



Sociedad Argentina de Sociología Jurídica



UNIVERSIDAD NACIONAL
DEL LITORAL
Facultad de Ciencias Jurídicas
y Sociales

8^{vo} Congreso Nacional
de **Sociología Jurídica**
"derecho, democracia y sociedad"

Comisión 3: Delito, castigo y sociedad.

*Dispositivo policial y actores gubernamentales: hacia una politización creciente de las reformas
policiales*

Gustavo Gonzalez¹

¹ Docente e Investigador del "Programa Delito y Sociedad", Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. e-mail: gusgonz@fcjs.unl.edu.ar



Introducción

El presente abordaje pretende ser un aporte a los fines de hacer inteligible los procesos que posibilitaron que algunas acciones reformistas fueran adoptadas, implementadas y/o legisladas, mientras que otras no produjeron los efectos proyectados o directamente fueron olvidadas o contrarrestadas. En este sentido es preciso indagar, mas 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 “problematización”, 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

Promediando la última década del siglo XX en Argentina, la problemática de la in/seguridad urbana² y asociado a ella la “cuestión policial”, cobran una marcada visibilidad y relevancia en el campo del intercambio social y político, siendo tal vez una sus manifestaciones más simbólicas la emergencia - en el sector de las políticas públicas de diferentes jurisdicciones provinciales - de un conjunto de iniciativas de reformas, más o menos ambiciosas, de los dispositivos policiales (Tiscornia, 2000; Palmieri et al, 2001; Saín, 2002; Gonzalez, 2005). En esta dirección podemos mencionar experiencias en las que se pretendió realizar una “reforma estructural” como fueron los casos de 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 circunscriptas 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 (Gonzalez, 2005).

² Nos es pertinente desarrollar aquí las múltiples y polimorfas razones que dieron sustento a esta “emergencia” de la cuestión de la in/seguridad urbana, al respecto existen numerosos y acabados esfuerzos teóricos y de investigación empírica que han cartografiado el mapa de esta problemática en la Argentina durante la década del 90 (Ver Sozzo, 2005; Font, 1999, Pegoraro, 1999)



La concentración temporal del surgimiento de estos procesos reformista, 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 “mainstream”³, la cual en su propio interior cobijaba un conjunto de intervenciones o perspectivas aparentemente “contradictorias” que navegaban entre dos polos bien diferenciados:

- a) en un extremo los enfoques⁴ de la “democratización policial” con medidas “culturalistas” y “legalistas”⁵ tratando de transformar o aggiornar a las instituciones policiales a los principios y valores de un Estado democrático de Derecho, y,
- b) en el otro extremo, los enfoques⁶ cuyas medidas giran principalmente en torno al aumento u inflación de la severidad policial y penal, los denominados enfoques de “la mano dura”, o vertientes del “populismo punitivo” (Sparks, 2001; Sozzo, 2005).⁷

En el campo delimitado por estos dos polos se extiende toda una gama de planes y modelos de reforma policial intermedios 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 enfoque extremos mencionados. Dicho en otras palabras y de forma muy elemental a los fines 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, los que a la hora de clasificar los planes de reforma policial lo hacen estableciendo

³ Podría afirmarse en este sentido que ésta “mainstream reformista” es solo una de las manifestaciones de un proceso más amplio de transformaciones operadas en el campo de las políticas del 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 término de Pavarini (2006:150), como “un punto de vista dominante sobre la penalidad”.

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 de las mismas. Ahora bien, desde el plano de una lógica social sumatoria, podría afirmarse que son más los presupuestos en común que comparten que aquellos sobre los que disienten o se diferencian.

⁵ Enfoque ortodoxo internacionalmente difundido según lo expresan Shering-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 relevar la literatura producida en nuestros contextos geográficos sobre estos tópicos, puede observarse que solo aparecen como 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 quedando por fuera los proyectos que van en dirección opuesta.



diferencias determinantes y tajantes etiquetando y encasillando los planes reformistas en alguno de los dos polos, solapando así las constituciones complejas que estos poseen.

Desde ya que cada uno de estos enfoques estuvieron atravesados y particularizados por los contextos socios-culturales nacionales y provinciales, es decir que esta “mainstream” sufrió “adaptaciones locales” o una suerte de proceso de “tamización”, “traducción” o “adaptación”, emergiendo como figuras centrales en el desarrollo de dicho proceso actores políticos, consultores nacionales e internacionales, funcionarios o exfuncionarios policiales (ahora devenidos en especialistas), académicos, etc. (Garland, 2005:190; Sozzo, 2005).

