadores y sociólogos de la policía se han ocupado de discutir esta cuestión. La literatura anglosajona, por ejemplo, ha estudiado la creación de la London Metropolitan Police (1829) como una invención de una policía profesional (Walker, 1978; Emsley, 1991; Reiner, 1992). Esta nueva profesión era presentada por su mentor, Robert Peel, como un servicio público que se ofrecía a la sociedad, compuesto esencialmente por civiles que patrullaban la ciudad regularmente. Los *policeman* estarían sometidos a un reglamento de instrucciones y debían mantener un orden utilizando estrategias de anticipación, procurando evitar que los desórdenes acontecieran: esa era la moderna idea de una policía preventiva.

En un estudio histórico sobre la policía británica, Barbara Weinberger argumenta que la profesionalización era más una auto-imagen proyectada por los policías que una realidad institucional (Weinberger, 1991). En sentido estricto, toda profesión se organiza a partir de la monopolización de un campo de acción y de un saber que utiliza para intervenir en él. Según Dominique Monjardet, la policía no define por sí misma su esfera de acción: el monopolio de la violencia legítima para garantizar la seguridad de los habitantes se le presenta como una imposición que deriva de la soberanía estatal. Pero, además, el saber que detenta no puede reducirse a las reglas burocráticas modernas (en el sentido weberiano, es decir, formales e impersonales), ya que consiste básicamente en un conocimiento empírico, basado en las cualidades individuales y que solo es transmisible a través del contacto con alguien que posea “experiencia” (Monjardet, 2002: 123-130). Es la parábola que se escucha con frecuencia en los pasillos de la institución: el policía “se hace” en la calle (o en la comisaría). Mientras la competencia profesional está basada en conocimientos formales, objetivos y teóricos, el *expertise* policial se aprende en redes informales, idiosincráticas y fundamentalmente prácticas.

Los intentos de “profesionalización policial” contenidos en algunos procesos reformistas siempre chocaron contra la aporía contenida en sus propios términos. Pero esas reformas existieron: lo dicho hasta aquí no implica negar el cambio fundamental que se produjo, en casi todas las policías del mundo, con la aparición de las escuelas de instrucción del personal. Jean-Marc Berlière estudió el que quizás sea uno de los ejemplos que más atención despertó en otros países, la creación de la escuela de la policía municipal de París en 1883. Ofrecía cursos de 3 a 10 meses, dependiendo de la educación previa que arrastraban los candidatos y enseñaba las habilidades básicas, técnicas, del oficio policial (Berlière, 1996: 72-76). Los proyectos para la creación de escuelas de policía en Argentina no estarían, como veremos, desfasados de



la tendencia mundial. Esto en parte se explica porque hacia finales del siglo xix las policías intensificaron sus contactos a través de los viajes de estudio y luego, a comienzos del siglo xx, con la participación en congresos internacional. Marcos Paz, quien tomó la primera iniciativa para crear una escuela de agentes, mantenía una comunicación regular con su par parisino.

La cuestión de la formación de los policías, no obstante, no se reduce al establecimiento de las escuelas. Es posible distinguir, analíticamente, tres problemáticas que delimitan esta cuestión: el *reclutamiento* (¿quiénes eran los policías y qué mecanismos se utilizaban para cooptarlos?), la *instrucción* (¿cómo se transmitían los conocimientos necesarios para ejercer el trabajo de policía?) y la *capacitación* (¿cómo se actualizaba a los policías ante una innovación institucional?). Es preciso aclarar que el grado de diferenciación de estas áreas varía históricamente. Durante casi todo el siglo xix, el reclutamiento era una práctica informal que hacía uso de las “recomendaciones”. A su vez, tanto la instrucción como la capacitación eran llevadas a cabo en los propios lugares de trabajo (el departamento de policía, las comisarías). A medida en que van apareciendo las escuelas de formación, el proceso de reclutamiento se subordina al de la instrucción y, paralelamente, la distinción entre instrucción básica y capacitación especializada se va tornando más nítida.

