

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

III JORNADAS DE SOCIOLOGÍA

LA ARGENTINA DE LA CRISIS
Recomposición, nuevos actores y el rol de los
intelectuales

10, 11 y 12 de diciembre de 2003
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación
La Plata, calle 48 e/ 6 y 7.

PONENCIA:

Gobernando la seguridad: entre políticos y expertos.
El caso de las políticas de seguridad en la Argentina (1998-2001).

AUTOR: Diego Galeano

GOBERNANDO LA SEGURIDAD: ENTRE POLÍTICOS Y EXPERTOS.

La cuestión de la seguridad ciudadana se ha instalado en el centro de las agendas públicas de distintos países, entre los cuales se encuentra definitivamente la Argentina. El hecho –anecdótico, pero simbólicamente significativo- de que la designación de un ministro de seguridad adquiriera una publicidad similar a la conquistada por un ministro de economía, no ha sido hasta el momento indagado en todas sus dimensiones y alcances. En este trabajo no se pretende cubrir esa grieta analítica, sino examinar un aspecto específico dentro del gobierno de la seguridad: el papel de los saberes expertos y la forma en que se relacionan con otros actores del campo político. A pesar de que la problemática de la seguridad abarca políticas que se extienden mucho más allá de las cuestiones policiales, en esta ocasión se hace una especial referencia al caso de las reformas de las policías, dejando de lado otros asuntos relevantes.

El punto de partida histórico escogido no es completamente azaroso: hacia fines de 1997 se inicia un proceso de reformas estructurales que, desde la Provincia de Buenos Aires, va a modificar la trama política de las estrategias de seguridad en el país. Es probable que el proceso haya introducido pocas modificaciones en términos de culturas institucionales y estilos de gobierno público de la seguridad, pero afectó sensiblemente el entramado de actores que entran en juego y las relaciones que traban entre sí. Dentro de esta transformación se sitúa un presunto cambio en el vínculo entre políticos y expertos en

materia de seguridad. El conocimiento experto se encontraba, hasta ese momento, monopolizado casi enteramente por las agencias policiales. A partir de entonces va a surgir un nuevo *expertise* en seguridad, junto con una creciente demanda de conocimientos por parte de la clase política, y –en consecuencia- una serie de problemas de articulación entre los frescos saberes y las inminentes tomas de decisiones.

En este trabajo se intenta, por un lado, analizar la especificidad del vínculo entre saberes expertos y políticas de seguridad en la Argentina; y por el otro, dibujar un mapa de los circuitos locales de producción de conocimiento experto sobre seguridad.

1.- PREMISA

En el cemento teórico de este trabajo reside un supuesto fuerte: entre el campo del poder y los dominios del saber existen vinculaciones estrechas, y se traban relaciones que no son en absoluto instrumentales sino que adoptan la forma de entramados complejos. Aquí nos ocuparemos de la interacción entre una forma específica de conocimiento (el saber técnico o experto) y una modalidad de ejercicio del poder (las políticas públicas). El principal problema analítico consiste en reconocer los modos de articulación entre estos dos registros de acción. Björn Wittrock sintetiza en un artículo algunos modelos clásicos de interacción entre conocimientos y políticas.¹ Cada matriz combina distintas posiciones respecto de los siguientes problemas: en primer lugar, si el campo de la producción de saberes y el campo de la elaboración de políticas responden a lógicas compatibles o son

¹ WITTRÖCK, 1999: 407-430.

inconmensurables; y en segundo lugar, si existe una eventual posición de primacía que pueda atribuirse a alguna de estos dominios en relación con el otro.

En primer lugar Wittrock presenta un *modelo ingenieril* de relación entre saberes y políticas, que se caracteriza por una interpretación racionalista del proceso de toma de decisiones, y una visión instrumental que subordina la producción de conocimientos a las demandas de los políticos. Los saberes se reducen a meros datos que devienen insumos del proceso de políticas, espacio en el que se concentran todas las instancias de decisión. Esta transferencia es posible porque se supone que los campos de la elaboración del conocimiento y de la producción de políticas operan con una lógica unitaria.

En segundo lugar, el denominado *modelo de la ilustración* invierte el orden de prioridades, argumentando que los saberes especializados, legitimados por la racionalidad de la ciencia, cumplen una función primordial en tanto aportan instrumentos analíticos, conceptuales y valorativos al proceso de políticas. Este modelo contiene una presuposición inversa: los dos ámbitos son incompatibles porque operan de acuerdo con lógicas distintas.

En tercer lugar, el *modelo tecnocrático* de interacción entre conocimiento y políticas públicas admite -al igual que el modelo ilustrado- la primacía de la investigación, pero difiere de aquel al considerar que ambos dominios responden a una lógica unitaria. No existen obstáculos epistémicos que dificulten la compatibilidad entre conocimientos y políticas, sino que se trata de problemas prácticos y organizativos.

En cuarto lugar, el *modelo burocrático* defiende -inversamente al anterior- la primacía de la esfera político-administrativa, aunque se diferencia del modelo ingenieril en tanto sostiene que el ámbito de producción de saberes y el proceso de políticas responden a lógicas diversas. En el modelo burocrático se enfatiza la exigencia de un personal con

preparación jurídica y administrativa, competente en la aplicación de un sistema de reglas, sin necesidad de contar con conocimientos científicos demasiado sofisticados.

Los supuestos que contienen estos cuatro modelos clásicos implican serias limitaciones analíticas para el estudio de la interacción entre los saberes especializados y las políticas públicas. Estas limitaciones son fundamentalmente dos. En primera instancia, cuando se supone la diversidad de lógicas (modelo de la ilustración y burocrático) resulta imposible interpretar cualquier convergencia entre las dos esferas en un proceso de elaboración de políticas. Cuando, en cambio, se supone la unidad lógica (modelo ingenieril y tecnocrático) es difícil explicar los desencuentros, las fricciones y muchas veces los fracasos del inestable matrimonio entre políticos y expertos. Ambos obstáculos constituyen el punto de partida de nuevos modelos que comparten la sospecha de que las lógicas operativas de estos dominios no son *a priori* inconmensurables, aunque tampoco idénticas, sino aproximadamente análogas y compatibles.²

En este trabajo aceptamos la premisa de que cualquier modelo utilizado para pensar la relación entre conocimientos y tomas de decisiones debe partir de un análisis de los “actores estratégicos” que intervienen en los procesos de elaboración de políticas: los científicos y especialistas, dedicados a la investigación y a la enseñanza; los asesores de políticas, los analistas simbólicos, los expertos; y en última instancia, los burócratas profesionales y toda la gama del funcionariado estatal. Se admite así la necesidad de contar

² Wittrock menciona cuatro modelos nuevos: (1) el *modelo de aprendizaje de las políticas*, que basa la posibilidad de comunicación en una convergencia epistemológica: las políticas son como las ideas científicas, son –en cierto sentido– hipótesis; (2) el *modelo de solución social de problemas*, que difiere del anterior en tanto desplaza a los insumos científicos de su panteón de privilegio, los considera como un insumo de conocimiento más entre otros; (3) el *modelo adversativo*, que asume que conocimientos pueden servir como municiones para batallas libradas en el campo de la política, aunque poco dice acerca de la forma de articular los dos ámbitos; (4) y finalmente el modelo disposicional que el propio autor propone. Ídem, pp. 419-427.

con un enfoque que reconozca al mismo tiempo el impacto diferencial del conocimiento científico, la creciente importancia del papel de los expertos y el entramado complejo del proceso de políticas.

