



URVIO, Revista Latinoamericana de

Estudios de Seguridad

ISSN: 1390-3691

revistaurvio@flacso.edu.ec

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

Ecuador

González, Gustavo

Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y
condiciones de posibilidad

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, núm. 2, septiembre, 2007,
pp. 154-163

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Quito, Ecuador

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552656564009>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Reforma policial y política: Un complejo entramado de compromisos, resistencias y condiciones de posibilidad

■ Gustavo González¹

Fecha de recepción: agosto de 2007

Fecha de aprobación y versión final: agosto de 2007

Resumen

El presente artículo pretende explorar el campo de la toma de decisiones en cuyo marco se generaron e intentaron implementar los proyectos reformistas del dispositivo policial en la Provincia de Santa Fe, Argentina, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. En este sentido, busca indagar la compleja articulación entre actores políticos, proyectos reformistas, el dispositivo policial y el contexto cultural y político más amplio, en pos de situar un conjunto de elementos de análisis que permita abordar las transformaciones jurídico-institucionales del dispositivo policial como un cúmulo de intervenciones acotadas y de soluciones parciales antes que un programa innovador de transformación global.

Palabras clave: dispositivo policial, reforma policial, contrarreforma, transformaciones,

adaptaciones, actores políticos, discursos, resistencias y condiciones de posibilidad.

Introducción



Este artículo pretende ser un aporte para hacer inteligibles los procesos que posibilitaron que algunas acciones reformistas fueran adoptadas, implementadas y/o legisladas, mientras

que otras no produjeron los efectos proyectados y fueron olvidadas o contrarrestadas. En este sentido, es preciso indagar, más allá de los detalles de las iniciativas reformistas, la trayectoria, pertenencia y motivaciones de los actores que diseñaron, implementaron u obturaron los proyectos reformistas, y los contextos culturales y políticos en que esas opciones fueron actuadas. El desafío es poder comprender la emergencia de la cuestión policial en tanto una “problemática”, entendiendo por tal “(...) la existencia de un haz unificado de interrogantes (cuyas características comunes es preciso definir), que han emergido en un momento dado (que hay que datar), que han sido reformulados varias veces a través de crisis e integrando datos nuevos (hay que periodizar esas transformaciones), y que siguen vivos en la actualidad” (Castel, 1997:19).

Un poco de historia

Al promediar la última década del siglo XX en Argentina, la problemática de la inseguridad urbana² y, asociada a ella, la “cuestión policial”, cobra una marcada visibilidad y relevancia en el campo del intercambio social y político. Tal vez una de sus manifestaciones más simbólicas sea la emergencia —en el sector de las políticas públicas de diferentes jurisdicciones provinciales— de un conjunto de iniciativas de reformas de los dispositivos policiales más o menos ambiciosas (Tiscornia, 2000; Palmieri et al, 2001; Saín, 2002; González, 2005). En esta dirección podemos mencionar experiencias en las que se pretendió realizar una “reforma estructural”, como fueron los casos de la Provincia de Buenos Aires (1997-1998); el de la Provincia de Mendoza (1998) y el de Provincia de Santa Fe (1998-1999). Asimismo, se desplegaron otras acciones reformistas de características más circunscritas y “localizadas”, tendientes a modificar algunas prácticas y rutinas policiales o a introducir transformaciones acotadas a segmentos organizacionales, como fueron los casos de la Policía Federal Argentina y el de las policías provinciales de Córdoba, Salta, San Luis y Chubut (González, 2005).

La concentración temporal del surgimiento de estos procesos reformistas no es un dato menor, pues, sin lugar a dudas, la “necesidad” de transformar los dispositivos policiales se instaló y derramó como una “nueva moda o tendencia”, una especie de mainstream³, la cual en su propio interior cobijaba

2 Es pertinente desarrollar aquí las múltiples y polimorfas razones que dieron sustento a esta “emergencia” de la cuestión de la inseguridad urbana. Al respecto existen numerosos y acabados esfuerzos teóricos y de investigación empírica que han cartografiado el mapa de esta problemática en Argentina durante la década de los noventa. (Ver Sozzo, 2005; Font, 1999; Pegoraro, 1999).

