

# Olvidos, denuncias y reformas

## Apuntes sobre la cuestión policial en la Argentina

Diego Galeano

La *cuestión policial* comprende aquellos problemas de normatividad y desempeño institucional de las fuerzas de seguridad dentro del sistema político, desde el accionar efectivo de las policías hasta las decisiones de gobierno en torno a la administración y control de la institución policial. Tanto en el campo académico, como en la agenda de las políticas públicas argentinas, las policías tuvieron un ingreso bastante tardío. A saber, la cuestión policial no fue incorporada cuando las instituciones del país comenzaban su proceso de “saneamiento y normalización”, en tiempos de transición a la democracia, sino cuando entraban en su crisis más severa hacia finales del siglo XX.

Este trabajo recorre tres momentos en la cuestión policial argentina: primero, la atención que prestaron los estudios acerca de la transición democrática al rol de las fuerzas de seguridad; segundo, la lenta incorporación de la policía en la agenda política mediante el trabajo de denuncias realizadas desde organizaciones no gubernamentales e investigaciones periodísticas; y finalmente, la irrupción definitiva de la cuestión policial en la escena política, a través de una serie de reformas institucionales, y la resonancia que tuvo este proceso en el campo académico.

Durante la década de 1980, en la Argentina una gran parte de los estudios de ciencia política y sociología se dedicaron a pensar las condiciones de transición de las instituciones del país hacia un régimen político democrático. El denominado “proceso de democratización”, según se argumentaba, debía tener alcance en todos los dominios de la política pública y en los intersticios de la sociabilidad, trocando miedo y servidumbre voluntaria por participación civil, y autoritarismo por democracia.<sup>1</sup>

Las concepciones de la democracia que primaron en aquellos estudios no podían obviar la centralidad de la *cuestión militar* para los procesos de transición. En la medida

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, los trabajos de GUILLERMO O'DONNELL compilados en *Contrapuntos* (1997), o los textos de OSCAR OZLAK (1984) y MARCELO CAVAROZZI (1996).

en que la noción de Estado conservaba el viejo sesgo hobbesiano de árbitro final de los conflictos sociales y la definición weberiana de monopolio del uso legítimo de la coacción física sobre un territorio, los actores que detentaban los medios para garantizar la efectividad de tal monopolio debían encontrar un lugar apropiado en el nuevo entramado político.

En el espíritu optimista de la transición prevalecía cierta sacralización de la democracia: a menudo el énfasis sobre la oposición entre autoritarismo y democracia postergó las reflexiones acerca de las condiciones de posibilidad y los modos de promover ciudadanía. Así como la democracia se pensaba –casi exclusivamente– como *lo otro* de los regímenes autoritarios, el problema del uso de la violencia estatal se pensó sólo en términos de control y reubicación de las instituciones militares, descuidando un actor central que quedó completamente relegado del análisis: la policía.

El *olvido* de la cuestión policial,<sup>2</sup> opacada por el problema de la subordinación de las fuerzas militares al poder civil, se explica probablemente por un elemento del pasado inmediato: la historia argentina del siglo XX había estado marcada por una sucesión de gobiernos electos y de dictaduras, y los golpes militares eran una constante salida a las crisis políticas. Ciertos estudios acerca de la transición consideraban que la nueva democracia debía incluir la cláusula *the only game in town*, y por eso se centró la atención en el control de los actores militares y en la limitación de sus funciones dentro del sistema político. De ahí que las rebeliones armadas y tomas de cuarteles se hayan percibido en su momento como una amenaza tan grave.

Mientras la *cuestión militar* aglutinaba los temores de la transición democrática, las instituciones policiales fueron percibidas como agencias subordinadas a los gobiernos de turno, civiles o militares, y en consecuencia se presuponía que domesticando al actor militar las fuerzas de seguridad quedarían controladas por arrastre. En otros casos es posible que se haya esquivado deliberadamente el accionar de las fuerzas de seguridad, permitiendo que sus instituciones –Policías, Gendarmería y Prefectura– conservaran un modelo de gestión profundamente centralizado y militarista, herencia de las prácticas menos democráticas dentro de la historia argentina. Sin embargo, es posible plantear una pregunta más amplia en relación a este *olvido*: ¿por qué la policía no ha constituido, en general, un tema central entre las ciencias sociales y políticas?