La relación entre los saberes expertos y las intervenciones de políticas no puede estudiarse entonces desde una perspectiva instrumentalista. Ni los expertos deciden unilateralmente las políticas que se van a aplicar (reduciendo a los políticos a meros ejecutores), ni los políticos toman las decisiones por sí solos (limitando a los expertos a funciones técnicas de resolución de problemas específicos). Existe una dinámica de interacción que requiere de una mirada múltiple, tal que ilumine la producción de políticas de seguridad como la resultante de fuerzas que se orientan en direcciones distintas y a menudo contradictorias.

2.- EL GOBIERNO DE LA SEGURIDAD

En el proceso de elaboración de políticas de seguridad intervienen un conjunto de saberes y de actores estratégicos que definen en sus acciones recíprocas las rutas de esas políticas, sus orientaciones, finalidades y limitaciones. Entre dichos actores nos interesan particularmente las relaciones que se traban entre los funcionarios políticos y los expertos. No obstante, antes de referirnos a esta cuestión, debemos interrogarnos acerca de la frecuentemente confusa noción de política de seguridad. *Política* es en español un término polisémico, y se utiliza tanto para designar *la* política en general como *las* políticas que se aplican en campos concretos. En inglés, en cambio, es posible distinguir ambos

significados utilizando el término “*politics*” para hablar de *la* política y “*policy*” para referirse a un curso de acción específico, o sea, a *las* políticas (*policies*). La distinción nos interesa, más allá de los juegos de palabras. A saber, distintas perspectivas teóricas amarraron el estudio de *las* políticas a una concepción general de *la* política. Las decisiones adoptadas por un funcionario estatal se explicaban a partir de fuerzas o estructuras exteriores, que les daban forma y las determinaban. El proceso de elaboración de políticas no se estudiaba en sí mismo, sino como una variable dependiente de aquellos grandes procesos que hacían de las decisiones un simple evento reactivo y subalterno. Esta matriz teórica bloqueaba el estudio de las prácticas políticas en su inmanencia, el escrutinio de los cursos concretos de acción, opacados por el examen de los movimientos globales del “sistema político”. La *hechura de las políticas* se encontraba sumergida en un *olvido teórico*.³

Pero esta vacante teórica se ha ido cubriendo: actualmente el estudio de la elaboración de políticas comienza a ubicarse en un lugar privilegiado para la teoría política y administrativa. Nuevas orientaciones involucran otra tematización de *las* políticas que reconocen su especificidad y autonomía respecto de *la* política, en cuanto dejan de ser interpretadas como acciones deliberadas del gran actor gubernamental que interviene desde la cúpula del Estado.⁴ Algunos análisis más atentos tienden a romper con aquella imagen, al incorporar toda una cadena de decisiones en las que intervienen actores gubernamentales y extra-gubernamentales. La producción de políticas no es considerada ahora simplemente como el fruto de *una* decisión, sino que se entiende como un “curso de acción”, resultante

³ AGUILAR VILLANUEVA, 1993: 16.

⁴ Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell argumentan –en este sentido– que el estudio de las políticas públicas permite una visión del Estado “en acción”, *desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales*. “Estado y políticas

de múltiples decisiones e interacciones entre los actores que intervienen en el proceso. No se trata de una acción única, decidida definitivamente, sino de un entramado complejo de objetivos, intereses, valores, etc. El resultado final del proceso depende más de las relaciones estratégicas que entran en juego que de las intenciones originales de cada actor.

Desde este punto de vista, no toda política (entendida como proceso y curso de acción) es una “política pública”. Las políticas públicas se definen usualmente como un proceso que involucra una serie de objetivos, decisiones y acciones llevadas a cabo por un *gobierno* con el propósito de atender los problemas que en un momento determinado se consideran prioritarios.⁵ Aquí la noción de “gobierno” se refiere a un conjunto de organizaciones que combinan recursos y los transforman en políticas supuestamente orientadas a resolver los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas, o lograr ciertos impactos sociales, políticos, económicos. Las políticas públicas se definen – de acuerdo con esta concepción- como un proceso que comienza cuando el gobierno (o un funcionario público) detecta la existencia de un problema, y finaliza con la evaluación de los resultados de las acciones emprendidas.

El concepto de *gobierno* que utilizamos en este trabajo difiere ligeramente de la perspectiva teórica del análisis de las políticas públicas. En realidad, la profunda crisis que atravesaron las racionalidades políticas y las tecnologías de gobierno del *Welfare State*, en sus distintas variantes, exige el uso de un concepto de “gobierno” menos centrado en la figura del Estado. Michel Foucault había advertido que la conceptualización del gobierno como soberanía estatal sobre un territorio es una invención del pensamiento político del siglo XVIII. Hasta entonces la noción de gobierno abarcaba un espectro mucho más

estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Bernardo Kliksberg y José Sulbrant (comp.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1984.

amplio: desde la gestión de espacios y la administración de bienes materiales, hasta el control del comportamiento moral de sí mismo y de los demás.⁶ Para este pensador, el “gobierno político” -entendido como gobierno estatal- es una entre muchas formas de ejercicio del poder, y la confusión teórica entre la noción de gobierno y el ejercicio del poder estatal es correlativa al proceso histórico de estatización de las relaciones de poder. La profunda mutación en las racionalidades políticas, en las tecnologías y programas de gobierno, que algunos denominan “neoliberalismo” o “liberalismo avanzado”, involucra – entre otras cosas- un proceso inverso de des-estatización del ejercicio del poder. Por eso es preciso contar con un concepto de gobierno más amplio, que tomamos prestado de algunos estudios foucaultianos, y que gira en torno a tres nociones estrechamente vinculadas: conducción de conducta, racionalidad política y tecnología de gobierno.⁷ El concepto de gobierno se refiere a una actividad cuyo propósito es conducir la conducta de uno mismo o de los demás. Cada modalidad de gobierno involucra –además- racionalidades políticas, que se definen como campos discursivos a través de los cuales se conceptualiza el ejercicio del poder. Las racionalidades políticas revisten una cierta “coherencia práctica”, una forma de correspondencia en relación a los modos de pensar, las técnicas y procedimientos que se utilizan para definir qué es gobernar, quién puede gobernar, quién es gobernado y cómo se gobierna. Por su parte, las tecnologías de gobierno son mecanismos prácticos o procedimientos técnicos a través de los cuales el saber se inscribe en el ejercicio práctico del poder.

Cuando hablamos de *gobierno de la seguridad* no nos referimos entonces a una actividad exclusivamente estatal, sino a una extensa red de mecanismos reguladores que se

⁵ Véase TAMAYO SAEZ, 1997: 281.