3 Podría afirmarse en este sentido que esta mainstream reformista es solo una de las manifestaciones de un proceso más amplio de

un conjunto de intervenciones o perspectivas aparentemente “contradictorias” que navegan entre dos polos bien diferenciados:

- a. en un extremo, los enfoques⁴ de la “democratización policial”, con medidas “culturalistas” y “legalistas” que trataban de transformar o aggiornar a las instituciones policiales a los principios y valores de un Estado de Derecho y democrático, y
- b. en el otro extremo, los enfoques⁶ cuyas medidas giraban principalmente en torno al aumento o inflación de la severidad policial y penal: los denominados enfoques de “la mano dura” o vertientes del “populismo punitivo” (Sparks, 2001; Sozzo, 2005).⁷

transformaciones operadas en el campo de las políticas de control del delito en las sociedades occidentales de la modernidad tardía, proceso complejo que se ha estructurado como una perspectiva cultural globalizada del control del delito (Garland, 2005), o dicho en términos de Pavarini, como “un punto de vista dominante sobre la penalidad” (2006:150).

4 Hablo de “enfoques” en plural, pues si bien muchos de estos programas reformistas compartieron o comparten puntos en común (de allí la posibilidad de ser reenviados a una categoría que los nomina como un “conjunto homogéneo”), un análisis más pormenorizado o detallado de los mismos nos permitiría visualizar en su interior ciertos presupuestos o estrategias que hablan de una heterogeneidad constitutiva. Ahora bien, desde el plano de una lógica social sumatoria, podría afirmarse que son más los presupuestos que comparten que aquellos sobre los que disienten o se diferencian.

5 Enfoque ortodoxo internacionalmente difundido según lo expresan Shearing y Brogden (1993).

6 Para estos enfoques es extensible lo apuntado en la nota 4 ut supra.

7 Aquí valga una aclaración y una fundamentación en lo que respecta a la formulación de este segundo polo de concentración y clasificación de las reformas policiales: Continuamente, al revisar la literatura producida en nuestros contextos geográficos sobre estos tópicos, puede observa-

En el campo delimitado por estos dos polos se extiende toda una gama de planes y modelos intermedios de reforma policial que en su seno han y siguen haciendo “convivir” iniciativas y acciones que poseen al mismo tiempo una cierta “relación filiatoria” con alguno de los enfoques extremos mencionados. En otras palabras y de forma muy elemental, con el fin de ilustrar esta complejidad, puede decirse que un modelo así pensado y presentado en forma de sucesión nos permite esclarecer la confusión y superar el error recurrente que encontramos en textos académicos y políticos que a la hora de clasificar los planes de reforma policial establecen diferencias determinantes y tajantes al etiquetar y encasillar los planes reformistas en alguno de los dos polos, solapando así las constituciones complejas que estos poseen.

Cada uno de estos enfoques estuvo atravesado y particularizado por los contextos socio-culturales nacionales y provinciales, es decir, esta mainstream sufrió “adaptaciones locales” o una suerte de proceso de “tamización”, “traducción” o “adaptación”. Así emergieron actores políticos, consultores nacionales e internacionales, funcionarios o exfuncionarios policiales (ahora devenidos en especialistas), académicos, etc. (Garland, 2005:190; Sozzo, 2005), como figuras centrales en el desarrollo de dicho proceso.

Los procesos de “adaptación local” se convertirán en un insumo central a la hora de comprender las “contradicciones”, “ambivalencias” o “polarizaciones” de los ensayos reformistas (Garland, 2005: 191), ya que en el escenario siempre cambiante y volátil de las sensibilidades y representaciones sociales dominantes⁸,

se que solo aparecen representados y definidos como “planes o proyectos reformistas” aquellos que en sus vocabularios de motivos y diseño e implementación de acciones concretas se vinculan con la “democratización” policial, mientras que quedan afuera los proyectos que van en dirección opuesta.

8 O aquellas han sido estatuidas al rango de “opinión pública de la mayoría” o aglutinadas bajo las frases “la gente opina”, “la ciudadanía

en lo que se refiere a la problemática de la inseguridad y/o de la cuestión policial, esas “traducciones” operadas por los actores antes mencionados escenificaron la complejidad y heterogeneidad de la mainstream o “recetas” reformistas globalizadas en un campo maniqueista, donde las opciones aparecían en principio (y solo en principio) como mutuamente excluyentes y simplificadas (O’Malley, 2006).

Este proceso de adaptación trajo como consecuencia, por un lado, una simplificación del debate etiológico local en cuanto a las potenciales explicaciones de las “crisis de inseguridad y de la cuestión policial”; y por otro, dejó estructurado un abanico amplio de posibles “intervenciones” o “recetas” más o menos “efectistas” o más o menos complejas, a las cuales los actores políticos de turno recurrirían en períodos preelectorales o bien al momento deemerger algún evento que conmocionara las sensibilidades o las demandas sociales y que fuera acorde con las variantes etiológicas o factores de explicación simplificados de la “crisis de seguridad” o “de la cuestión policial”.