---

<sup>2</sup> No entendemos el “olvido” como ausencia de memoria, ni tampoco en el sentido freudiano de lo reprimido, sino como una falta de reflexión sobre el ámbito de lo fundante.

En ciertos debates de las ciencias sociales, predominó una concepción de la policía que la vinculaba al combate de los delitos mediante el cumplimiento mecánico de la ley, visión que reenvía la cuestión policial hacia el problema jurídico de la correcta formulación del marco legal. Pero la policía es, ante todo, un arte de gobierno cuya función básica consiste en mantener cierto orden sobre un territorio. No se trata solamente de prevenir o combatir delitos, sino de ejercer una forma autoridad, conjurando la “mala vida”, categoría que incluye ilegalismos como la vagancia, la mendicidad, las malas costumbres, etc. La policía, en cierta forma, lo abarca todo, tal como afirmaba Michel Foucault, uno de los primeros pensadores en destacar la importancia de la policía para la filosofía política.<sup>3</sup> El objeto de la policía es la vida misma del hombre, y para ocuparse de todo ello el poder policial habita una zona opaca en los límites del derecho, instituida sobre la ausencia de fundamento de la autoridad política.<sup>4</sup>

Los reglamentos contravencionales y los sistemas de edictos constituyen los ejemplos más contundentes de las tecnologías policiales de control político de la sociedad civil. La policía se constituye así como un poder administrativo ubicado en el núcleo duro del gobierno del Estado, una técnica de poder abocada a la gestión del orden público, de la vida y la muerte, el bienestar y la riqueza de los hombres. Giorgio Agamben, siguiendo una línea de análisis que Benjamin dejara inconclusa, sintetiza de este modo el lugar del poder policial:

*la policía, contrariamente a la opinión común que ve en ella una función meramente administrativa de ejecución del derecho, es tal vez el lugar en el que se manifiesta al desnudo con mayor claridad la proximidad, casi el intercambio constitutivo, entre violencia y derecho que caracteriza a la figura del soberano. (...) Si en verdad el soberano es quien, proclamando el estado de excepción y suspendiendo la validez de la ley, señala el punto de indistinción entre violencia y derecho, la policía se mueve siempre, por decir así, en un “estado de excepción” similar. Las razones de “orden público” y de “seguridad”, sobre las cuales debe decidir en cada caso particular, configuran una zona de indistinción entre violencia y derecho exactamente simétrica a la de la soberanía.<sup>5</sup>*

---

<sup>3</sup> FOUCAULT, 1990: 296.

<sup>4</sup> L'HEUILLET, 2003.

<sup>5</sup> AGAMBEN, 1996: 83-84.

Lejos de la imagen de un órgano especializado en el combate de los delitos y restringido a la “seguridad interna”, en oposición a las fuerzas armadas que se ocuparían de la “seguridad externa”, la policía se manifiesta directamente como un límite en la fundamentación de la autoridad política. En una frontera entre la violencia originaria y el derecho instituido, el poder de policía se erige como una técnica administrativa de gobierno que gestiona el orden público, entronizándose en la trama de poderes locales. Es una máquina burocrática de administración de ilegalismos, de pequeñas contravenciones y prácticas sociales en apariencia insignificantes, pero que conforman el cemento del poder estatal sobre la vida y la muerte.

## **OLVIDO**

El olvido de la cuestión policial en la agenda de la transición a la democracia está vinculado con el acento en el papel de las fuerzas armadas cuando se discutía el problema del uso estatal de la violencia legítima. De hecho, el axioma de que el sistema democrático sólo puede funcionar con un control civil estricto de las instituciones militares fue lo que predominó en los estudios sobre la transición democrática. Esto se encuentra emparentado con el dato de la *inestabilidad institucional*, reconocida como un rasgo central de la cultura política argentina entre 1955 y 1983. Los constantes cambios de gobiernos y regímenes políticos, la alternancia entre dictaduras y gobiernos constitucionales, y los abruptos golpes de timón en las pautas económicas, eran rasgos instalados en el escenario político. En este marco, el hecho de que los “golpes de estado” constituyeran una alternativa recurrente como salida a las crisis políticas, redundó en una extrema politización de las instituciones militares.