⁶ FOUCAULT, 1978: 635-657.

imbrican para promover y garantizar un cierto orden. Existen, por lo tanto, diferentes formas y modalidades de producción de seguridad. Por ejemplo, cuando el orden que se pretende garantizar ha sido establecido mediante la promulgación de reglas y normas por parte de los poderes del Estado, y cuando la entidad encargada de garantizarlo es una agencia pública (policía, justicia penal), entonces nos encontramos ante la *producción estatal de seguridad*; pero el gobierno de la seguridad involucra también mecanismos no-estatales, como la producción de *seguridad privada* o la producción de *seguridad comunitaria*.⁸

El concepto de política de seguridad, por su parte, no es menos problemático. Definirlo se transforma en una tarea compleja, dada la existencia de conceptos vecinos (política criminal, política penal), que muchas veces se utilizan alternadamente. A su vez los significados se multiplican cuando al sustantivo seguridad lo acompañan distintos adjetivos: nacional, pública, ciudadana, urbana. La definición del concepto de política de seguridad varía en función de esos adjetivos. El término “seguridad” hace referencia a la condición de encontrarse fuera de peligro, real o potencial, de sentirse a salvo y protegido, algo que en las sociedades complejas es la excepción y no la regla. En consecuencia, los mecanismos de producción de seguridad son aquellas actividades tendientes al control de los riesgos, el mantenimiento de un orden determinado y la regulación de un modo de vida previsible. La dialéctica entre temor y seguridad es un tema fundamental en la historia de la filosofía política, y en particular en los fundamentos del Estado moderno. Actualmente se han puesto en cuestión los dispositivos clásicos para conjurar peligros y producir seguridad.

⁷ Véase DE MARINIS, 1999: 86-91.

⁸ Véase FONT, 1999: 93.

Vivimos en sociedades en las que la incertidumbre es un modo de existencia, y ante esta condición, la gramática de la seguridad parece fragmentarse en dos polos típicos ideales.

- (1) Un polo discursivo que trata de ajustar el concepto de seguridad a una semántica limitada al mantenimiento del orden. De acuerdo con esta concepción, la seguridad se restringe a un problema estrictamente policial, las demandas de reparo se traducen como reclamos de mayores penas, “mano dura” y “lucha contra los delincuentes”, y las políticas de seguridad coinciden con la política criminal.
- (2) El segundo polo discursivo -en cambio- remite la problemática de la seguridad a la garantía de los derechos (económicos, sociales y políticos). La seguridad se convierte en una situación de garantía plena de derechos que van mucho más allá de la integridad física de las personas.⁹

Desde polos ideológicos opuestos ambas perspectivas parecen ubicar las políticas de seguridad en un campo de injerencia predominantemente estatal: el monopolio de la coacción, por un lado, la garantía de derechos, por el otro. Es cierto que los Estados nacionales tienen vigencia y que intervienen en la elaboración de políticas de seguridad, y abundan los estudios que se ocupan –fundamentalmente desde una óptica normativa- de esta cuestión. Pero la producción de políticas de seguridad no es una tarea *exclusivamente* estatal, puesto que existen innumerables agentes no estatales vinculados al gobierno de la seguridad. En este sentido, el papel de los intelectuales, los asesores de políticas, y los que en general se denominan expertos en seguridad, junto con las formas en que éstos se

⁹ Véase BARATTA, 2001: 20-23, y SAÍN, 2002: 15.

vinculan con la clase política y con el propio Estado, ha sido un campo de estudio escasamente explorado.

3.- SABERES EXPERTOS EN POLÍTICAS DE SEGURIDAD

El *expertise* es una amalgama de saberes especializados que poseen una alineación institucional determinada, sus reglas de elaboración de conocimientos y de intervención sobre la realidad. Los saberes expertos tienen su propia dinámica institucional y cumplen un papel cada vez más relevante en el proceso de elaboración de políticas.

La zona de intercambio entre intelectuales y políticos tiene una historia plagada de desencuentros y entredichos. Del legislador liberal, al ingeniero social y el burócrata keynesiano, la imagen del “intelectual en política” registra fuertes virajes históricos. La bibliografía actual reconoce una declinación de la figura del “intelectual generalista”, cuyas intervenciones se extienden en vastos ámbitos de la vida social, política y cultural. Simultáneamente se vislumbra la emergencia de un “intelectual específico” -el experto, el técnico- cuya órbita de influencia es más acotada. El primero era un intelectual comprometido con los problemas de su tiempo: debía comprenderlos, analizarlos, proponer soluciones alternativas, ejercer una estricta vigilancia sobre los cursos de acción emprendidos, y juzgar sus resultados. Para el intelectual generalista el conocimiento científico *iluminaba* desde afuera los procesos de toma de decisiones. Es por ello que la declinación de esta figura es correlativa al creciente desencanto respecto de la ilusión de una ciencia que brinda progresivamente conocimientos destinados al bienestar humano. El largo crepúsculo de esta utopía coincide con la caída del intelectual “legislador” y el

ascenso de los “intérpretes”.¹⁰ Sin embargo, no se trata de figuras excluyentes, ni de muñecas rusas que se contienen unas a otras. Lo dicho no significa que donde juegan las pasiones políticas no cabe el experto; ni que en la tibia monarquía de los consejeros, especialistas y técnicos se hayan agotado completamente esas pasiones. Se trata en realidad de las modalidades predominantes que asume el vínculo entre los intelectuales y la política. Los nuevos intérpretes poseen un “conocimiento-destreza” que se integra al proceso de toma de decisiones políticas como un elemento más entre otros. De tal modo, la dicotomía entre productores de ideas y fabricantes de políticas se diluye en las arenas decisionales contemporáneas.¹¹

Robert Reich, un académico norteamericano que se desempeñó como secretario de trabajo del presidente Clinton, acuñó la noción de “analistas simbólicos” para dar cuenta de este conjunto heterogéneo de actores que brindan *servicios simbólico-analíticos* de intermediación estratégica, identificación y resolución de problemas. Reich incluye dentro de esta categoría desde investigadores científicos, ingenieros, ejecutivos en relaciones públicas y abogados hasta consultores, publicistas, estrategias del marketing, periodistas, etc.¹² Distintos autores señalan que los analistas simbólicos y sus saberes especializados cumplen un papel cada vez más relevante en los procesos de elaboración de políticas. Los expertos suelen integrar complejas “redes de asuntos” (*issue networks*) donde entran en contacto agencias de gobierno, tanques de pensamiento, centros de investigación, fundaciones privadas, organismos multilaterales, empresas patrocinadoras de proyectos,

¹⁰ BAUMAN, 1994: pp. 159-210.

¹¹ Véase BRUNNER, 1993; y TENTI, 1994.