A continuación indagaremos el terreno de los múltiples y complejos factores que constituyeron al dispositivo policial como un campo a ser “gobernado” o “gestionado” por los actores políticos en la Provincia de Santa Fe en forma más o menos perentoria. Asimismo, examinaremos las motivaciones y procesos de pensamiento de los operadores políticos que seleccionaron e implementaron ciertas iniciativas reformistas y los contextos culturales y políticos donde esas elecciones fueron convocadas.

Reforma y “contrarreforma” en la Provincia de Santa Fe

En la Provincia de Santa Fe, en el período que va desde 1983 hasta la actualidad, es posible identificar cuatro momentos más o menos diferenciados en cuanto a política

demandas, pide”, etc.

policial. Surgen como datos significativos, en primer lugar, que desde el año 1983 hasta la actualidad todos los gobernadores han pertenecido al mismo signo político, el Partido Justicialista (PJ); y en segundo lugar, que los últimos tres períodos coinciden con los cambios de gestión provincial. La secuencia temporal puede dividirse de la siguiente forma: a) un primer período ubicado entre el año 1983 y el año 1994; b) un segundo período, que va desde 1995 hasta 1999 (primer gobierno del ingeniero Jorge Obeid, de diciembre de 1995 a diciembre de 1999); c) un tercer período, desde finales de 1999 hasta el año 2003 (segunda gestión de gobierno de Carlos Reutemann (de diciembre de 1999 a diciembre de 2003); y e) un cuarto período, que transcurre desde finales de 2003 hasta la actualidad (segundo gobierno del ingeniero Obeid).⁹

1983-1994: La cuestión policial fuera de la agenda democrática

En la Provincia de Santa Fe, en sintonía con lo acontecido a nivel nacional, este fue un período donde la cuestión policial y la problemática de la inseguridad urbana no aparecían como campos a gestionar prioritariamente mediante políticas públicas. Específicamente en el terreno de la política policial no existieron grandes innovaciones ni proyectos que estuvieran dirigidos a reformar la institución policial. Por el contrario, se puede decir que existió una cierta continuidad con las formas anteriores al nuevo período democrático de gestionar desde la esfera gubernamental el dispositivo policial, basadas en una continua

9 No pretendo aquí realizar una descripción del stock de las iniciativas y estrategias reformistas desplegadas y/o proyectadas en cada uno de los períodos mencionados (tarea que ya he desarrollado en forma individual y colectiva. Ver González, 2005, Sozzo et al, 2005), sino que solamente pretendo identificar y explicitar un plexo de elementos o factores más relevantes que nos permitan caracterizar o singularizar los mencionados períodos.

delegación a la institución policial del diseño y ejecución de políticas en esta materia, a pesar de que desde el regreso al sistema democrático la policía santafesina presentaba altos índices de corrupción, violencia policial y prácticas sistemáticas de violación a los derechos humanos¹⁰.

1995-1999: Período de turbulencia

En este arco temporal se desplegaron y/o proyectaron (con diferentes y variados impactos) un conjunto de intervenciones reformistas del dispositivo policial, cuyo lema motivó fue generar —expresado por los mismos actores políticos—, “una policía democrática”, “una policía respetuosa de los principios del Estado de Derecho”¹¹. Es decir, que en términos de la racionalidad política, este plan de reforma estaba marcadamente orientado hacia el polo de la “democratización policial”.

En esta jurisdicción provincial en el transcurso de la década de los noventa, el incremento sostenido de los “delitos normales”

10 Al respecto, en un documento gubernamental elaborado por el equipo de gestión del gobernador Obeid, se concluía que: “la utilización de la policía para la persecución del adversario político e ideológico ha sido un recurso habitual de gobiernos civiles y militares. Los altos niveles de impunidad alcanzados durante la última dictadura y que, en gran medida, se extendieron en el proceso de transición democrática, también dejaron sus marcas en las fuerzas policiales. De la misma manera, los niveles actuales de corrupción conspiran contra la legitimidad de la policía en la sociedad” (Sagarduy y Rosúa: 1999).