En el proceso de apertura política y transición a la democracia argentina, la crisis interna del régimen militar desempeñó un papel fundamental. La unificación política de los militares durante la dictadura de 1976-1983 no había sido el producto de un proceso de adoctrinamiento basado en discursos y prácticas consensuadas, sino en un nucleamiento fáctico en torno a la doctrina de la “seguridad nacional” y la cuestión de la “guerra interna”. Las fuerzas armadas estaban profundamente enfrentadas entre sí en relación al proyecto político y económico del régimen militar, de modo tal que fue la

lucha contra el “enemigo interno” lo que permitió renovar una aparente unidad política que no tardó en derrumbarse.<sup>6</sup>

La crisis interna del poder militar se convirtió, luego de la derrota en la guerra de Malvinas, en una crisis de autogobierno de las fuerzas armadas e –inmediatamente- en una crisis terminal de la dictadura. No obstante, los militares mantuvieron el control del proceso de transición ante la debilidad de las organizaciones civiles y de los partidos políticos. Pero los conflictos intramilitares y la corrosión de la imagen pública del gobierno dictatorial impidieron a las fuerzas armadas contar con objetivos y estrategias comunes. Los militares se replegaron en la reivindicación institucional de la “guerra contra la subversión”, fundamento último de su intervención en la política interior. Esta reivindicación mínima permitió aglutinar a los distintos sectores de la institución militar, más allá de las profundas fracturas intestinas.

La transición a la democracia, tras el derrumbe del régimen militar, obliga a las fuerzas armadas a recuperar el “pacto corporativo” de unidad interna de las fuerzas. En el nuevo régimen establecido ya no se trata de una repartición proporcional de instituciones estatales, sino –fundamentalmente- de la defensa frente a los eventuales juicios por violaciones a los derechos humanos. Pero a las fuerzas armadas les resultó difícil cerrar filas en torno a la reivindicación de la represión y el enfrentamiento a los juicios durante los primeros años de la democracia.

La cuestión del rol de las fuerzas armadas en las democracias emergentes, y del vínculo con las autoridades civiles, delineó un teatro de conflictos políticos de elevada temperatura. A partir de la instauración de la nueva democracia, las fuerzas armadas no sólo legitimaron sistemáticamente su accionar durante la “guerra contra la subversión”, sino que además intentaron preservar la vigencia de amenazas a la seguridad interna que justificaban su derecho a la intervención para preservar el orden público.

El problema de la intervención militar en cuestiones de seguridad interna fue el centro de diversos debates legislativos durante la década de 1980. En términos generales, las fuerzas armadas defendían su injerencia en materia de seguridad interna, frente a la opinión de la mayor parte de los dirigentes democráticos que consideraban dicho problema como una *órbita de incumbencia de la policía y de las fuerzas de seguridad*.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> FONTANA, 1984: 30 y 1987: 416.

<sup>7</sup> David Pion-Berlin, “Autonomía militar y democracias emergentes en América del sur”, en LÓPEZ y PION-BERLIN, 1996: 48.

El gobierno radical de Alfonsín había establecido una interacción con el poder militar marcada por el “equilibrio inestable”: una situación de tranquilidad política sobre un fondo tenso trazado por la actitud castrense de “acatamiento condicionado” de las autoridades civiles, que en determinados momentos se cristalizó en levantamientos y sublevaciones. La política militar del gobierno radical intentó originalmente desplazar a los militares de la política interna conduciendo a la institución hacia el ámbito de la defensa externa de la Nación. Pero esta política adoleció de un plan de reestructuración institucional y de la asignación clara de una “nueva misión” para las fuerzas armadas alentada por alguna hipótesis plausible de conflicto. De esta manera, las políticas militares del gobierno de Alfonsín fueron percibidas por las fuerzas armadas como una acumulación de costos sin compensación, o dicho sin eufemismos, como un ataque directo a la institución militar.<sup>8</sup>