¹² En sus propias palabras: “Los analistas simbólicos hacen de intermediarios, identifican y resuelven problemas valiéndose de símbolos. Simplifican la realidad con imágenes abstractas que se pueden reordenar, alterar y experimentar con ellas, comunicarlas a otros especialistas y, finalmente, convertirlas nuevamente en una realidad”. REICH, 1991: 181.

etc.¹³ El entramado de relaciones dentro de esas redes de asuntos dan lugar a una cierta dinámica institucional que hace posible a los saberes y les traza sus recorridos. Los denominados “tanques de pensamiento” (*think tanks*) suelen operar como el dominio institucional por excelencia de los expertos o analistas simbólicos.¹⁴ Estas instituciones de carácter privado se han desarrollado vertiginosamente en los últimos años, cumpliendo un rol estratégico de *mediación* en los procesos de reformas estatales. Los analistas simbólicos operan como “intermediarios de ideas”, que a través de la manipulación de símbolos y la reducción de complejidad, acortan la histórica fisura entre producción de saberes y toma de decisiones políticas.

El campo de la seguridad pública y del sistema penal no permanece ajeno a dicho proceso, de hecho existen un puñado de investigaciones que muestran el avance de los expertos y de los tanques de pensamiento criminológicos. Loïc Wacquant describe en su libro *Las cárceles de la miseria*, cómo funcionan (en los Estados Unidos y en Europa) los encadenamientos entre la producción científica y académica de saberes, los grupos de expertos y la burocracia estatal en la elaboración de políticas de seguridad. Wacquant pone el acento en los circuitos de importación de ideas y en el “translating role” del *expertise*, mostrando cómo se intenta configurar una suerte de consenso mundial en el gobierno de la seguridad, especialmente en las políticas de “ley y orden”: *zero tolerance*, *broken windows theory*, etc.¹⁵

En nuestro país este tema ha sido poco explorado. Aunque el campo disciplinar de las políticas de seguridad se encuentra, en el mejor de los casos, en un estado embrionario, los

¹³ CAMOU, 1997: 56.

¹⁴ Véase SMITH, 1991.

¹⁵ WACQUANT, 1999: 19-82.

expertos comenzaron a ampliar su espacio de influencia y existen distintas instituciones privadas (fundaciones, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación) que desde orientaciones políticas muy diversas (y en algunos casos diametralmente opuestas) producen regularmente insumos simbólicos para las políticas de seguridad. Los expertos, muchas veces agrupados en torno a distintos tanques de pensamiento, empiezan a ejercer un rol fundamental en el proceso de políticas, a través de las intervenciones directas, las “recomendaciones”, el establecimiento de prioridades y temas de agenda.

4.- LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA ARGENTINA

El problema de la seguridad pública y de la organización de un sistema de justicia penal tendiente a garantizarla, fueron focos de un profundo proceso de reformas en toda América Latina. En estas reformas, el denominado “subsistema policial” ha ocupado un lugar mucho menor del que efectivamente ocupa en el funcionamiento del sistema en su conjunto. Tal “descuido” de la *cuestión policial* ha derivado muchas veces en una mecánica del sistema penal que provocaba chispas y desencuentros entre el engranaje judicial y el policial.¹⁶ De hecho la policía siguió funcionando con aquel considerable margen de autonomía que le otorgaba el “modelo tradicional” de organización, un modelo operativo de corte “militarista” y centralizado.¹⁷ El debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad, que se instala a partir de la década de 1980 con el advenimiento de nuevos regímenes

¹⁶ “Cuando el problema del sistema policial ingresa en los procesos de reforma lo hace sistemáticamente en forma tardía, traumática y, por lo general, cualquier intento termina absorbido por esa disociación entre la complejidad del problema y la velocidad a la cual se lo somete por necesidades políticas”. RUSCONI, 1998.

¹⁷ RICO, 1998: 173.

democráticos, comienza a poner en cuestión al modelo tradicional, aunque el asunto no se incorpora en la agenda de reformas efectivas hasta mediados los años '90. Las reformas que se iniciaron entonces apuntaban a la *desmilitarización de la policía* y al reemplazo del modelo tradicional por lo que comenzó a llamarse el “modelo comunitario” o de proximidad.¹⁸

De acuerdo con Marcelo Saín, en la Argentina el modelo tradicional de seguridad pública presentaba dos rasgos primordiales: en primer lugar, un *desgobierno político* provocado por la delegación sistemática de los problemas de seguridad a la policía, lo que impulsa simultáneamente un proceso de *policialización* de la seguridad pública y de *autonomización* política de la policía; en segundo lugar, y como corolario del punto anterior, un *autogobierno policial* en términos doctrinales, orgánicos y funcionales. De esta manera se estructura un modelo de seguridad pública en el cual el sistema policial posee una modalidad de organización institucional centralizada y militarista. Este funcionamiento hunde sus raíces en el humus de un pacto -explícito o tácito- entre el sistema político y el sistema policial, mediante el cual los funcionarios políticos admiten el autogobierno de la policía a cambio de que ésta le garantice un margen aceptable de seguridad en lo que respecta a los delitos menores. Muchas veces este pacto se articula en *una red extralegal subterránea* que sirve para financiar prácticas de comisarías y municipios.¹⁹


El sistema policial sostiene así su autonomía funcional mediante la gestión de dicha red de financiamiento ilegal, es decir, mediante el *gerenciamiento* –antes que la represión o la prevención- de un conjunto de delitos vinculados al narcotráfico, la prostitución, el juego

¹⁸ La bibliografía sobre el modelo de “policía comunitaria” y lo que los ingleses han llamado “community policing” es muy amplia: H. Goldstein, “La nueva orientación policial: confrontando la complejidad”, *Pena y Estado* No. 3, Buenos Aires, 1998. Véase también el Dossier de *Milenio*, Revista del Centro de Estudios de Sociedad y Seguridad, Universidad Nacional Gral. San Martín, No. 3, 1999.

¹⁹ Véase SAÍN, 2002.

clandestino, los robos y secuestros. En términos de actuación policial, la autonomía funcional se traduce en el ejercicio de formas de control social extra-institucionales, que poco tienen que ver con los mecanismos legales de prevención, disuasión y represión de los delitos; predominando así las modalidades de “policiamiento reactivo” y la discrecionalidad normativa de la denominada “táctica de la sospecha”.²⁰

Hacia mediados de la década de 1990, la confluencia de ciertas transformaciones sociales, políticas e institucionales, junto con la exacerbación de la lógica de funcionamiento de la seguridad pública, descrita anteriormente, hicieron estallar en pedazos la frágil legitimidad del modelo tradicional de gestión. La necesidad de una nueva política de seguridad, de nuevos fundamentos legales e institucionales para el funcionamiento judicial y policial, se hizo cada vez más evidente, al ritmo en que la “sensación de inseguridad”, alimentada por los medios de comunicación, crecía hasta convertirse en una suerte de pánico moral. Los procesos de reforma en distintas instituciones policiales argentinas, iniciados en la década de 1990, no pueden entenderse sin considerar el colapso del modelo tradicional de la seguridad pública.

Estos procesos tiene algunos antecedentes importantes en Europa y en el resto de América Latina²¹ y los ejemplos locales más emblemáticos fueron las reformas de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, de la Policía de la Provincia de Santa Fe y de la Policía Federal Argentina, y en menor medida la Policía de la Provincia de Río Negro y de Mendoza.²² El caso de la Reforma del sistema de seguridad y de la Policía Bonaerense, comenzada hacia fines de 1997, fue –tal como coinciden casi todos los autores- el proceso más profundo y drástico. 