11 Estas afirmaciones se obtuvieron a través de la realización de entrevistas en profundidad con funcionarios gubernamentales que llevaron adelante el diseño y gestión de la política policial y de seguridad de dicha gestión. Así también, muchas de estas afirmaciones se recolectaron a partir del levantamiento de documentos y planes gubernamentales y de las declaraciones de funcionarios provinciales registrados en los diarios provinciales más importantes, a saber: diarios La Capital, El Litoral, Rosario 12, La Opinión.

registrados¹² y el aumento de la sensación de inseguridad y del temor al delito determinaron que la seguridad urbana se transformara en una problemática “visible”. Por otra parte, la no adecuación de los organismos de seguridad a las actuales circunstancias determinó que la cuestión de la seguridad pronto se convirtiera en un punto neurálgico de las preocupaciones y demandas de los habitantes de esta provincia (González, 2005).

A partir de 1996, y teniendo en cuenta el preocupante diagnóstico sobre la institución policial¹³, el nuevo gobierno provincial comenzó a impulsar un plan integral de reforma policial, desplegando un conjunto de acciones cuya finalidad común era alcanzar tres “objetivos políticos de seguridad”: I) “restablecer la confianza entre la policía y la comunidad”; II) “mejorar la formación del personal policial”; y III) “reconstruir la capacidad disciplinaria de la fuerza policial y avanzar en un proceso de depuración interna” (Sagarduy-Rosúa, 1999, Sozzo et al., 2005:107).

Para lograr estas metas se promovieron varias acciones, de las cuales se pueden destacar: la puesta en funcionamiento de las denominadas Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria en las ciudades más densamente pobladas de la provincia; la modificación

del sistema de reclutamiento y de los planes de formación y capacitación del personal policial a través de la introducción de contenidos “democráticos”, tales como materias de derechos humanos, derecho constitucional, etc.¹⁴; modificaciones organizacionales tendientes a romper las estructuras esquemáticas y verticales de la institución policial; y la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos (DPAI) para la generación de un novedoso mecanismo de control interno de la actividad policial. Asimismo, se intentaron implementar reformas legislativas por medio de la remisión a la Legislatura Provincial del proyecto de “Ley de Organismos de Seguridad Pública de la Provincia”, que pretendía derogar la Ley Orgánica de la Policía Provincial y la Ley del Personal Policial, cuerpos normativos de marcada impronta “militarista”.

En este primer período aparece como un dato relevante y particular la exposición y explicitación mediática de las acciones reformistas implementadas o a implementar, tanto de boca del mismo Gobernador, como del Ministro de Gobierno, asesores, legisladores provinciales, funcionarios policiales, etc. (seleccionados como íconos o portadores de los vientos de reforma al interior de la institución policial): una suerte de estructuración

12 La evolución de la cantidad de hechos delictuosos en la Provincia de Santa Fe pasó de un total de 56 697 en el año 1992 a 72 024 en el año 1996 (cfr: DNPC-SNIC, 1997).

13 En este análisis diagnóstico se describía a la policía santafesina como una institución donde se registraba un “alto grado de militarización de la policía, la sensación de impunidad de sus miembros, su autonomía institucional con respecto al poder político, la anarquía evidenciada en el predominio de los objetivos individuales o grupales, legales o ilegales, frente a los objetivos institucionales, la existencia de pujas internas y la desconfianza del personal subordinado a sus superiores, como elementos centrales generadores de su des prestigio público en un contexto de creciente aumento de la criminalidad y sensación de inseguridad (Sagarduy y Rosúa, 1999; Aimar; González; Montero y Sozzo, 2005: 47-48).

14 Diario La Capital del 18/09/1998 pp. 4: “Los cadetes de policía debaten sobre los derechos humanos”. Allí podemos encontrar afirmaciones de funcionarios policiales y cadetes en formación que sostienen que la capacitación en derechos humanos sirve para “cambiar la imagen que tiene la sociedad de la institución (...). Los futuros oficiales tenemos que cambiar la mala imagen que tiene la sociedad sobre la policía en cuanto a los derechos humanos”. “Debemos capacitar a los policías del siglo XXI en derechos humanos y no esconder la cabeza como aveSTRUZ o barrer debajo de la alfombra un tema tan polémico como éste”. “No existe una división entre policías y derechos humanos. Nosotros somos iguales al resto de las personas”. Ver también el diario La Capital del 6/09/1998, pp. 8: “Seminario para capacitar a la policía rosarina. Derechos humanos y prevención de la violencia sexual son temas que abordarán los especialistas”.