Los procesos de “adaptación local” se convertirán en un insumo central a la hora de poder comprender las “contradicciones”, “ambivalencias” o “polarizaciones” de los ensayos reformista (Garland, 2005: 191). Esto es, que en el escenario siempre cambiante y volátil de las sensibilidades y representaciones sociales dominantes⁸, en lo que refiere a la problemática de la in/seguridad 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 maniqueísta, 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 in/seguridad 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, de las cuales los actores políticos de turno recurrirían en períodos preelectorales o bien al momento de emerger algún evento que conmocione las sensibilidades o la demandas sociales y esté acorde con las variantes etiológicas o factores de explicación simplificados de la “crisis de seguridad” o “de la cuestión policial”.

Seguidamente 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, así como examinar las motivaciones y procesos de pensamiento de los operadores políticos que seleccionaron e

⁸ O aquellas han sido estatuidas al rango de “opinión pública de la mayoría” o aglutinadas bajo la frase “la gente opina”, “la ciudadanía demanda, pide”, etc.



implementaron ciertas iniciativas reformistas y los contextos culturales y políticos donde esa elecciones fueron convalidadas.

Reforma y “contrarreforma” en la Provincia de Santa Fe

En el período que va desde 1983 hasta la actualidad en el caso de la Provincia de Santa Fe, es posible identificar cuatro períodos mas o menos diferenciados en cuanto a política policial se refiere, surgiendo como datos significantes, 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 temporalmente entre el año 1983 hasta el año 1994; b) el segundo que va desde 1995 hasta 1999 (primer gobierno del Ingeniero Jorge Obeid, diciembre de 1995-diciembre de 1999; c) El tercer segmento desde finales de 1999 hasta el año 2003 (segunda gestión de gobierno Carlos Reutemann (diciembre de 1999-diciembre de 2003); e) y un cuarto período, que transcurre desde finales de 2003 hasta la actualidad (segundo gobierno del Ing. 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 es un período donde la cuestión policial y la problemática de la in/seguridad 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 delegación del diseño y ejecución de políticas en esta materia en manos de la propia institución policial. Ello a pesar que desde el regreso al sistema

⁹ No pretendo aquí realizar un relevamiento detallado 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, cfr. al respecto Gonzalez, 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.



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 reformista del dispositivo policial, cuyo leí motiv fue generar, expresado por los mismos actores políticos, “una policía democrática”, “una policía respetuosa de los principio del Estado de Derecho”¹¹. Es decir que en términos de de 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 del 90’, el incremento sostenido de los “delitos normales” registrados¹², el aumento de la sensación de inseguridad y del temor al delito, determinó que la seguridad urbana se transformara en una problemática “visible” y la no adecuación de los organismos de seguridad a las actuales circunstancias, determinó que la cuestión de la seguridad prontamente se convirtiera en un punto neurálgico de las preocupaciones y demandas de los habitantes de esta provincia (Gonzalez, 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 la de alcanzar tres “objetivos

¹⁰ Al respecto, en un documento de gubernamental de relevamiento-diagnóstico, 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 y 1999).

¹¹ Estas afirmaciones se obtuvieron 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 del relevamiento de documentos y planes gubernamentales como de las declaraciones de funcionarios provinciales registrados en los diarios provinciales más importantes, a saber: Diarios “La Capital”, “El Litoral”, “Rosario 12”, “La Opinión”.

¹² La evolución de la cantidad de hechos delictivos en la Provincia de Santa Fe paso de un total de 56697 en el año 1992 a 72024 en el año 1996 (cfr. DNPC-SNIC, 1997).

¹³ En este análisis diagnóstico se describía a la policía santafesina como un institución donde se registra 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 desprestigio público en un contexto de creciente aumento de la criminalidad y sensación de inseguridad (Sagarduy-Rosua, 1999;Aimar;Gonzalez; Montero y Sozzo, 2005:47-48).



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-Rosua, 1999, Sozzo et al 2005:107).

Para lograr estas metas se promovieron varias acciones de las que se pueden destacar: la puesta en funcionamiento en las ciudades más densamente pobladas de la provincia de las denominadas Juntas Barriales de Seguridad Comunitaria; la modificación del sistema de reclutamiento, de los planes de formación y capacitación del personal policial tratando de introducir contenidos "democráticos" tales como materias de derechos humanos, derecho constitucional, etc.¹⁴; modificaciones organizacionales tendientes a romper las estructuras esquemáticas y verticalizadas de la institución policial; la creación de la Dirección Provincial de Asuntos Internos (DPAI), tratando de generar un novedoso mecanismo de control interno de la actividad policial; así como también se intentó 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 éstos último de marcada impronta "militarista".