²⁰ Véase SOZZO, 1999.

²¹ Véase WALDMANN, 1999.

4.1.- UN PUNTO DE CLIVAJE

El caso de la Reforma Bonaerense tiene una historia que se remonta varios años antes de 1997. El autogobierno policial que caracterizaba la organización institucional en el esquema tradicional había sido moldeado durante la dictadura militar que ocupó el gobierno nacional desde 1976. La Policía Bonaerense, encabezada por Ramón Camps, se autofinanciaba regenteando distintas actividades delictivas y ejecutando otras tantas. Los gobernadores que se sucedieron a partir de 1983, no lograron –o no quisieron- desarticular esa red ilegal de financiamiento, basada en la táctica de regulación delictiva. A comienzos de los años ‘90 las prácticas del modelo tradicional de organización policial no hacían otra cosa que consolidarse. Desde el gobierno provincial se estableció una vinculación con la Policía Bonaerense que le garantizaba la no injerencia gubernamental y la capacidad de autogobierno policial, conservando y complejizando aquella red de financiamiento ilegal, hasta convertirla en un verdadero sistema de repartos. De esta forma, “el modelo tradicional se tradujo, por primera vez, en un programa de gobierno en materia de seguridad”.²³ Pero la coraza que protegía al modelo tradicional no iba a tardar en resquebrajarse. Durante estos años, los recurrentes abusos policiales y la participación de miembros de la Bonaerense en actividades delictivas comenzaron a ser información corriente en los medios de comunicación. El gobernador de la Provincia, Eduardo Duhalde, tenía frente a sus ojos una evidente corrosión de la imagen pública de la Policía Bonaerense, tras las denuncias que

²² Para un análisis comparado de los tres primeros procesos véase AAVV, 2001.

²³ SAÍN, 2002: 85.

involucraban a efectivos de la misma en casos tan emblemáticos como el crimen del periodista José Luis Cabezas o el atentado a la mutual israelita AMIA.²⁴ Completaban el horizonte estratégico de Duhalde el temor provocado por la derrota en las elecciones de diputados de octubre de 1997, sus aspiraciones para las elecciones presidenciales de 1999 y la puja política con el presidente Menem. Mientras tanto, la cuestión de la seguridad pública alcanzaba una notable presencia en las primeras planas de los medios periodísticos y las encuestas de opinión indicaban algo similar. En la decisión de iniciar el proceso de reformas, Duhalde arriesgaba mucho más que el éxito de su política de seguridad: lo que estaba en juego –prácticamente- era su carrera hacia la Presidencia de la Nación.

Los primeros intentos de transformar el sistema policial bonaerense comenzaron a mediados de 1996. El gobierno provincial reemplaza al Jefe de la policía, Pedro Klodczyk – principal referente del esquema tradicional- por Adolfo Vitelli, y designa como secretario de Seguridad a Eduardo De Lázzari, quien hasta entonces había sido Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia. El objetivo del nuevo secretario consistía en iniciar un proceso de depuración y reestructuración de la policía, bajo la conducción política de un interventor civil. En diciembre de 1996 la Legislatura Provincial declaraba el “estado de emergencia” de la Policía Bonaerense por el término de un año. En este contexto De Lázzari comenzó un proceso de depuración que alcanzó a casi doscientos oficiales y suboficiales, muchos de ellos vinculados a la cúpula policial bajo la jefatura de Klodczyk. Otro de los ejes de este movimiento consistía en separar a la policía de la órbita de control de los sumarios judiciales. Para ello se sancionó, en enero de 1997, una ley mediante la cual

²⁴ Incluso el mismo año en que se interviene la Policía de la Provincia de Buenos Aires, se había publicado una importante investigación periodística que condensaba las denuncias de corrupción y diversos comportamientos ilegales de esta institución: Carlos Dutil y Ricardo Ragendorfer, *La Bonaerense. Historia criminal de la policía de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Planeta, 1997.

se aprueba el nuevo Código Procesal Penal de la Provincia de Buenos Aires, cuyas modificaciones comenzarían a aplicarse a las causas iniciadas a partir de marzo de 1998. Estas modificaciones en el proceso penal implicaban una profunda reformulación del papel de la policía.

Las resistencias no tardaron en aparecer, pero no brotaban solamente de la corporación policial, sino también de todos aquellos intendentes y puntos políticos que formaban parte de una compleja red de complicidades. En efecto, De Lázari tuvo que renunciar ante las presiones y fue reemplazado en abril por Carlos Brown, quien encabezó un intento de recomposición del sistema anterior. El primer ciclo reformista tropezaba en poco tiempo, pero la contrarreforma no encontraría mejor suerte. Luego de la derrota electoral del peronismo en las elecciones de octubre de 1997, en las cuales la cuestión de la inseguridad cumplió un papel simbólicamente decisivo, el proceso de reforma del sistema de seguridad y de la policía bonaerense volvía a estar en el ojo de la tormenta.

El 19 de diciembre de 1997, Duhalde promulga un decreto mediante el cual dispone la intervención de la Policía Bonaerense y establece su plazo máximo en noventa días. Al mismo tiempo designa como interventor al diputado provincial Luis Lugones. El gobernador había tomado la decisión de implementar el “Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires”, elaborado por el reconocido jurista Alberto Binder. Este Plan partía de un tajante diagnóstico inicial:

[...] la situación actual ha llegado a un punto tal en el cual no existen soluciones de corto plazo [puesto que] la crisis tiene raíces estructurales en todos sus segmentos. Lo que ha entrado en una crisis terminal no es esta policía en particular –pese a todos los

*elementos propios que tornan más profunda y dramática la situación- sino un modelo completo de seguridad e investigación que ya no responde a las necesidades de la vida moderna, a las expectativas sociales y a las exigencias que las nuevas formas de ilegalidad plantean a estos sistemas.*²⁵

No se trataba entonces de una mera reorganización de las funciones policiales, sino más bien de la construcción de un “nuevo esquema del sistema de seguridad e investigación de los delitos”; lo cual involucraba a su vez un proceso de diferenciación funcional, desagregación organizacional y descentralización del mando policial. El proceso se inicia con el descabezamiento de cúpula policial, mediante el pase a disponibilidad de más de trescientos jefes superiores. Luego las medidas más importantes que se contemplaban eran:

- La creación de un *Ministerio de Seguridad y Justicia*, como una “nueva estructura política de dirección del sistema de seguridad”.
- La creación del *Instituto de Política Criminal y Seguridad*, como una “entidad autónoma y de carácter técnico” encargada del seguimiento del proceso.
- La sanción de la *Ley Provincial de Seguridad Pública*, que establece un sistema de seguridad que tiene como finalidad “la formulación, gestión, implementación y control de las políticas de seguridad públicas desarrolladas en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires”.
- La sanción de la *Ley de Organización de las Policías de la Provincia*, mediante la cual se separa funcionalmente la institución en cuatro partes: policía de seguridad, policía de investigación, de tránsito, y de servicio de custodia y traslado de detenidos. Además se

²⁵ León Arslanián y Alberto Binder. *Plan de Reorganización General del Sistema Integral de Seguridad e*

inicia un proceso de descentralización territorial con la creación de diecinueve departamentos policiales y se disponen nuevas instancias de control, como la participación comunitaria.