Comencemos por el reclutamiento. En un trabajo pionero sobre este tema, Sandra Gayol señaló que los intentos por conformar un cuerpo de agentes policiales, durante la segunda mitad del siglo XIX, dialogó con las vicisitudes del proceso más general de constitución de un mercado de trabajadores urbanos. Tal como han señalado Romero y Sábato (1992), este mercado se caracterizaba por un escaso nivel de especialización y una alta movilidad ocupacional. Gayol argumenta que existía toda una querrela en la que estaban implicados, entre otros actores, la policía y la prensa, en torno a la cuestión de la calidad moral de los agentes de calle. La prensa criticaba en forma constante los “excesos” que cometían los sargentos, cabos y vigilantes; y la cúpula policial respondía que se debían a la baja procedencia social de los individuos que eran reclutados. En la década de 1860, muchos policías eran analfabetos y algunos, que eran extranjeros, directamente no hablaban bien el español. Un enorme porcentaje de los vigilantes eran expulsados por sufrir más de un arresto, generalmente por ebriedad (Gayol, 1996: 126-127). No solo era difícil mantener en el puesto a los vigilantes, también era problemático reclutarlos. El oficio policial se consideraba mal pago y poco estimado por la sociedad. Además de las exoneraciones, eran frecuentes las deserciones en cuanto se presentaba otra oportunidad en el mercado laboral.

De este modo, la inestabilidad del personal de calle dificultaba la consolidación de una carrera profesional dentro de la institución. En ese nivel, los trabajos de cabo, sargento y vigilante se alternaban con otras ocupaciones (peón, jornalero, vendedor) en un dinámico mercado de trabajo. Una situación parecida aparece en el análisis realizado por Marcos Bretas para el caso de los policías militares en el Río de Janeiro imperial. Allí eran recurrentes entre los agentes las agresiones a los pares, las deserciones, el alcoholismo y el analfabetismo. Sin embargo, a diferencia de Buenos Aires adonde los policías ingresaban por recomendaciones, en Río de Janeiro imperaba un sistema de “reclutamiento forzado indirecto”, es decir, lo que muchas veces se presentaba como una elección voluntaria era en realidad una alternativa para evadir el alistamiento militar, evitando un régimen disciplinario más estricto y peor remunerado (Bretas, 1998).

En Buenos Aires, no solo el reclutamiento era una práctica informal dependiente de la voluntad de las autoridades policiales. Generalmente, en las últimas décadas del siglo XIX, se incorporaban a la policía jóvenes con poca formación, mayoritariamente analfabetos, algunos extranjeros y otros emigrantes del interior del país. ¿Cuáles fueron los primeros intentos por transformar esta situación? En 1880, la primera medida tomada por Marcos Paz fue declarar prescindible a todo el personal, mostrando cierta intención de refundar la policía sobre bases profesionales. En 1881 se publicaron las *Instrucciones para sargentos, cabos y vigilantes* que los comisarios estaban obligados a transmitir oralmente a sus subordinados. Tuvo además la intención de crear la primera Escuela de Sargentos, aunque por motivos presumiblemente presupuestarios quedó reducida a un conjunto de clases en la Comisaría de Inspección. Hubo que esperar hasta 1887, durante la jefatura de Aureliano Cuenca, para que el proyecto llegara a algún puerto. Cuenca había asumido con el manifiesto objetivo de reducir el “carácter militar” de la Policía de la Capital, y el establecimiento de un dispositivo educativo se le presentó como el mejor camino para transformar las aptitudes del personal, adquiriendo un carácter más civil.

La Escuela Teórico-Práctica de Agentes se convirtió no solo en un mecanismo de formación del personal, sino además en la vía de acceso a la institución, ya que contaba con un examen final eliminatorio. Justificando la medida por la escasez de presupuesto, los profesores fueron reclutados entre los empleados de la policía, asignándoles funciones pedagógicas. Los contenidos del curso giraban en torno a las facultades, deberes y obligaciones de los agentes establecidas por la reglamentación vigente. Una vez finalizado el curso –que duraba aproximadamente un mes– se realizaba una evaluación

y quienes aprobaban eran incorporados a distintos servicios. Sin embargo, la escuela no logró estabilidad institucional y fue cerrada en 1889. Dejó un difuso legado: los alumnos fueron repartidos en distintas comisarías a las que se les ordenó hacerse cargo de una capacitación acorde al programa de la escuela. Se estableció, entonces, que para incorporar a un agente de policía debía contar con ciertos conocimientos elementales que eran impartidos por un sargento o cabo en la comisaría. Independientemente de los cambios en los escalafones y ascensos en grados policiales, la delegación de la formación policial en las comisarías perduró durante muchos años.

