

La división entre oficiales y suboficiales en la policía bonaerense: de su problematización a la acción política pública

Agustina Ugolini

Introducción

En este trabajo nos referimos a una circunstancia de la realidad argentina contemporánea que fue colocada en el espacio de debate público como parte del problema de la seguridad.¹ O, más precisamente, al proceso de producción y circulación –como un problema público– de la división del personal de la Policía de la provincia de Buenos Aires en dos cuadros: oficiales y suboficiales. El análisis procura entender cómo esta circunstancia se convirtió en una problemática obligatoria en la agenda pública nacional en materia de seguridad, relevando declaraciones de dos de los principales actores que se movilizaron para demostrar que este hecho existía como problema público. Con base en declaraciones –que recogimos en publicaciones periodísticas, ensayísticas y en discursos institucionales–² del actual Gobernador de la provincia Daniel Scioli

¹ Una primera versión de este artículo fue presentada en las Jornadas Leyes, justicia e instituciones de seguridad en Argentina, realizadas en diciembre de 2011 en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Agradezco a Federico Lorenc Valcarce por sus comentarios sobre procesos de problematización y formación de agenda pública, aportes en los que se sustenta la reformulación que realicé de aquella primera versión. También agradezco a Tomás Bover por su interesante lectura de mi trabajo, que realizó como comentarista interno de las Jornadas, y asimismo a los comentarios de referato hechos por Gabriel Kessler.

² A lo largo del texto he utilizado comillas dobles para señalar expresiones de los actores y extractos de publicaciones de medios de prensa gráfica. Los datos que aportó surgieron del análisis de documentos de prensa gráfica, normativa y otros documentos oficiales, y de

y del ex Ministro de Seguridad León Arslanián, proponemos indagar en la producción de la división de cuadros –o escalafonaria– como un problema público, que le dio visibilidad y lo colocó en un lugar destacado de la agenda del Estado.³ Pretendemos mostrar que la producción del problema público de seguridad supone también otra instancia que se entrelaza, aunque con relativa independencia, con las condiciones socio políticas de dicha producción. Ese espacio es el del trabajo policial, donde las prácticas y concepciones de los policías configuran y reproducen cotidianamente la singularidad de su oficio y, en ese sentido, interpelan las definiciones que colocan al problema de la seguridad como una “cuestión policial”, desde los saberes y concepciones que resultan de la experiencia concreta del quehacer policial.

Partiendo de la perspectiva de la Sociología de los problemas públicos y la formación de agendas,⁴ entendemos que la producción de problemas (Blumer, 1971; Beckett, 1994; Gusfield, 1981; 1989) no se ajusta necesariamente a la existencia “objetiva” de fenómenos relacionados con la criminalidad y el delito, cuyo recrudecimiento pudiese hacer más visibles determinadas circunstancias como para que los gobiernos formulen e implementen políticas públicas al respecto. Por el contrario, el relato legítimo para interpretar la realidad problemática es aquel que adquiere autoridad en un contexto determinado y logra ejercer su efecto de actualización y representación de los problemas como de interés público. Según sostiene Bourdieu (1988), cada sociedad elabora un cuerpo de problemas sociales considerados legítimos, que se discuten públicamente, y así éstos deben analizarse como resultado de las relaciones entre los diferentes campos de poder.

En la Argentina de las últimas décadas la inseguridad ocupa uno de los lugares prioritarios de la agenda pública, y la policía aparece como una de las piezas clave en el proceso que define simbólica y concretamente la naturaleza que tendrán las políticas de seguridad (Jobert, 1992), entendidas como componentes que el Estado formula e implementa para atender a las circunstancias definidas como amenazas para la vida social. La institución policial fue colocada en el debate público

observaciones de ceremonias de la institución policial.

³ Para un análisis teórico crítico sobre las dinámicas de la construcción de agenda pública, ver Cobb y Elder, 1972. También Garraud, 1990.