El proceso no se limitaba a las reformas en el sistema policial, sino que envolvía una reorganización de los procedimientos de investigación de los delitos y un cambio en la estructura judicial con la creación de unidades fiscales de las cuales dependerían las unidades policiales con funciones de investigación.²⁶ Mediante la *Ley de Organización de las Policías*, se crean entonces nuevos mecanismos de control interno y se modifican las normas de conducta policiales. La nueva regulación de las normas de actuación se relaciona con los principios establecidos en la normativa internacional, fundamentalmente las Naciones Unidas.²⁷ De todos modos, las demoras para modificar la ley de personal policial, normativa que regula efectivamente las conductas de la institución, bloqueó el tratamiento legislativo de esta cuestión mucho antes de que la reforma quedara desarticulada.²⁸

La modificación de los mecanismos de control, por su parte, radicó en la creación de nuevos organismos como la Oficina de Control de la Corrupción y Abuso Funcional. En resumidas cuentas, y sobre la base de la nueva normativa que implementó la reforma, el sistema de investigación y sanción de faltas disciplinarias de la Policía de la Provincia de Buenos Aires quedaba integrado por las siguientes dependencias, bajo la órbita del

Investigación de los Delitos de la Provincia de Buenos Aires, mimeo, 1997, página 1.

²⁶ AAVV, 2001: 184.

²⁷ Para una síntesis del contenido y normativa de los últimos Congresos de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, puede consultarse el libro de un Comisario de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, experto-consultor de las Naciones Unidas y docente en diversas sedes académicas. Raúl Marcelo Cheves, *Policía en Naciones Unidas*, segunda edición actualizada, La Plata, Dei Genitrix, 2000.

²⁸ AAVV, 2001: 207.

Ministerio de Seguridad y Justicia: la Auditoría de Asuntos Internos, el Tribunal de Ética, la Dirección de Control de Corrupción, y la Dirección de Asuntos Judiciales.

El funcionamiento efectivo de estos nuevos organismos, al igual que otros aspectos de la reforma, siguieron el ritmo de marchas y contramarchas de la dinámica política del proceso. Al comienzo, las resistencias de la policía fueron susurros en un tono tan bajo que no llegaron a alarmar demasiado, en realidad la suerte de cada uno de los pasos de la reforma estaba ligada al *pacto político* que inicialmente la había respaldado. Debido a la profundidad de los cambios y a la dimensión de las estructuras a las que se enfrentaba, la continuidad de la reforma quedaba ligada al mantenimiento de aquel acuerdo básico entre los principales sectores políticos de la provincia. Pero al mismo tiempo estos sectores, a través de sus redes partidarias locales -desde intendentes hasta punteros políticos- estaban estrechamente vinculados a los circuitos de financiamiento ilegal de la policía. La misma fuente de sostén político de la reforma policial era la que le marcaba el límite más certero. Duhalde estaba atrapado en un dilema: la profundización de la reforma constituía una necesidad electoral inmediata, pero se enfrentaba a su propia estructura político partidaria, la cual dependía de las redes tradicionales de financiamiento ilegal que la reforma pretendía desarticular. El resultado final es ampliamente conocido: se inició una contrarreforma con el alejamiento del ministro Arslanián, que era en ese momento el rostro más visible del proceso. El flamante ministro de Justicia y Seguridad que lo reemplazó declaró que la Policía de la Provincia de Buenos Aires estaba integrada por cincuenta mil buenos hombres y que la inseguridad es culpa de la droga, el alcohol y el divorcio. Así termina, hasta el momento, esa historia.²⁹

²⁹ Diario Clarín, domingo 8 de agosto de 1999.

Lo cierto es que la reforma del sistema de seguridad bonaerense fracasó políticamente en cuanto no pudo quebrar la estructura del modelo tradicional de gestión, ni siquiera logró sostener una de las premisas básicas del “Plan Binder”, a saber, que el Jefe de la Policía Bonaerense sea un civil. No obstante, aún sin haber cumplido con muchos de sus objetivos, este proceso impulsó una serie de modificaciones en el *gobierno de la seguridad* que lo convierten en un “punto de clivaje”.

4.2.- CUATRO CIRCUITOS DE EXPERTISE

La Reforma Bonaerense constituyó el punto de partida de una paulatina transformación morfológica, porque promueve la conformación, en torno a la problemática de la seguridad pública, de una compleja “red de asuntos” que va a comenzar a modelar la trama política del gobierno de la seguridad en la Argentina.

La red está integrada por las agencias estatales de gobierno, junto con sus centros de investigación y de elaboración de planes de políticas; los partidos políticos y comisiones especiales de las cámaras legislativas; las agencias de promoción de ciencia y tecnología; algunos organismos internacionales que financian proyectos y fijan ciertas líneas de investigación; las universidades que comienzan a promover grupos de trabajo, cursos de especialización, de complementación curricular y postgrado; ciertas instituciones privadas, como fundaciones, centros de investigación, consultores y asesores de políticas; y finalmente el periodismo, que desempeñó un papel fundamental en el proceso de incorporación de la seguridad en la agenda pública.

El efecto más importante de este proceso de transformaciones es una fragmentación de las instancias de producción de saberes, tal que la seguridad deja de ser una cuestión exclusiva de las agencias policiales y de los pasillos de ministerios. En la nueva dinámica institucional de los saberes expertos sobre políticas de seguridad se constata un ascenso gradual de los “*think tanks*” como espacios de producción de conocimiento especializado, pero también como punto de articulación con el campo político. De todos modos, los expertos no siempre se agrupan en torno a dichas instituciones, ni tampoco necesariamente en el seno de algún partido político. Ellos poseen una alineación institucional débil, son relativamente autónomos y nómades.

El nuevo *expertise* en seguridad pública viaja alrededor de cuatro rutas cardinales, cuatro circuitos de producción de saberes que se han ido consolidando como las instancias de legitimación del conocimiento especializado y de los expertos. En los cuatro circuitos se producen ideas, se utilizan investigaciones, se traducen otras de países lejanos, se contratan especialistas, se realizan seminarios, se elaboran planes de políticas, y a veces se evalúan. Los expertos locales deambulan por estas rutas, participando –en la mayor parte de los casos- en distintos circuitos al mismo tiempo.