Los juicios por violaciones a los derechos humanos agravaron la situación. Algunos militares se aglutinaron en torno a la defensa de la lucha contra el “terrorismo subversivo”, pero el aglutinamiento no alcanzó a morigerar del todo las tensiones internas en las fuerzas. El descontento en relación a los procesos judiciales fue el principal motor de los levantamientos carapintados, exacerbando divisiones que provenían de viejas fisuras e introduciendo otras tensiones nuevas. No sólo el tema de la posición frente a los juicios por violaciones a los derechos humanos enfrentaba a distintas facciones dentro de la corporación militar. También había diferencias en las percepciones del rol de las fuerzas armadas en las nuevas democracias: la relación con los gobiernos civiles, el papel en la seguridad interna, el entrenamiento militar, el despliegue territorial de la fuerza y las nuevas hipótesis de conflicto.<sup>9</sup>

Incluso entre los sectores castrenses que impulsaron las sublevaciones armadas había diferencias en relación al rol de los militares: la facción encabezada por Aldo Rico enfatizaba la cuestión de las amenazas internas, mientras Mohamed Seineldín sostenía la vigencia de las amenazas externas. El punto de vista de Rico parece haber ejercido mayor influencia en la posición del Ejército sobre las amenazas internas. Por ejemplo, en la XVIII Conferencia de Ejércitos Americanos, realizada en Mar del Plata en noviembre de 1987, aparecen por primera vez enfatizadas las “nuevas amenazas” que debían enfrentar las fuerzas armadas (fundamentalmente el narcoterrorismo). De todos

---

<sup>8</sup> David Pion-Berlin, “Entre la confrontación y la adaptación: los militares y la política gubernamental en la Argentina democrática”, en LÓPEZ y PION-BERLIN, 1996: 54 y 73-78.

<sup>9</sup> David Pion-Berlin y Ernesto López, “Una casa dividida: crisis, fractura y conflicto en el Ejército Argentino”, en LÓPEZ y PION-BERLIN, 1996: 94.

modos, prevalecía entre los militares la opinión de que el peligro interno de los elementos subversivos tenía vigencia. La toma del cuartel de La Tablada en enero de 1989, por el MTP, alimentó tal opinión. A partir de ese momento el debate sobre la seguridad y la defensa nacional se traslada desde el problema acerca de si era legítimo permitir la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interna, hacia la discusión acerca de qué tipo de papel debían desempeñar.<sup>10</sup>

Había dos grandes posiciones al respecto: una variante restringida que consideraba poco probable que un grupo terrorista derrotara a las fuerzas de seguridad internas, entonces dejaba la intervención militar como un recurso de última instancia, y una variante amplia que consideraba que las nuevas democracias estaban en un estado de guerra permanente contra las amenazas subversivas y que las fuerzas armadas debían ocupar un lugar regular en la defensa de la seguridad interna.

En marzo de 1989, Alfonsín dicta un decreto de seguridad interna que introduce modificaciones en la reciente Ley de Defensa Nacional, la cual otorgaba a las fuerzas militares estrictas funciones de defensa externa, permitiendo ahora la intervención militar en situaciones de extremo conflicto interno que desbordaran a las fuerzas de seguridad y amenazaran el orden constitucional. El problema de la legitimidad de la intervención militar en cuestiones de seguridad interna sigue siendo hasta hoy un núcleo de debates, alimentado por la reciente incorporación de las denominadas “nuevas amenazas” de la posguerra fría.<sup>11</sup>

La última derrota de las sublevaciones carapintadas sucedió en 1990, durante el gobierno de Carlos Menem, quien implementó una estrategia sensiblemente diferente a la de Alfonsín: combinando simultáneamente una fuerte represión de los levantamientos con la implementación de los indultos, estableció la pauta de “perdonar las rebeliones pasadas pero castigar las desobediencias presentes y futuras”. De acuerdo con algunos autores, en el largo plazo la estrategia menemista provocó que los militares hayan perdido los incentivos para cuestionar al poder constitucional, quedando subordinados al mismo, lo cual produce un desplazamiento del rol de los militares de la política interna.<sup>12</sup> Desde entonces, la cuestión militar perdió peso en la agenda pública, pero no se agotó el problema del uso de la violencia estatal. Fue la policía el relevo institucional de aquel espacio que la retirada castrense dejó abierto.