Otras medidas que se adoptaron para enmendar el vacío dejado por el cierre de la escuela fue la publicación de textos que contenían información básica sobre el oficio policial. No solo los manuales y textos de instrucción sino también la *Revista de Policía de la Capital*, dirigida por los comisarios Antonio Ballvé y Federico López, se editó entre 1888 y 1889 como un intento de instruir a los agentes. Una medida institucional procuró que esa revista fuera ampliamente leída, estableciendo la suscripción obligatoria para todos los agentes (Barry, 2008). Pero estos intentos chocaban contra la estricta limitación que significaba el alto nivel de analfabetismo de los policías.

Cuando Ramón Falcón asumió la jefatura en 1906, atacó como ninguno antes el viejo problema de la calidad moral del personal policial. Primero estableció la educación obligatoria para los agentes analfabetos, autorizando la concurrencia a una serie de clases que dictaban sacerdotes salesianos en el Colegio Don Bosco. Creó, además, la Compañía de Cadetes, un cuerpo de vigilantes uniformados que ingresaban a través de un proceso de instrucción estrictamente militar. Eran requisitos para ingresar a esa carrera: ser argentino, tener entre 20 y 30 años de edad, una estatura mínima de 1.60 metros, gozar de buena salud y de un “buen concepto social”, no haber tenido condenas ni ser reincidente y haber cumplido el servicio militar (Rodríguez, 1987).

De este modo, durante las primeras décadas del siglo xx fue creciendo la idea de organizar profesionalmente las fuerzas policiales sobre una base militarista. Esto se había puesto en evidencia, originalmente, por la opinión de distintos funcionarios y especialistas. Posteriormente, sobre todo en el caso de la ciudad de Buenos Aires, la prensa escrita contribuyó a la difusión de estas ideas, apoyándose en la popularidad y avidez del público por los casos policiales y en el señalamiento de las falencias de la policía.<sup>9</sup> También se comenzaron a dar pasos en este sentido en distintas jurisdicciones provinciales, con medidas aisladas que iban desde el mejoramiento de la infraestructura edilicia, la unificación en el uso de los uniformes para dar mayor

<sup>9</sup> Sobre este tema véase Saítta, 1998: 189-220; y Caimari, 2004: 199-230.

visibilidad y sentido de pertenencia institucional a sus usuarios, y la actualización de los reglamentos de policía.

Hubo diversas iniciativas relacionadas a la formación y capacitación de las policías provinciales durante estas primeras décadas del siglo XX, especialmente a partir de los años treinta. Sin embargo, los ejemplos de Córdoba y Buenos Aires muestran la disparidad de las mismas. Así, la provincia de Córdoba llevó la delantera con la creación de su segunda escuela de policía a partir de 1939. Nada de esto puede verificarse en el caso bonaerense; apenas algunas referencias a la necesidad de dictar “academias” al personal. El interés mayor, en este último caso, pasó más por la reorientación de lealtades políticas que por la formación y capacitación profesional. Ambas instituciones, sin embargo, tuvieron en común la preocupación de incorporar jóvenes sin antecedentes penales y con buena salud. Se implementaron así, tanto en Córdoba como en Buenos Aires, mecanismos de ingreso que incluían estas evaluaciones y recopilación de informes sobre aquellos que aspiraban a ingresar a dichas policías.

Ya en la etapa peronista, se destacó la reforma policial de Adolfo Marsillach en la provincia de Buenos Aires.<sup>10</sup> Este militar buscó un impacto a largo plazo, lo cual puede verse no solo por los aspectos estructurales de la institución policial que reformuló sino por su política educativa. Todas las medidas tomadas tenían su centro de debate en los institutos policiales dedicados a los oficiales, principales destinatarios y buscados protagonistas del cambio. Tanto en la escuela de cadetes (creada antes de su gestión, en 1941), cuyos cursos adquirieron regularidad a partir de entonces, como en el nuevo instituto para formar a los oficiales en actividad –la escuela superior de policía– los alumnos eran permanentemente informados sobre el perfil y la dirección de la reforma en marcha. Las escuelas policiales, en esta estrategia de difusión, actuaban como cajas de resonancia hacia el interior de la fuerza de seguridad provincial respecto de las medidas que se iban tomando. Su éxito se debió, en parte, a que los principales publicistas de la reforma policial en ese ámbito no fueron ni los funcionarios civiles ni los militares que rodeaban a Marsillach, sino los mismos policías.