o intento de configuración simbólica de vocabularios de motivos reformistas. El despliegue de esta fundamentación discursiva del programa de reforma policial en la arena pública se materializó ya fuera mediante la presencia rutinaria de declaraciones en los mass media o en la presentación de documentos o trabajos en diferentes ámbitos públicos por representantes o asesores del Ministerio de Gobierno, funcionarios policiales, etc. Esto derivó en un proceso similar de lo que Mathiesen (1997) denomina como la configuración de un mecanismo de poder paralelo al Panóptico —en clave foucaultiana—, esto es, la emergencia del Sinóptico: nueva técnica de poder donde muchos (los ciudadanos) observan en forma creciente a unos pocos (los actores políticos), producto de la progresiva “mediatización” de la agenda y los debates políticos.¹⁵

Por otro lado, prontamente se explicitaron las acciones reformistas, irrumpieron en el debate público marcadas resistencias y propuestas opuestas que tuvieron como puntos de erogación, en primer lugar, ciertos sectores de la institución policial, efecto previsible en tanto organización burocrática que reacciona defensivamente ante “las acciones invasivas” del exterior.¹⁶ En segundo lugar, las resis-

tencias se manifestaron en el seno del mismo partido gobernante (PJ), aglutinadas en el terreno legislativo en el denominado bloque reutemanista¹⁷. También aparecieron resistencias y propuestas alternativas en diferentes dispositivos institucionales gubernamentales¹⁸ y en las denominadas segundas líneas ministeriales o “capas geológicas burocráticas” dejadas por los gobiernos anteriores.

Esta fragmentación o heterogeneidad de posicionamientos de actores políticos (aún

superiores— que han llegado a tales puestos a través de un arduo trabajo, cimentando su experiencia con cursos obligatorios de perfeccionamiento, por lo que se han enriquecido notablemente sus conocimiento teóricos y prácticos”. En lo que se refiere a la “supuesta autonomía” de la institución policial, tal cual aparecía mencionado en el diagnóstico de situación elaborado por el gobierno provincial, el mencionado funcionario policial sosténía que “(...) tal autonomía no existe... se observa una paulatina y progresiva acción de debilitamiento de los mandos policiales en sus jerarquías más altas... son totalmente negativas las medidas adoptadas por el actual Ministro de Gobierno y el Subsecretario de Seguridad Pública que culminaron con el descabezamiento de todos los comisarios generales en actividad”. Por último, en lo que se refiere al plan del Ministerio de Gobierno de “crear una policía democrática, pues esta no se había adaptado a la democracia” opinaban que “es igual que retrotraerse a la década de los sesenta, cuando los jefes políticos departamentales eran manejados, lamentablemente, como títeres por el partido político al cual pertenecían. En estos tres años solo hubo algunas acciones y anuncios efectistas, tales como la creación de la DPAI, que resultaron únicamente cambios de denominaciones y sirvieron de “distracción nada más”. (Ver diario La Opinión del 27/08/1998, pp. 14: “El proyecto de Reforma Policial genera malestar en miembros de la institución”).

17 El nombre hace referencia a los legisladores que respondían a las directivas del anterior gobernador provincial Carlos A. Reutemann (1991-1994).

18 Por ejemplo, el Plan de Reforma propuesto por el entonces defensor del pueblo, asesorado por un comisario general retirado, que había cumplido funciones durante el gobierno militar.

15 Una asesora del entonces Ministro de Gobierno, haciendo referencia a esta situación, sostenía en una entrevista: “(...) cada vez más se goberna con las tapas de los diarios y lo que aparece en radio y televisión. Desde el gobierno usted puede proyectar una agenda de trabajo diaria y si quiere hasta semanal, pero esta se ve rápidamente modificada por los acontecimientos cotidianos. Es algo así como intentar gobernar algo que se modifica todo el tiempo. Esto es lo más complicado de estar acá, gestionar la emergencia, lo que a su vez no permite detenerse a pensar, reflexionar o proyectar porque las demandas te desbordan”.

16 En una entrevista periodística un funcionario policial representante de un grupo opositor afirmaba: “La policía de la provincia es una institución como tantas otras, profesionalizada, y como tal, debe estar dirigida por hombres entendidos en la materia, no por civiles, llámeselos en este caso profesionales de la misma institución —con grados

cuando pertenezcan al mismo partido gobernanте) en lo que refiere al apoyo o resistencia a la implementación de políticas públicas en este sector muestra cómo estas intervenciones estatales son sometidas regularmente a las lógicas y prácticas de negociación política y parlamentaria. Es más, en reiteradas oportunidades los proyectos de reformas amplias y estructurales que tienen como fin posibilitar su discusión son acompañados de otros proyectos en los cuales se discuten distribuciones y prebendas presupuestarias.¹⁹

1999-2003: En búsqueda del puerto de la “contrarreforma”

El discurso y esa actitud “reformista en sentido democrático” constituyeron una plataforma desde la que la gestión del gobernador Reutemann, que siguió a la de Jorge Obeid, proyectó una serie de intervenciones dirigidas a diferenciarse del discurso y actitud reformista de la anterior gestión sobre el gobierno de la institución policial.