---

<sup>10</sup> Ídem: 137.

<sup>11</sup> Véase LÓPEZ y SAÍN, 2004.

<sup>12</sup> ACUÑA y SMULOVITZ, 1995: 19-99.

## DENUNCIAS

La institución policial, referencia ineludible a la hora de pensar los mecanismos legales de coacción y uso de la fuerza pública, comenzó a adquirir mayor autonomía analítica. De hecho, las fuerzas de seguridad habían desarrollado, a partir de sus prácticas, elevados niveles de autonomía funcional.<sup>13</sup>

Sin embargo, cierta bibliografía ubica a las policías en un lugar subordinado, como una agencia que responde mecánicamente a los poderes de turno. Este gesto elude un problema complejo: las luchas por el margen de autonomía del poder policial respecto de las autoridades político-administrativas. Pugna de larga data que las historias de la propia policía remiten a los prolegómenos del nacimiento de la institución. Aún más, la institución policial, según allí se argumenta, se habría gestado mediante un arduo proceso de autonomización funcional. Proceso que, lejos de ser lineal, oscila entre momentos de absorción del poder policial por parte del funcionariado político e intentos de separar ambas esferas de acción.<sup>14</sup>

Esta relativa autonomía política de la policía, adquirida mediante una multiplicidad de pequeñas conquistas siempre puestas en cuestión, articuló un modo de funcionamiento tan complejo que terminó incomodando -en más de una ocasión- a distintos sectores de la clase política. La Reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires puede interpretarse como una estrategia política emanada de este avance de la cuestión policial, tras el enfriamiento de la amenaza militar. La policía, a través de sus prácticas y de la actualidad de su violencia cotidiana, comenzó a ser interpelada como la continuación de la dictadura por otros medios.

Mucha agua (y mucha sangre) corrió debajo el puente, desde el retorno a la democracia. La denegación académica de la cuestión policial, es decir, el hecho de que la policía sea -en sí misma- un objeto menor, despreciable y satanizado en la vida universitaria, había desembocado en un déficit de investigaciones acerca de la institución policial (que contrasta con algunas investigaciones históricas, sociopolíticas y comparativas acerca de las instituciones castrenses). No obstante la agenda académica sufrió una leve modificación en este sentido, incorporando la gestión pública de la

---

<sup>13</sup> Algunos estudios historiográficos muestran que la relación de la policía con otros poderes políticos (como el militar) fue históricamente más complejo que el de la mera subordinación, incluso en los momentos de mayor represión política de las dictaduras militares. KALMANOWIECCKI, 2000.

<sup>14</sup> CORTÉS CONDE, 1937.

seguridad interna y de las policías como áreas de vacancia en las agencias encargadas de financiar investigaciones. ¿Cuáles son las razones de ese viraje? Evidentemente no hay que buscarlas en la lógica interna del campo universitario al nivel de las transformaciones epistemológicas. Por el contrario, es preciso rastarlo en una reacción de la clase política frente a la creciente visibilidad de la cuestión policial y frente al -ya ingobernable- desprestigio de la institución.

El descuido político del poder policial, y la naturalización de prácticas administrativas que corroen el imperio del derecho, admitió implícitamente la instalación de espacios donde la legalidad quedaba en suspenso. El poder de policía operó, desde el retorno de la democracia, con un margen de discrecionalidad tan amplio que le permitió establecer reservas de “estados de excepción”. Los derechos de la democracia llegaban, muy a menudo, hasta donde comenzaba el derecho de policía.<sup>15</sup>

¿Cómo operaron efectivamente las policías y cómo se sostuvo ese funcionamiento durante los primeros años del retorno a la democracia? Marcelo Saín argumenta que en la Argentina existió un “modelo tradicional de seguridad pública” que presentaba dos rasgos básicos: (1) el *desgobierno político* de la seguridad por delegación sistemática de los problemas de seguridad interna a la policía, (proceso de *policialización* de la seguridad pública), y (2) el *autogobierno policial* en términos doctrinales, orgánicos y funcionales. Estas características configuran un terreno propicio a la organización institucional centralizada y militarista de las policías.<sup>16</sup>