El sinuoso camino de profesionalización de las policías en Argentina tuvo como preocupación inicial el reclutamiento de una fuerza policial estable y cuyos antecedentes personales y laborales pudiesen ser verificados. Esto ocurrió hacia finales del siglo XIX y principios del XX en la mayoría de los

---

El sinuoso camino de profesionalización de las policías en Argentina tuvo como preocupación inicial el reclutamiento de una fuerza policial estable y cuyos antecedentes personales y laborales pudiesen ser verificados.

<sup>10</sup> La misma tuvo lugar durante la gobernación de Domingo Mercante. Marsillach, su compañero de armas, ocupó la jefatura de policía bonaerense entre 1946 y 1951.

casos estudiados. Posteriormente, a través del sistema de “academias” y de la circulación de las primeras revistas especializadas en temas policiales, se buscó afirmar la instrucción de estos policías ya reclutados. También se procuró la instrucción sistemática de los nuevos reclutas. Pese a los diversos intentos realizados en varias provincias, fue la policía de la capital la primera en contar con una escuela de policía estable a partir de finales de la década de 1910. El resto de las academias policiales provinciales se fueron conformando a partir de los años treinta y cuarenta del siglo xx. Y junto a estos procesos, tuvo lugar la instauración de cursos de perfeccionamiento y especialización profesional que atendieron a la capacitación de los policías en actividad. De manera tal que para mediados del siglo xx asistimos a una instancia madura de profesionalización de las fuerzas policiales argentinas signada por la existencia de institutos educativos propios, leyes que regulaban las carreras policiales y normativas que incluían a todo el personal propio, completando el recorrido histórico iniciado varias décadas atrás.

La consolidación de las escuelas de policía argentinas durante la segunda mitad del siglo xx profundizó la tendencia hacia la formación de una cultura institucional hermética, tan solo abierta a ese núcleo de valores compartidos que comenzaría a denominarse “familia policial”. Desde mediados del siglo xix, como vimos, sucesivas jefaturas se manifestaban preocupadas por las dificultades para imponer un modelo de mando centralizado, una disciplina institucional, una clara separación entre la policía y cualquier otra profesión “civil”. Al contrario, las reformas iniciadas en la década de 1990 tendieron a romper con el sistema de instrucción “endopolicial”, cerrado sobre sí mismo y reticente a los entrometimientos foráneos. Pero, claro, los reformistas no eran parte de la “familia”, provenían del ámbito del derecho y proponían una diversificación de los actores involucrados en la educación policial. Se los acusaba de no saber lo que significaba *ser policía*: esta respuesta unívoca por parte de aquellos que defendían los mecanismos de reclutamiento e instrucción hasta entonces vigentes, da cuenta de una amplia aceptación interna de los ideales de los primeros reformistas.

### Las normas y las prácticas

Para concluir, volvamos sobre los interrogantes planteados al comienzo. Es importante reconsiderar, luego de este somero recorrido por cuatro inclinaciones reformistas, qué idea de reforma policial queda finalmente delineada. Argumentamos que debíamos ampliar la perspectiva temporal para situar

esta cuestión en un horizonte histórico más extendido, teniendo en cuenta en cada caso las continuidades y las rupturas. Pero además es preciso problematizar las estrategias de abordaje de la reforma policial (y de la policía en general) como tema de investigación en el ámbito de las ciencias sociales.

La policía, como sabemos, es una institución que convive con una doble dependencia, muy difícil de ajustar. Por un lado, está subordinada al gobierno del estado en el que opera territorialmente: de aquel procede el poder que la autoriza a hacer uso de la fuerza en determinadas circunstancias y aquel define los lineamientos de su accionar. Por el otro, forma parte de un complejo sistema abocado a la prevención y represión de los delitos, también integrado por el poder judicial y las instituciones penitenciarias. Toda normativa en materia policial debe contemplar esta duplicidad, pero las disputas y negociaciones sobre lo que debería hacer la policía no se agotan en las fórmulas legales.