En este primer período aparece como un dato relevante y particular la exposición y explicitación mediática de las acciones reformista implementadas o a implementar, tanto en boca del mismo Gobernador, del Ministro de Gobierno, de 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 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 sea mediante la presencia rutinaria de declaraciones en las mass medias así como también en la presentación de documentos o trabajos presentados en diferentes ámbitos públicos por representantes o asesores del Ministerio

¹⁴ La Capital del 18/09/1998 pag. 4: "Los cadetes de policía debaten sobre los derechos humanos", Allí podemos encontrar afirmaciones de funcionarios policiales y cadetes en formación quienes 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 La Capital del 6/09/1998 pag. 8: "Seminario para capacitar a la policía rosarina. Derechos humanos y prevención de la violencia sexual son temas que abordarán los especialistas".



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 reformista, irrumpieron en el debate público marcadas resistencia 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 resistencias se manifestaron en el seno del mismo partido gobernante (PJ), aglutinados en el terreno legislativo en el denominado bloque reutemanista¹⁷, así como también aparecieron resistencias y propuestas alternativas en diferentes dispositivos institucionales gubernamentales¹⁸ y también por las denominadas segundas líneas ministeriales o las "capas geológicas burocráticas" dejadas por los gobiernos anteriores.

¹⁵ Una asesora del entonces Ministro de Gobierno haciendo referencia a esta situación sostenía en una entrevista: "(...) cada vez más se gobierna 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 ésta 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, llámese en este caso profesionales de la misma institución –con grados 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 conocimientos teóricos y prácticos" En lo que 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 sostenía que "(...) tal autonomía no existe... se observa una paulatina y progresiva acción de debilitamiento de los mandos policiales en sus jerarquías más altas... es totalmente negativa 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 refiere al plan del Ministerio de Gobierno de "crear una policía democrática pues ésta no se había adaptado a la democracia" opinaban que "es igual que retrotraerse a la década del '60 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 solamente cambios de denominaciones y sirvieron de 'distracción' nada más". (Ver Diario La Opinión del 27/08/1998 pag. 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.



Esta fragmentación o heterogeneidad de posicionamientos de actores políticos (aún cuando pertenezcan al mismo partido gobernante) en lo que refiere al apoyo u resistencia a la implementación de políticas públicas en este sector, muestra como 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 a los fines de 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 "contrareforma"

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 sobre el gobierno de la institución policial, dirigidas a diferenciarse del discurso y actitud reformista de la anterior gestión.

Esta impronta "contrareformista" 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 ésta venía a marcar un impasse en cuanto a la política policial que se venía desarrollando hasta el momento²⁰; b) en el cargo de Subsecretario de Seguridad Pública, organismo del cual depende la fuerza policial, se designó a un funcionario en cuyos antecedentes figuraban haberse desempeñado dentro de los servicios de inteligencia durante la dictadura militar; c) desde la sede

¹⁹ Un funcionario político que ocupó un lugar neurálgico en la toma de decisiones de la política policial del primer y segundo gobierno de Obeid, en una entrevista haciendo referencia a ésta cuestión, me 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. Sino te la boicotean, hacen alianzas con los intendentes o con los jefes de 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 porque 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 que hablar cuando las cosas se complican, ahí la oposición es abierta pero silenciosa, te 'cajonean' un expediente, siempre falta algún requisito"

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, pag. 10: "No estamos aquí para proteger delincuentes")



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 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 a los fines de reforzar a los dispositivos policiales en términos de armamentos, 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).

Se observa claramente un alineamiento de ésta 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 u 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 asume nuevamente el gobierno provincial Jorge Obeid. Durante el año 2004 se observan algunos gestos políticos que marcaron un distanciamiento del momento más claramente "contrarreformista" del Gobierno anterior, principalmente a partir de un cambio de gabinete que lleva nuevamente al Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto a Roberto Rosúa (uno de los mentores principales de la "primera" reforma); se anuncia la confección de un proyecto de ley de reformas de la Ley del Personal Policial y se lo envía a la Legislatura Provincial; se designa como Jefe de Policía, por primera vez a una mujer, Leyla Perazzo, abogada y policía retirada que había estado al frente de la DPAI desde su creación en 1998.