El primer circuito es el de las **agencias públicas de gobierno** y sus centros de investigación. La más importante, a nivel del Estado nacional, es la Dirección Nacional de Política Criminal, del Ministerio de Justicia de la Nación, creada en el año 1991 durante la gestión de Arslanián en el Ministerio de Justicia de la Nación. Durante casi diez años el cargo de Director Nacional fue ocupado por el Abogado Mariano Ciafardini, hasta que asume un cargo superior cuando se crea –en el 2001- la Subsecretaría de Política Criminal. No obstante hay cierta continuidad, hasta la actualidad, de un proyecto de construcción de

equipos de investigación, y fundamentalmente de elaboración de estadísticas criminales. Esta agencia adquiere centralidad a partir del lanzamiento del Plan Nacional de Prevención del Delito, en el año 2000. El Plan fue producto de un equipo de trabajo que reunió a miembros de la Dirección, por parte del Ministerio de Justicia, y de la Secretaría de Seguridad Interior, por parte del Ministerio del Interior de la Nación. Desde este último ministerio se venía trabajando sobre un Programa de Seguridad Ciudadana de la Secretaría de Provincias, un estudio preliminar financiado por un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. El programa se focalizaba en la cuestión de las reformas policiales en determinadas jurisdicciones estratégicas: Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Tucumán. Posteriormente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, durante la gestión de Ricardo Gil Lavedra, creó el *Instituto de Investigación sobre el Delito y la Justicia para América Latina*, una cristalización institucional de lo que –de hecho- venía realizando la Dirección Nacional de Política Criminal.

Existieron también algunas experiencias más breves de agencias públicas con un trabajo de producción de conocimiento experto, fuera del ámbito del gobierno nacional. Una de ellas fue el *Instituto de Política Criminal* dirigido por Alberto Binder, agencia dependiente del Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos creado durante la Reforma. Otra fue la Subsecretaría de Seguridad del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, desde la cual se intentó impulsar un Plan de traspaso de la Policía a la Ciudad Autónoma, tal como lo preveía la Reforma Constitucional de 1994. Allí trabajó un equipo de expertos que elaboraron una serie de documentos, aunque el plan quedó truncado por falta de decisión política.

El segundo circuito de expertise es el de las **instituciones privadas**: organizaciones no gubernamentales, fundaciones, consultoras, institutos de investigación y de planificación de políticas. En este nivel aparecen algunas instituciones que tienen cierta trayectoria en temas cercanos a la seguridad (defensa, justicia, derechos humanos) y que dieron cierto giro hacia este tema.

Una de ellas es el *Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)*, una fundación creada en 1979. Durante la dictadura militar brindaba asistencia legal a las víctimas del terrorismo estatal, y a partir de 1983 se convirtió en una asociación civil centrada en la problemática de los derechos humanos. En los últimos años desarrolló un proyecto de “Seguridad ciudadana y control del cumplimiento de la ley por parte de las Instituciones de Seguridad Pública”. Este proyecto se orientó fundamentalmente a la investigación de la institución policial, un dominio de investigación sobre el cual el CELS tiene una tarea continuada en términos de investigaciones, bases de datos, publicaciones, seminarios y especialistas.

Otra institución que detenta más de una década de existencia es el *Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)*, centro de investigación dedicado desde su nacimiento en, 1989, a los procesos de reforma de los sistemas de administración de justicia penal. El INECIP tiene una larga trayectoria en la cuestión de la “democratización de la justicia”, con intervenciones técnicas en distintos países latinoamericanos. Cuando comenzó la Reforma de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, el director ejecutivo del Instituto era Alberto Binder, padre del plan original y luego director del mencionado Instituto provincial de Política Criminal. El INECIP cumplió desde entonces, y cumple todavía, un papel de referente en consultorías sobre políticas penales. De hecho, los proyectos que ha desarrollado sirvieron de base par los planes de gobierno de distintos candidatos.

Las demás institucionales privadas dedicadas a las políticas de seguridad tuvieron una inserción más reciente -y menos gravitante- en el tema, algunas directamente fueron creadas para ello en los últimos años.

La *Fundación Grupo Sophia* es un centro de investigaciones que, desde una orientación política muy distinta a la de las anteriores instituciones, creó un equipo de trabajo vinculado –más o menos orgánicamente- a un partido político. Desde ese equipo de trabajo se elaboró el plan de política de seguridad del candidato a Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, en las elecciones de 2003.

La *Fundación Novum Millenium*, creada por el entonces ministro de economía Domingo Felipe Cavallo, instaló un *Instituto de Seguridad y Estudios sobre Corrupción*, con el propósito de analizar políticas públicas de gestión de la seguridad. Desde allí también salieron algunos planes de gobierno de candidatos.

Algunas instituciones tuvieron un abordaje del tema de la seguridad desde la perspectiva de la defensa nacional: por ejemplo, la *Fundación Ser en el 2000*, en la que se encuentran trabajando varios funcionarios vinculados al área de defensa, y la *Fundación Centinela*.

Por último, otras instituciones están vinculadas al denominado “tercer sector”. En primer lugar, la *Fundación Civitae*, que nació a fines del año 2001 como un grupo de ciudadanos aglutinados por una preocupación común en la problemática de la seguridad. Ellos promovieron un programa de seguridad importado de Estados Unidos con la idea de implementarlo, insertando a la fundación en el hiato que se abre entre las agencias de seguridad estatales y *eso* que llaman “comunidad”. La *Fundación Compromiso Ciudadano*, vinculada también al tercer sector, participó activamente en el documento base sobre seguridad ciudadana elaborado por la Mesa del Diálogo Argentino en agosto de 2003.

Al tercer circuito pertenecen los **consultores privados y asesores de partidos**. En este terreno se ubican una amalgama ecléctica de actores a los cuales se les reconoce un saber pertinente en materia de seguridad. Las características del conjunto de los denominados “expertos” en seguridad son las siguientes:

- Pertenecen a disciplinas académicas diversas, aunque predominen las ciencias jurídicas y sociales.
- No poseen, en su mayoría, altos cargos en las estructuras académicas.
- Tienen una alineación institucional muy débil y un modo de trabajar altamente diversificado.
- Trabajan como consultores de organizaciones internacionales, a la vez que participan en instituciones privadas locales y obtienen contrataciones esporádicas en agencias públicas de gestión.
- Trabajan como consultores de partidos políticos, candidatos y legisladores en distintos niveles.

La particularidad de este incipiente grupo de expertos en seguridad reside en que surge a partir de una demanda de conocimiento por parte de los políticos, pero sobre una base de estructuras disciplinarias prácticamente nulas. Lo paradójico es que florecen expertos en seguridad antes de que se invente la disciplina.

Por eso, desde hace unos pocos años, se está conformando un cuarto circuito de expertise con la creación de **grupos de investigación universitarios y carreras de**

especialización (licenciaturas en seguridad, cursos de complementación curricular y postgrados); circuito que es aún más incipiente que los anteriores.

La Universidad Nacional General San Martín organizó en 1998 un Centro de Estudios de Sociedad y Seguridad, cuyo punto de partida fue un taller sobre políticas de seguridad dirigido a funcionarios de la administración pública nacional. Durante dos años tuvo una actividad centrada en la organización de charlas, seminarios, programas de investigación, publicaciones y convenios con agencias públicas. El perfil es académico, pero tiene una clara orientación hacia planes concretos de políticas (fundamentalmente en torno a los foros de seguridad y la policía comunitaria).