Se han discutido bastante los lineamientos normativos que deben regir una “policía democrática”, y seguramente se seguirán discutiendo. No debería descuidarse otro frente de análisis: el de las prácticas policiales. Quienes las investigan saben el abismo que existe entre la letra de las normas y las prácticas cotidianas: tal vez sea lo primero que se aprende en un trabajo de campo, ya sea una incursión etnográfica o una pesquisa en archivos históricos. Es probable que esto valga para cualquier organización burocrática, pero la policía presenta la particularidad de hacer de ese mismo hiato una suerte de dogma institucional. Sin ir más lejos, uno de los principales doctrinarios de la Policía Federal Argentina, Enrique Fentanes, transmitía ese principio a sus alumnos del curso de subcomisarios de la Escuela Superior de Policía; y lo hacía con una notable franqueza. “La policía es ejecutiva y activa por excelencia”, escribía en el manual destinado a las clases, y añadía: “en su acción, en cuanto requiera decisiones de nivel gubernativo, los actos decretales y reglamentarios son los menos”. La policía era reconocida así como un poder eminentemente instrumental, una instancia de ejecución de decisiones de gobierno: “en la superior conducción de la institución ha predominado, en todas las épocas, el aspecto ejecutivo en sentido estricto, sobre los administrativos y burocráticos” (Fentanes, 1979: 56).

A pesar de todo, estamos habituados a identificar el debate sobre la seguridad pública con la esfera normativa. Se discuten las leyes orgánicas de las policías, las leyes que regulan la administración del personal de las fuerzas de seguridad, el código penal, los códigos procesales, los códigos contraven- cionales y de faltas. Las reformas policiales a las cuales nos hemos referido no siempre se iniciaron con una modificación normativa y no fueron pocas

las veces que se produjeron significativas transformaciones sin tocar las reglas formales del juego. El estudio de este tipo de reformas no es sencillo: a menudo configuran procesos lentos y poco lineales, disimulados por la inercia de las rutinas oficinescas. A veces sus mentores hacen poco alarde de ellos para salvaguardarse de posibles cuestionamientos internos y externos. Lo cierto es que para reconstruir la historia de las prácticas institucionales de los policías es preciso dotarse de una dosis de paciencia y tiempo para la decantación de conclusiones, no siempre compatible con las urgencias la acción política. Aún así, quizás sea la hora de prestar mayor atención al mundo de las prácticas, relevantes incluso para aquellos que transitan el espinoso territorio del *deber ser*. Es tiempo de discutir, parafraseando a Dominique Monjardet, lo que hace –y lo que ha hecho– la policía. ♦

---

#### Referencias bibliográficas

- BARRENECHE, OSVALDO. *Dentro de la Ley Todo. La justicia criminal en Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina*. La Plata: Al Margen, 2001.
- BARRENECHE, OSVALDO. “Jueces, policía y la administración de justicia criminal en Buenos Aires, 1810-1850”, en Sandra Gayol y Gabriel Kessler (comp.) *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002.
- BARRENECHE, OSVALDO. *Crime and the Administration of Criminal Justice in Buenos Aires, 1785-1853*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2006.
- BARRENECHE, OSVALDO. “La reforma policial del peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, número 186, julio-septiembre 2007.
- BARRY, VIVIANA. “Lecturas de Policía. La Revista de Policía de la ciudad de Buenos Aires”, en Juan Suriano (comp.). Papeles de trabajo No. 3, Dossier *La Prensa como fuente privilegiada en los estudios históricos*. Buenos Aires: IDAES-UNSAM, 2008.
- BERLIÈRE, JEAN-MARC. *Le monde des polices en France XIXe- XXe siècles*. Paris : Complexe, 1996.
- BITTNER, EGON. *The Functions of the Police in Modern Society*. Massachusetts: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1980.
- BLACKWELDER, JULIA; JOHNSON, LYMAN. “Estadística Criminal y Acción policial en Buenos Aires, 1887-1914”, *Desarrollo Económico* No. 93, Vol. 24, 1984.