Si bien aparece un cierto impulso a retomar las coordenadas reformistas de la primera gestión, ésta no adquiere "la visibilidad" pública de la anterior, es un período de pacificación

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



discursiva y de escasas acciones de alto impacto público. Se transcurre un lapso de tensa calma que solo se ve alterado ante la aparición de ciertos eventos que obligaron 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 siguen ocupando un lugar importante en la arena y 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 de consenso 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 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) éstas acciones tuvieron ínfimo o casi nulo impacto mediático.

A modo de conclusión

En definitiva las iniciativas reformistas navegaron y navegan en 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

²² Refiriéndose a este último estado de situación, un funcionario de la cartera de seguridad entrevistado sostenía: “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 creo 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 que hablar de ciertos sectores de la oposición política y de la propia policía”.

²³ Ley 12333.

²⁴ Ley 12521.



debilitamiento y precariedad de las “convicciones” de los actores políticos, lo cual posibilita que ante el menor cambio en la conformación del escenario público, de la potencial exposición pública negativa con la correlativa pérdida de imagen o consenso, puedan rápidamente apelar y hacer “convivir” estrategias aparentemente contradictorias entre sí, suspender o directamente archivar acciones de su programa inicial.²⁵ En orden de navegar los actores 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 otro términos, este es un fenómeno que no es privativo solo 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, de allí que cobre importancia mostrar los resultados eficaces de su política policial medidos en términos de “soluciones al problema de la seguridad” y esto puede acarrear “consecuencias no deseadas” para las acciones reformistas, particularmente aquellas tendientes a “democratizar” los dispositivos policiales que en nuestro contexto se focalizaron centralmente en estatuir y consolidar los mecanismos de control de la actividad policial, lo cual no necesariamente implica una mejoría en 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 violatoria de los derechos de los ciudadanos, ofreciéndolo en términos simbólicos, por parte de los actores políticos, como la “receta” que mejorará la eficiencia institucional (esto último sí atrae el voto ciudadano). Ese no es exactamente el objetivo de ese tipo de reformas.

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 deciveles 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 que camino tomar para mantener el rumbo, y eso es difícil”



En este sentido parecería que la suerte de los procesos reformista está atada a la existencia de un contexto donde la cuestión policial no constituya 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.

Bibliografía

1. Aimar, V.; Gonzalez, G.; Montero, A. (2005): “Política, policía y violencia en la Provincia de Santa Fe” en Sozzo, M. (Dir.) “Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos”. Centro de Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe,
2. Castel, Robert (1997): “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del trabajo asalariado”. Paidós, Bs As .
3. Garland, David (2005): “La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea”, Gedisa, Barcelona.
4. Gonzalez, 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).
5. Gonzalez, Gustavo (2005): “Intentos de Reformas Policiales en la Argentina: los casos de las Provincia de Sana Fe y Buenos Aires”, en Dammert, L. y Bailey, J. (coords): “Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y desafíos”, Siglo XXI, México.
6. Mathiesen, Thomas (1997): “The viewer society: Michel Foucault’s Panopticon revisited”, en *Theoretical Criminology*, pp. 215-234.
7. O’Malley, Pat (2006): “Neoliberalismo, riesgo y justicia penal”, Ad-Hoc, Bs As.
8. Palmieri; Filippini y Thomas (2001): “La Reforma Policial en la Provincia de Buenos Aires”. Documento preparado para el XXIII Congreso Internacional de Latin America Studies Association (LASA). Washington, 6-8 septiembre 2001.



9. Pavarni, Massimo (2006): "Un arte abyecto. Ensayo sobre el gobierno de la penalidad", m Ad-Hoc, Bs. As.
10. 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.
11. Sagarduy, Ramiro y Rosúa, Fernando (1999): "La seguridad en el Estado de Derecho. Algunas medidas posibles", en Sozzo, M. (Ed.): Seguridad Urbana: Nuevos Problemas, Nuevos Enfoques, Editorial UNL, Santa Fe.
12. Saín, Marcelo (2002): "Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina". FCE, Bs. As.
13. Shearing, Clifford y Brogden Mike (1993): "Policing for a New South Africa", Routledge, London.
14. 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. (ed), "Crime, Risk and Justice", Willian Publissing, Devon, 194-213.
15. 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.
16. Sozzo, Máximo (2005): "Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos". Centro de Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe, 2005.
17. Sozzo, Máximo (2005): "Metamorfosis de los discursos y las prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina" en Dammert, L. y Bailey, J. (coords): "Seguridad y Reforma Policial en las Américas. Experiencias y desafíos", Siglo XXI, México.
18. Tiscornia, Sofía (2000): "Violencia policial, derechos humanos y reformas policiales", en Delito y Sociedad, N. 14, UNL: Santa Fe, 2000, pp. 9-20.