Cuando, mediando la década de 1990, terminaban de extinguirse las llamas de la cuestión militar, el problema del autogobierno funcional de las fuerzas de seguridad estalló en manos de la clase política. Un conjunto de acontecimientos de alta visibilidad pública (como el caso del periodista asesinado, José Luis Cabezas, o el caso AMIA), en los cuales quedó evidenciada la participación de miembros de fuerzas de seguridad, abonaron el terreno para la proliferación de denuncias, y de posteriores intentos de reforma de distintas policías provinciales.

Las denuncias al funcionamiento de la institución policial provinieron primariamente de dos frentes. Por un lado, existió un trabajo sistemático de organismos no gubernamentales, inicialmente dedicados a los juicios por violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura, que dieron un giro hacia la investigación y

<sup>15</sup> Los edictos policiales y las reglamentaciones contravencionales son un claro ejemplo de una instauración del “derecho de policía” sobre una legalidad difusa que remite sus orígenes al siglo XIX y, pasando por todos los regímenes militares, mantuvo su vigencia hasta la actualidad. Véase TISCORNIA, 2004.

<sup>16</sup> SAÍN, 2002: 32-82. RICO, 1998: 173.

denuncia de la “violencia policial”. La institución que tuvo mayor repercusión fue el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), que desde 1994 publica un informe anual sobre la situación de los Derechos Humanos en la Argentina. Este informe incluye una sección específica sobre violencia policial, producto de la investigación de un equipo de trabajo que elaboró una base de datos sobre violencia policial y violaciones a los derechos humanos cometidas por fuerzas de seguridad. Además, el CELS asiste determinados casos ejemplares a través los cuales pretenden, mediante un trabajo de incidencia en los medios de comunicación, abrir el debate hacia un público más amplio. La lista de instituciones que comenzaron y continúan con tareas similares es enorme: Coordinadora contra la Represión Policial e Institucional (Correpi), Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), Comité contra la Tortura en la Provincia de Buenos Aires, etc. Estas instituciones no sólo trabajaron en el plano de la elaboración de estadísticas y bases de dato sobre violencia policial, sino que además dieron visibilidad a un conjunto de casos que, debido a la articulación con el periodismo de denuncia, pusieron el uso de la violencia por parte de institución policial en el centro de la escena pública.<sup>17</sup>

El segundo frente de denuncias fueron las publicaciones de corte periodístico, producto de investigaciones que narraban la trama política de la corrupción de las fuerzas de seguridad. El libro más conocido fue, sin dudas, *La Bonaerense. Historia criminal de la policía de la Provincia de Buenos Aires* (1997) de Carlos Dutil y Ricardo Ragendorfer, publicado el mismo año en que se interviene la Policía de la Provincia de Buenos Aires, y que condensaba denuncias de corrupción y diversos comportamientos ilegales de esta institución. Numerosos libros de investigación periodística sobre distintos aspectos de las policías argentinas se publicaron desde entonces, entre ellos: *Ciro Annicchiarico, ¿El final de la maldita policía?* (1998), Horacio Cecchi, *Mano dura: crónica de la masacre de Villa Ramallo* (2000) Ricardo Ragendorfer, *La secta del gatillo* (2002), Martin Edwin Andersen, *La policía* (2002), Andrés Klipphan, *Asuntos internos* (2004). Casi todos estos libros fueron, además, el resultado de investigaciones periodísticas que se publicaban en formato de notas en distintos periódicos y revistas de alta tirada a nivel nacional.

---

<sup>17</sup> En otro trabajo desarrollamos un análisis acerca del funcionamiento de los “think tanks” abocados a la cuestión policial, en el marco de la construcción de un nuevo campo de saberes en torno a la problemática de la “seguridad”. Muchas de estas instituciones desempeñaron un rol activo en distintos procesos de reformas policiales y en proyectos de políticas públicas vinculados al gobierno de la seguridad. GALEANO, 2005.