- BRETAS, MARCOS. "A policía carioca no Imperio", *Estudos históricos*, Vol. 12, No. 22, Rio de Janeiro, 1998.
- BRODEUR, JEAN-PAUL. *Les visages de la police, pratiques et perceptions*. Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 2003.
- CAIMARI, LILA. *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004.
- CAIMARI, LILA. "Suceso de cinematográficos aspectos. Secuestro y espectáculo en la Buenos Aires de los años 30". In L. Caimari (comp.), *La ley de los profanos. Delito, justicia e cultura en Buenos Aires (1870-1940)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica-Universidad de San Andrés, 2007.
- CANSANELLO, ORESTE CARLOS. "Justicias y penas en Buenos Aires. De los bandos del buen gobierno a la Constitución Nacional", en S. Gayol y G. Kessler, *Violencias, delitos y justicia en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, 2002.
- CORTÉS CONDE, RAMÓN. *Historia de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Su desenvolvimiento, organización actual y distribución de sus servicios*. Buenos Aires: Biblioteca Policial, 1937.
- DI MEGLIO, GABRIEL. *¡Mueran los salvajes unitarios! La Mazorca y la política en tiempos de Rosas*. Buenos Aires: Sudamericana, 2007.
- DÍAZ, BENITO. *Juzgados de Paz de campaña en la Provincia de Buenos Aires (1821-1854)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 1959.
- DOMININO, DARÍO. *Escándalos y delitos de la gente plebe: Córdoba a fines del siglo XVIII*. Córdoba: UNC, 2007.
- DUTIL, CARLOS; RAGENDORFER, RICARDO. *La Bonaerense. Historia criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Planeta, 1997.
- EMSLEY, CLIVE. *The English Police: A Political and Social History*. Hemel Hempstead: Wheatsheaf, 1991.
- FENTANES, ENRIQUE. *Compendio de Ciencia de la Policía*. Buenos Aires: Editorial Policial, 1979.
- FREDERIC, SABINA; SAÍN, MARCELO. "Profesionalización y reforma policial: concepciones sobre las prácticas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires", en *Estado, democracia y seguridad ciudadana. Aportes para el debate*. Buenos Aires: PNUD, 2008.
- FRÜHLING, HUGO; CANDINA, AZÚN (eds.). *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*. Santiago de Chile: CED, 2001.
- GALEANO, DIEGO. "En nombre de la seguridad. Lecturas sobre policía y formación estatal", en *Cuestiones de sociología. Revista de estudios sociales*, No. 4, Universidad Nacional de La Plata, 2007.

- GALEANO, DIEGO. “Cuerpos desordenados. La Policía de Buenos Aires y la epidemia de fiebre amarilla de 1871”, en *Miradas sobre la historia social en la Argentina en los comienzos del siglo XXI*. Córdoba: CEH/CEHAC, 2008.
- GANÓN, GABRIEL. “Reforma de la policía: ¿cambio organizacional o estructural?”, en Máximo Sozzo (ed.). *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 1999.
- GARCÍA FERRARI, MERCEDES. *Identificación. Implementación de tecnologías y construcción de archivos en la Policía de la Capital, 1880-1905*, Tesis de Maestría en Investigación Histórica, Universidad de San Andrés, 2007.
- GAYOL, SANDRA. “Entre lo deseable y lo posible: perfil de la policía de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX”, *Estudios Sociales*. Revista Universitaria Semestral, No. 10, año VI, primer semestre 1996.
- GONZÁLEZ, GUSTAVO: “Las reformas policiales en la Argentina: hablando de las estatuas de Naipaul”, en David Bayley y Lucia Dammert (eds). *Seguridad y reformas policiales en las Américas*. México: Siglo XXI, 2005.
- JAIME, RAFAEL ROQUE. *432° Aniversario de la Policía de Córdoba, 1573-2005*. Córdoba: Imprenta Mariela, 2005.
- KALMANOWIECKI, LAURA. “Origins and Applications of Policing in Argentina”, *Latin American Perspectives*, Vol. 27, No. 2, Sage, 2000.
- KAMINSKY, GREGORIO (dir.). *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Edunla, 2005.
- LÓPEZ, Leopoldo C. *Reseña histórica de la Policía de Buenos Aires, 1778-1911*. Buenos Aires: Imprenta y Encuadernación de la Policía, 1911.
- MAIER, JULIO B. “Breve historia institucional de la policía argentina”, en Peter Waldmann (ed). *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké, 1996.
- MARILUZ URQUIJO, JOSÉ M. *La creación de los alcaldes de barrio de Salta*. Salta: R. D’uva, 1951.
- MARTEAU, JUAN FELIX: “Azul casi Negro: la gestión policial en Buenos Aires. Notas para una política policial democrática”, en Roberto Briceño-León (comp.). *Violencia, Sociedad y Justicia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- MONJARDET, DOMINIQUE. *O que faz a polícia. Sociologia da força pública*. São Paulo: Edusp, 2002.
- POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *La Policía de la Provincia de Buenos Aires. Su historia, su organización y sus servicios, La Plata, Taller de impresiones oficiales, 1910*.
- POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Síntesis histórica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (1580-1980), La Plata, 1980*.