19 En una entrevista, un funcionario político que ocupó un lugar neurálgico en la toma de decisiones de la política policial del primer y segundo gobierno de Obeid, haciendo referencia a esta cuestión señalaba: "para que una ley te salga aprobada tenés que negociar presupuestariamente con los senadores y diputados de turno, es decir, la aprobación de una ley puede costar 'x' cantidad de subsidios, cargos, rotondas en pueblos, etc, si no te la boicotean, hacen alianzas con los intendentes o con los jefes policiales de su departamento o con las segundas líneas de los ministerios. Cuando ganas una elección tu partido puede aspirar a colocar la primera y tal vez la segunda línea de los ministerios, y a veces ni siquiera la primera. Eso hace complejo poder lograr algo y explica por qué a veces con la voluntad no basta. Vos podés tener las mejores intenciones pero en determinados momentos tenés que negociar y a veces claudicar algo para que te apoyen. Esto en momentos de diálogo, ni qué hablar cuando las cosas se complican. Ahí la oposición es abierta pero silenciosa, te 'cajonean' un expediente, siempre falta algún requisito".

Esta impronta “contrarreformista” se vio plasmada en un conjunto de decisiones y expresiones de motivos de las cuales podemos mencionar: a) las propias declaraciones del nuevo Ministro de Gobierno, Justicia y Culto, quien al momento de definir la impronta de su gestión señaló que esta marcaría un impasse en cuanto a la política policial que se había desarrollado hasta el momento²⁰; b) para el cargo de Subsecretario de Seguridad Pública, del cual depende la fuerza policial, se designó a un funcionario que tenía antecedentes de haber desempeñado funciones dentro de los servicios de inteligencia durante la dictadura militar; c) desde la sede ministerial y la Subsecretaría de Seguridad se llevó adelante una política de “persecución” de los funcionarios policiales jerarquizados que habían participado activamente en las iniciativas de reforma policial del gobierno provincial anterior; d) tanto el Gobernador Reutemann como el Ministro de Gobierno se opusieron abiertamente a los intentos de sindicalización policial; e) en el terreno legislativo se obturaron los intentos de discusión parlamentaria de los proyectos de reforma legal con respecto a la institución policial que habían sido elaborados por el gobierno provincial anterior; d) se propusieron proyectos legales tendientes a ampliar las facultades policiales en materia de detención y requisas; e) existió un aumento de las partidas presupuestarias para reforzar los dispositivos policiales en términos de armamentos,

20 En el acto de puesta en función del nuevo Jefe de la Policía Provincial, el ministro mencionado afirmó: "El proyecto de reforma policial de Roberto Rosúa, ex ministro de gobierno, quedó sepultado (...). No estamos aquí para proteger derechos de los delincuentes (...), debemos distanciarnos de las llamadas 'posturas garantistas a ultranza'. Una sociedad funciona con normas que tienen que ser cumplidas por todo el mundo y el que se sale de esas pautas, pasa a ser un enemigo de la sociedad, un marginal, y la sociedad tiene que defenderse. (El Litoral, 17 de enero de 2000, pp. 10: "No estamos aquí para proteger delincuentes").

movilidades, pertrechos, así como también un crecimiento ostensible de la cantidad de efectivos²¹. En términos globales se expresó un marcado “endurecimiento” en la gestión de todas las áreas relacionadas con la seguridad urbana (Sozzo, et al 2005:51).

Es evidente el alineamiento de esta nueva gestión con el enfoque opuesto al esbozado por la gestión Obeid. En este sentido se observa que las medidas y acciones giraron principalmente en torno al aumento o inflación de la severidad policial y penal: los denominados enfoques de “la mano dura” o en otros términos, una especie de “populismo punitivo”.

2003-2006: Tensa calma

En diciembre del año 2003 Jorge Obeid asumió nuevamente el gobierno provincial. Durante el año 2004 se observaron algunos gestos políticos que marcaron un distanciamiento del momento más claramente “contrarreformista” del gobierno anterior, principalmente a partir de un cambio de gabinete que llevó nuevamente al Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto a Roberto Rosúa (uno de los mentores principales de la “primera” reforma). Se anunció la confección de un proyecto de ley de reformas de la Ley del Personal Policial y se lo envió a la Legislatura Provincial. Además, se designó por primera vez como Jefe de Policía a una mujer, Leyla Perazzo, abogada y policía retirada que había estado al frente de la DPAI desde su creación en 1998.