La Universidad Nacional de Quilmes tiene un programa de investigación sobre “Fuerzas Armadas y Sociedad”, dirigido por Ernesto López, en el cual trabajo el experto en seguridad, Marcelo Saín, que tuvo algunas participaciones en gestión pública (fue Subsecretario de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires).

La Universidad Nacional de Lomas de Zamora creó una Maestría en Criminología con un perfil definitivamente académico, y la Universidad Nacional de Lanús organizó, desde el Departamento de Planificación y Políticas Públicas, una Licenciatura en Seguridad Ciudadana, orientada a formar profesionales en esta materia.

Evidentemente, las universidades que impulsan la gestación de este campo disciplinar tienen una clara orientación hacia las políticas públicas y la articulación de sus conocimientos con las agencias estatales. Las universidades tradicionales, en cambio, tiene un acervo de conocimientos con un perfil completamente distinto, orientado a la investigación académica autorreferencial. El ejemplo más claro es el de la Universidad de Buenos Aires, que posee una trayectoria reconocida en derecho penal y criminología, además de algunos grupos de investigación sobre el sistema penal y el control social. Los

saberes especializados que vienen produciendo las universidades tradicionales preexisten a la irrupción del problema de la seguridad en la agenda pública. Es por ello que reclaman un mayor reconocimiento y sugieren –más o menos explícitamente- que el nuevo expertise es un espasmo oportunista. Los nuevos expertos, por su parte, acusan a los viejos académicos de un inmovilismo irresponsable. Sin intervenir en el debate, la cuestión es que se trata de dos ámbitos claramente diferenciados que, aunque tengan ciertas convergencias, luchan por el monopolio del discurso legítimo sobre las políticas de seguridad.

5.- EXPERTOS EN UN CAMPO AUSENTE

En resumen, aproximadamente desde 1998 la trama política del gobierno de la seguridad sufrió profundas transformaciones. A partir del proceso de Reforma de la Policía de la provincia de Buenos Aires, la cuestión de la seguridad se instala definitivamente en la agenda pública. Se multiplican las secretarías de seguridad, se reorganizan ministerios, y los funcionarios de esas agencias adquieren un nivel de exposición pública realmente inédito. Los políticos, cuyas estrategias quizás hayan tenido mucho que ver con este viraje, comienzan a percibir que la seguridad es un tópico fundamental para la construcción de sus discursos. Así empiezan a incrementar la demanda de conocimientos en el mercado de bienes simbólicos: estadísticas, claves de interpretación, proyectos, planes y otros insumos de políticas.

La respuesta ante estas demandas fue inevitablemente rudimentaria, porque no existían circuitos institucionales de legitimación de un expertise en materia de seguridad. Pero lo llamativo es que *hubo* una respuesta. Desde entonces los expertos merodean distintos

circuitos de producción de conocimientos, sin una alineación institucional rígida, lo cual tiene consecuencias sobre el tipo de conocimientos que se produce, necesariamente fragmentario y desarticulado. De todos modos, la elaboración de políticas de seguridad y los conocimientos que las acompañaban se multiplicaron en forma inédita, sin que la seguridad fuese disciplinalmente un campo.

La diferencia con otros ámbitos de injerencia de las políticas públicas, como el caso de las políticas económicas y las políticas educativas, es que la gestión técnica se basa en disciplinas consolidadas y en campos académicos con una trayectoria en términos de líneas de investigación, carreras profesionales, postgrados y bibliografía canónica. Eso permite contar con mecanismos institucionalizados para el reclutamiento de expertos y con saberes estandarizados que se traducen rápidamente en insumos de políticas. Funcionamiento aceptado entre el campo disciplinar y la dinámica de los saberes especializados, lo cual no significa que se solucionen automáticamente los problemas generales de articulación entre conocimientos y tomas de decisiones.

No obstante, en el caso de las políticas de seguridad la ausencia de un campo disciplinar consolidado hace que la relación entre conocimientos y políticas sea aún más discontinua. En la Argentina, la peculiaridad de este caso consistió en que la fabricación urgente de políticas de seguridad dio por supuestos conocimientos de una disciplina inexistente.

6.- BIBLIOGRAFÍA

AAVV. [2001]. “Mecanismos de control interno e iniciativas de reforma en las instituciones policiales argentinas”, en Hugo Frúling y Azun Candina (eds.) *Policia, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, Santiago de Chile, Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS [1993]. “Estudio introductorio” en *La hechura de las políticas, Antología de Políticas Públicas*, 4 vols., México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 15-84.

BARATTA, ALESSANDRO [2001]. “El concepto actual de seguridad en Europa”, *Revista Catalana de Seguretat Pública* No. 8, Catalunya, Junio de 2001.

BAUMAN, ZYGMUNT [1994]. *Legisladores e intérpretes*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 1997.

BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN [1993]. “Investigación social y decisiones políticas”, *Sociedad* No 3, 1995.

CAMOU, ANTONIO [1997]. “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad* No. 152, Noviembre-Diciembre 1997.

DE MARINIS, PABLO [1999]. “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos”, en Ramón Ramos Torre y Fernando García Selgas (eds.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

FONT, ENRIQUE [1999]. “Transformaciones en el gobierno de la seguridad: análisis exploratorio de conceptos y tendencias”, Máximo Sozzo comp. [1999a]. *Seguridad urbana. Nuevos problemas, nuevas perspectivas*. Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 1999.

FOUCAULT, MICHEL [1978]. “La gubernamentalidad”, en AAVV. *Espacios de Poder*, Madrid, Ediciones de La Piqueta, 1991.

OSZLAK, OSCAR Y O'DONNELL, GUILLERMO [1984]. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Bernardo Kliksberg y José Sulbrandt (comp.), *Para investigar la Administración Pública*, Madrid, INAP, 1984.

REICH, ROBERT [1991]. *El trabajo de las naciones*, Madrid, Vergara, 1993.

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

ROSE, NIKOLAS [1996]. “El gobierno en las democracias liberales ‘avanzadas’: del liberalismo al neoliberalismo”, *Archipiélago. Cuadernos de crítica de la cultura* No. 29, 1997.

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

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

SMITH, JAMES [1991]. *Intermediarios de ideas. Los grupos de expertos y el surgimiento de la nueva elite política*, Buenos Aires, grupo Editor Latinoamericano, 1994.

SOZZO, MÁXIMO [1999]. “¿Hacia la superación de la táctica de la sospecha? Notas sobre la prevención del delito e institución policial”, Buenos Aires, CELS, Documento de Trabajo, 1999.

TAMAYO SÁEZ, MANUEL [1997]. “El análisis de las políticas públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza, 1997.

TENTI FANFANI, EMILIO [1994]. “Del intelectual orgánico al analista simbólico”, *Revista de ciencias Sociales* No. 1, Universidad Nacional de Quilmes, Noviembre 1994.

WACQUANT, LOÏC [1999]. *Las cárceles de la miseria*, Buenos Aires, Manantial, 2000.

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

WITTRÖCK, BJÖRN [1999]. “Conocimiento social y política pública: ocho modelos de interacción”, AAVV. [1999]. *Ciencias sociales y Estados modernos, experiencias nacionales e incidencias históricas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1999.