Toda esta batería de denuncias desembocó en un proceso de irreversible deslegitimación de la institución policial en la Argentina y, concomitantemente, un colapso del sistema de seguridad pública que plantea a los dirigentes políticos un desafío cualitativamente nuevo: ya no se trata de controlar a un actor corporativo que amenaza con destruir el orden constitucional mediante un golpe en la cúpula del Estado, sino de desarticular un sistema de prácticas capilares que desestabilizan cualquier intento de gobierno político de la seguridad. Pero las tardías y erráticas reformas policiales que se iniciaron en la década de 1990 apuntaron más hacia el reemplazo del modelo tradicional por esquemas estructurales nuevos, centrando los esfuerzos políticos en la implementación de nuevos diseños operativos y nuevos marcos legales, dejando de lado el problema de la cultura institucional imperante.

## **REFORMAS**

Las reformas y purgas policiales iniciadas en la Argentina durante los años 90 consolidaron la visibilidad política de una serie de asuntos que habían permanecido hasta entonces en un cono de sombra: la violencia policial, la discrecionalidad de la justicia contravencional, las mafias internas, los sistemas de reparto, los nexos entre policías, jueces y políticos.

Inicialmente, el proceso reformista se encendió en territorio bonaerense con la modificación del Sistema de Seguridad y Policía de la Provincia de Buenos Aires, cuyo primer acontecimiento político de resonancia fue la intervención de la Policía Bonaerense en diciembre de 1997. Luego la oleada de reformas se extendió hacia las Provincias de Mendoza, Santa Fe, Río Negro, y a la propia Policía Federal.

La saga de reformas y contrarreformas institucionales estuvo basada en el doble compromiso de transformación de los mecanismos de gobierno del sistema de seguridad (desde la instalación de una cabeza civil para la institución policial hasta la creación de nuevos organismos de control) y de renovación de la artillería legal. La fundamentación teórica de las reformas adoleció de una reflexión acerca del vínculo entre la política y la policía. Y cuando se refirió al tema, lo hizo en términos de denuncia a las convergencias mafiosas entre policías y políticos corruptos, planteando en términos de anomalía un vínculo que, en sus raíces profundas, se revela constitutivo de la soberanía del Estado.

Lo sucedido es que los procesos reformistas que se iniciaron fueron promovidos y sostenidos por una reacción de la clase política en el marco de un torrente de denuncias que derrumbaron toda cuota de legitimidad de la institución policial. Es sabido: cualquier reforma en una agencia estatal (aún más, cualquier proceso de política pública) requiere de una batería de saberes especializados que intervienen en distintos aspectos del proceso, pero fundamentalmente en la definición del problema a resolver.

Reformar la policía, en tal sentido, fue una tarea de política pública que se montó sobre un vacío de conocimientos acerca de ese objeto que se presumía definitivamente contaminado. Si bien los procesos de reformas movilizaron la producción de saberes en torno a la problemática de la seguridad pública, no existían en el momento de implementarla estudios sociológicos que brindaran información, por ejemplo de cómo funcionaban las lógicas institucionales. Tampoco existían, otro ejemplo, investigaciones historiográficas que orientaran someramente acerca del pasado de las policías en la Argentina.

Los conocimientos jurídicos fueron los únicos que orientaron los procesos de reformas, por eso el énfasis estuvo puesto completamente –al menos en un primer momento- sobre las reformas normativas y los rótulos ministeriales, y no sobre la transformación de la cultura institucional. Se denominaron “expertos en seguridad” a los penalistas y especialistas en la cuestión policial a investigadores de las ciencias sociales migrados desde asuntos colindantes, como los estudios de defensa y temas de política militar.

Asimismo, los *think tanks* que habían promovido, en muchos casos, las denuncias al funcionamiento de la policía oficiaron de organismos consultores y reorientaron sus esfuerzos hacia la producción de conocimientos que pudieran devenir insumos de política pública en materia de seguridad ciudadana. Desarticular la lógica de la “vieja policía” y trabajar por una nueva “policía democrática” se convirtió en un lema común de organismos no gubernamentales y grupos universitarios.