Si bien en este período aparece un cierto impulso de retomar las coordenadas reformistas de la primera gestión, la segunda no adquiere “la visibilidad” pública de la anterior; es un período de pacificación discursiva y de escasas acciones de alto impacto público: transcurre un lapso de tensa calma que solo se ve alterado ante la aparición de ciertos eventos

21 La Capital, 16 de febrero de 2000: “La provincia se rearma para combatir el delito”, tapa y pp. 3.

que obligan a los actores políticos a “dar una respuesta” más o menos conciliadora de los intereses y posicionamientos en juego. En un sentido general se puede afirmar que si bien la problemática de la seguridad y la cuestión policial sigue ocupando un lugar importante en la arena de las demandas sociales y políticas, dicho lugar no es tan central, sino que ha sido levemente desplazado de las ansiedades públicas.

Por otro lado, en términos de correlación y consenso de fuerzas políticas que actúen como plafón para poder accionar y profundizar intervenciones reformistas, el escenario se presenta aún más complejo que en la gestión 1995-1999. Hay una marcada debilidad política del segmento político gobernante, tanto en lo que respecta a la oposición exterior como al interior del propio partido²². Un indicador interesante de este estado de cosas es que durante este último período se sancionaron dos cuerpos legales de vital importancia en el campo de la política policial: por un lado, la creación del Instituto de Seguridad Pública²³ y

22 Refiriéndose a este último estado de situación, un funcionario de la cartera de seguridad entrevistado sostén: “Esta situación es totalmente distinta de la anterior; ahora sí es mucho más complicado. El gobernador llega con fuertes limitaciones políticas y en cuanto a lanzar las políticas de reforma. Ahora hay que ser mucho más cauto, sí o sí debés negociar con los otros actores (legisladores, ministerios, policías, etc). El desafío es continuar con el programa proyectado pero cuanto menos debate genere es mejor, pues allí surgen las oposiciones y las acciones de boicoteo.... La gestión anterior del gobernador Reutemann al tomar medidas que iban en contra de nuestra propuesta anterior posibilitó que al interior de la policía se reacomoden los sectores duros u opositores. Eso creó un cierto descrédito de las reformas implementadas, entonces debes ser más cuidadoso al momento de tomar decisiones (...) el impacto de la anterior gestión fue negativo, debilitó principalmente la posición del ministerio en la negociación de los proyectos de ley, ni qué hablar de ciertos sectores de la oposición política y de la propia policía”.

23 Ley 12333.

por otro, la sanción de la nueva Ley del Personal Policial²⁴. Si bien se sancionaron con fuertes modificaciones respecto de la propuesta original del Ministerio de Gobierno (ello como producto de la negociación parlamentaria), estas acciones tuvieron ínfimo o casi nulo impacto mediático.

A modo de conclusión

En definitiva, las iniciativas reformistas navegaron y navegan en un mar complejo de entramados, de complicidades, de resistencias y condiciones de posibilidad que obturan o bien habilitan la implementación de ciertas intervenciones. Esto constituye un indicador del debilitamiento y precariedad de las “convicciones” de los actores políticos, lo cual posibilita que ante el menor cambio en la conformación del escenario público o ante la potencial exposición negativa y la pérdida de imagen o consenso que conlleva, estos actores rápidamente puedan apelar y hacer “convivir” estrategias aparentemente contradictorias entre sí, suspender o directamente archivar acciones de su programa inicial²⁵. En decir, pueden elegir direccionarse hacia puertos diferentes o anclarse esperando que el temporal pase. En el mar de las relaciones políticas actuales la cuestión pasa por no hundirse.

Tal vez en ese contexto puede comprenderse la emergencia de la mainstream reformista globalizada y sus múltiples adaptaciones políticamente locales en nuestro territorio. En

otros términos, este es un fenómeno que no es privativo de algunas realidades nacionales y/o provinciales, sino que está universalmente esparcido. De allí que sería tal vez erróneo buscar las explicaciones en las políticas de tal o cual Estado o tal o cual partido, aunque (y esto no debe sonar contradictorio) también sería equivocado neutralizar el efecto de los contextos políticos locales en la forma final de estructuración del fenómeno.