- RAFART, GABRIEL. *Tiempo de violencia en la Patagonia. Bandidos, policías y jueces, 1890-1940*. Buenos Aires: Prometeo, 2008.
- REINER, ROBERT. *The Politics of the Police*. London: Wheatsheaf, 1992.
- RETAMOZA, VÍCTOR. *Breve Historia de la Policía de Córdoba*. Córdoba: Victor R. Editor, 1983.
- RICO, ALEJANDRA. *Policías, soldados y vecinos. Las funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de Luján, 2008.
- RODRÍGUEZ, ADOLFO E. *Historia de la Policía Federal Argentina, Tomos VI y VII*. Buenos Aires: Editorial Policial, 1978.
- RODRÍGUEZ, ADOLFO E. *Cuatrocientos años de Policía en Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial Policial, 1981.
- RODRÍGUEZ, ADOLFO. “Reseña histórica de la Escuela de Cadetes Coronel Ramón L. Falcón”, en *Mundo Policial*, No. 55, junio de 1987.
- RODRÍGUEZ, ADOLFO; ZAPPIETRO, EUGENIO. *Historia de la Policía Federal Argentina a las puertas del tercer milenio. Génesis y desarrollo desde 1590 hasta la actualidad*. Bogotá: Editorial Policial, 1999.
- ROMAY, FRANCISCO L. *Antiguos servicios policiales*. Buenos Aires: Editorial Policial, 1939.
- ROMAY, FRANCISCO L. *Los serenos de Buenos Aires (policía nocturna)*. Buenos Aires: Editorial Policial, 1947.
- ROMAY, FRANCISCO L. *Historia de la Policía Federal Argentina, 5 tomos*. Buenos Aires: Editorial Policial, 1975.
- ROSÚA, FERNANDO M. “La reforma policial en la Provincia de Santa Fe”, en *Las reformas policiales en Argentina*. Buenos Aires: CELS, 1998.
- RUIBAL, BEATRIZ. “El control social y la Policía de Buenos Aires (1880-1920)”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. E. Ravignani”*, 3ra. serie, No. 2, Buenos Aires, 1990.
- RUSCONI, MAXIMILIANO A. “Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones”, en *Revista Pena y Estado*, No. 3 (dossier Policía y Sociedad Democrática). Buenos Aires, 1998.
- SÁBATO, HILDA; ROMERO, LUIS ALBERTO. *Los trabajadores de Buenos Aires. La experiencia del mercado. 1850-1880*. Buenos Aires: Sudamericana, 1992.
- SAÍN, MARCELO. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- SAÍN, MARCELO. *El Leviatán Azul. Política y Policía en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008.
- SAÍTTA, SYLVIA. *Regueros de tinta. El diario Crítica en la década de 1920*. Buenos Aires: Sudamericana, 1998.

- SÁNCHEZ LEÓN, PABLO. “Ordenar la civilización: semántica del concepto de policía en los orígenes de la ilustración española”, en *Política y sociedad*, Vol. 42, No. 3, Publicaciones de la Universidad Complutense, Madrid, 2005.
- SOZZO, MÁXIMO (dir.). *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2005.
- SOZZO, MÁXIMO. “Nel nome della democrazia. Riflessione sui processi di riforma poliziale in Argentina”, en *Studi sulla Questione Criminale*, Vol 3, No. 1. Roma: Carocci, 2008.
- TERNAVASIO, MARCELA. “Las reformas rivadavianas en Buenos Aires y el Congreso General Constituyente”, en N. Goldman (dir.), *Revolución, República, Confederación (1806-1852)*. Buenos Aires: Sudamericana, 2005.
- TISCORNIA, SOFÍA (comp.). *Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Antropofagia, 2004.
- TISCORNIA, SOFÍA. *Activismo de los derechos humanos y burocracias estatales. El caso Walter Bulacio*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto y CELS, 2008
- WALKER, SAMUEL. *A critical history of police reform. The emergence of professionalism*. Toronto: Heath and Co., 1978.
- WEINBERGER, BARBARA. “Are the Police Professionals? An Historical Account of the British Police Institution”, en C. Emsley and B. Weinberger (eds.). *Policing Western Europe, Politics, Professionalism, and Public Order*. Westport: Greenwood, 1991.
- WILSON, CHRISTOPHER P. *Cop Knowledge. Police Power and Cultural Narrative in Twentieth-Century America*. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.