Pero la propia dinámica del proceso de reformas, inevitablemente vertiginoso y siempre custodiado por reclamos de ciertos sectores de la ciudadanía (condensados en la iconografía mística de las movilizaciones de Blumberg), le otorga un sesgo inmediateista a la trama institucional de producción de conocimientos.

Pensar el poder policial más allá de la propuesta de reformas, muchas veces encolumnadas bajo el gracioso eufemismo de “democratizar” la policía, es una tarea compleja, que nos obliga a pensar al mismo tiempo el núcleo del problema del

gobierno. La cuestión policial, a pesar de sus olvidos reiterados, reaparece en cada crisis de legitimidad del poder estatal. Parafraseando una lúcida frase de Pier-Paolo Pasolini: cuando nos enfrentamos a la cuestión política de la policía, parece que no se puede más que ser un buen reformista.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**ACUÑA, CARLOS Y SMULOVITZ, CATALINA.** “Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional”, en AAVV. *Juicio, Castigos y Memorias. Derechos Humanos y Justicia en la Política Argentina*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1995.

**AGAMBEN, GIORGIO.** “Polizia sovrana”, en *Mezzi senza fine*. Torino, Ballati Boringhieri, 1996.

**CAVAROZZI, MARCELO.** *Autoritarismo y democracia, 1955-1983*. Buenos Aires, Editores de América Latina, 1996.

**CORTÉS CONDE, RAMÓN.** *Historia de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Biblioteca Policial, 1937.

**FONTANA, ANDRÉS.** *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia en la Argentina*. Buenos Aires, CEDES, 1984.

**FONTANA, ANDRÉS.** “La política militar del gobierno constitucional argentino”, en José Nun y Juan Carlos Portantiero comps. *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires, Puntosur, 1987.

**FOUCAULT, MICHEL.** “Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política”, en *La vida de los hombres infames*, Madrid, La Piqueta, 1990.

**GALEANO, DIEGO.** “Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos”, en Gregorio Kaminsky (director), *Tiempos inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*, Buenos Aires, Edunla, 2005.

**KALMANOWIECCKI, LAURA.** “Origins and Applications of Political Policing in Argentina”, *Latin American Perspectives*, Vol. 27, No. 2, 2000.

**LÓPEZ, ERNESTO Y PION-BERLIN, DAVID.** *Democracia y cuestión militar*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 1996.

**L'HEUILLET, HÉLÈNE.** “La généalogie de la police”, *Cultures & Conflits*, printemps 2003.

**LÓPEZ, ERNESTO Y SAÍN, MARCELO.** “*Nuevas Amenazas*”. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

**NEOCLEOUS, MARK.** “Liberalismo, policía, seguridad”, *Pensamiento de los Confines* No. 16, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Junio de 2005.

**O'DONNELL, GUILLERMO.** *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

**OSZLAK, OSCAR (comp.).** *Proceso, crisis y transición democrática*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.

**RICO, JOSÉ MARÍA.** “La policía en América Latina: del modelo militarizado al comunitario”, *Pena y Estado* No. 3, Buenos Aires, 1998. .

**RUSCONI, MAXIMILIANO.** “Reformulación de los sistemas de justicia penal en América Latina y policía: algunas reflexiones”, *Pena y Estado* No. 3, Buenos Aires, 1998.

**SAÍN, MARCELO.** *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

**SERI, GUILLERMINA.** “Police Discretion as Unwritten Law: Governing the State of Exception”, *Thinking the present: The Beginnings and Ends of Political Theory*, Berkeley, University of California, May 2005.

**SOZZO, MÁXIMO.** “Policía, Gobierno y racionalidad. Notas en torno a Michel Foucault”, *Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade*, Rio de Janeiro, Evan, 2005.

**TISCORNIA, SOFÍA.** “Entre el imperio del ‘Estado de policía’ y los límites del derecho. Seguridad ciudadana y policía en Argentina”, *Nueva Sociedad* No. 191, Mayo-Junio 2004.

**WALDMANN, PETER (ED).** *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1996.