Los políticos necesitan legitimar su posición en términos de votos. Por eso se vuelve importante mostrar los resultados eficaces de su política policial medidos en términos de “soluciones al problema de la seguridad”. Esto pude acarrear “consecuencias no deseadas” para las acciones reformistas, en particular aquellas tendientes a “democratizar” los dispositivos policiales que en nuestro contexto se focalizaron en estatuir y consolidar los mecanismos de control de la actividad policial, lo cual no necesariamente implica una mejoría de la performance policial en el control de la criminalidad. De allí que es un grave error iniciar un proceso de reforma policial para acabar con las prácticas policiales violentas y violatorias de los derechos de los ciudadanos, al ofrecerla en términos simbólicos, por parte de los actores políticos, como la “receta” que mejorará la eficiencia institucional (esto último sí atrae el voto ciudadano), pues no es ese exactamente el objetivo de este tipo de reformas.

En este sentido parecería que la suerte de los procesos reformistas está atada a la existencia de un contexto donde la cuestión policial no constituye un objeto de “politización tradicional excesiva”, condición de posibilidad un tanto impensable en un escenario de “politización creciente” de los debates vinculados a las políticas de seguridad. □

24 Ley 12521.

25 El mismo funcionario sostenía: “muchas veces cuando la opinión pública y los hechos que aparecen en los medios son contrarios a tu plan o sirven para alimentar las críticas, debés bajar los decibeles o hasta algunos salen a decir en los medios ciertas cosas que van en contra de las decisiones que han tomado con anterioridad, o bien dicen algo a los medios y al interior negocian para que las cosas no salgan mal. Muchas veces tenés que calcular los costos y beneficios y luego decidir qué camino tomar para mantener el rumbo, y eso es difícil”.

Bibliografía

- Aimar, V.; González, G.; Montero, A., 2005, “Política, policía y violencia en la Provincia de Santa Fe”, en M. Sozzo, “director”, *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, Centro de Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.
- Castel, Robert, 1997, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del trabajo asalariado*, Paidos, Bs As.
- Garland, David, 2005, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Gedisa, Barcelona.
- González, Gustavo, 2003, *Las Reformas Policiales en la Argentina: Hablando de las Estatuas de Naipul*, Proyecto: “Seguridad Pública y Reforma Policial en las Américas”, The México Project, Center for Latin American Studies, Georgetown University (mimeo).
- González, Gustavo, 2005, “Intentos de Reformas Policiales en la Argentina: los casos de la Provincia de Santa Fe y Buenos Aires”, en Dammert, L. y Bailey, J., “coordinadores”, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Siglo XXI, México.
- Mathiesen, Thomas, 1997, “The viewer society: Michel Foucault’s Panopticon revisited”, en *Theoretical Criminology*, pp. 215-234.
- O’Malley, Pat, 2006, *Neoliberalismo, riesgo y justicia penal*, Ad-Hoc, Bs As.
- Palmieri; Filippini y Thomas, 2001, *La Reforma Policial en la Provincia de Buenos Aires*, documento preparado para el XXIII Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), Washington, 6-8 septiembre.
- Pavarni, Máximo, 2006, *Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*, Ad-Hoc, Bs As.
- Rosúa, Fernando, 1998, “La Reforma Policial en la Provincia de Santa Fe”, en CELS: *Las Reformas Policiales en la Argentina*, Bs. As., pp. 37-67.
- Sagarduy, Ramiro y Fernando Rosúa, 1999, “La seguridad en el Estado de Derecho. Algunas medidas posibles”, en Sozzo, M., “editor”, *Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques*, Editorial UNL, Santa Fe.
- Saín, Marcelo, 2002, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, FCE, Bs. As.
- Shearing, Clifford y Brogden Mike, 1993, *Policing for a New South Africa*, Routledge, London.
- Sparks, Richard, 2001, “Bringin it all back home: populism, media coverage and the dynamic of locality and globality in the politics of crime control” en Stenson, K. y Sullivan, R., “editores”, *Crime, Risk and Justice*, William Publishing, Devon, 194-213.
- Sozzo, M.; González, G; et al, 2000, ¿Más allá de la disciplina policial? Transformaciones de los mecanismos de control interno de la actividad policial en la Provincia de Santa Fe”, en *Delito y Sociedad*, N. 14. pp. 123-160.
- Sozzo, Máximo, 2005, *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*, Centro de Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, 2005.
- Sozzo, Máximo, 2005, “Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina” en Dammert, L. y Bailey, J., “coordinadores”, *Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y desafíos*, Siglo XXI, México.
- Tiscornia, Sofía, 2000, “Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales”, en *Delito y Sociedad*, N. 14, UNL: Santa Fe, pp. 9-20.