⁴ Para un exhaustivo análisis de los debates teóricos en el campo de la Sociología de los problemas públicos ver Lorenc Valcarce, 2005.

como una de las causas de la inseguridad por su ineficiencia, niveles de corrupción interna y/o por su impericia, requiriendo entonces la intervención del Estado mediante políticas que apuntaron especialmente a las dimensiones de la formación policial y a la estructura orgánica de la fuerza. Para que estas circunstancias se convirtiesen en problemas públicos fue necesario que esa definición contingente del problema alcanzara visibilidad pública y fuera institucional y socialmente reconocida. Tal definición no surge linealmente, sino que se constituye a partir de un juego de fuerzas y disputas entre los diferentes actores sociales, y niveles de decisión política y de gobierno, que intervienen en la legitimación del tema como de primera importancia, particularmente en el proceso dinámico de la legitimidad de las acciones del Estado (Lorenc Valcarce, 2009).

Decir que debe entenderse la definición de los problemas públicos y el diseño de políticas públicas para su tratamiento como un proceso que involucra distintos actores y niveles de decisión política, supone que ese proceso ocurre en un espacio social construido según principios de diferenciación constituidos por las propiedades del campo de fuerzas en cuestión, apropiadas por los actores de acuerdo con sus posiciones relativas (Bourdieu, 1988). Los actores adquieren esas posiciones a lo largo de sus trayectorias pasadas, y en función de ellas se apropian de un capital social específico, constantemente actualizado en la medida en que lo actúan en el campo. Esas propiedades “actuantes” que caracterizan al campo de fuerzas imponen su orden de relaciones a todos los actores del espacio social, sin reducirse a intenciones individuales o surgidas de la interacción entre los individuos. Pensado como un campo de fuerzas, el espacio aquí analizado –donde se define aquello que se considera prioritario y relevante como problema público de seguridad– muestra que la selección de los temas responde a atributos sociales relacionales que estructuran cuáles circunstancias obtienen visibilidad pública y redundan en la definición de problemas públicos, más allá de las intenciones de las personas que ocupan las posiciones de Gobernador de la provincia más importante del país o de un ex Ministro de Seguridad de la misma. Quien establece las prioridades de la agenda pública logra hacerlo no por sus intenciones individuales sino porque ocupa una posición que le confiere cierta representatividad y lo hace partícipe central de la construcción social del problema.

En este trabajo queremos subrayar, desde un enfoque etnográfico, el carácter constitutivo de la perspectiva de los actores en la selección de

circunstancias y su producción como problemas públicos de seguridad. Proponemos mostrar cómo Daniel Scioli y León Arslanián desarrollaron y configuraron relatos que dialogaban y se contestaban, animando el debate sobre la cuestión de la seguridad en general y sobre el rol de la policía en particular, y de esa manera, mediante sus discursos, estos actores políticos se constituían como elementos ordenadores para la representación de la realidad del problema de la seguridad. A partir de supuestos de “democratización” y “tradición”, que quedaron públicamente asociados a sus respectivas orientaciones políticas e ideológicas, ejercieron una forma de dominación coyuntural sobre un espacio de juego que ellos mismos contribuyeron a crear, y en el cual se fundaron las acciones específicas de cada gestión gubernamental de la seguridad que estos actores representan en el debate público político. Estos funcionarios, no únicamente pero más que otros actores sociales, personifican aquí a quienes detentaron la función legítima y socialmente reconocida de definir qué cuestiones debían intervenir de la actividad o función policial, definición que, como dijimos, resulta de contextos y escenarios sociales que no necesariamente se articulan con la lógica y dinámica propias del quehacer policial sobre el cual se pretende intervenir, ni con hechos criminales “objetivos”.

En la primera parte reconstruimos el proceso por el cual las reformas de la policía se problematizaron en la agenda pública, y especialmente cómo surgieron allí las transformaciones implementadas durante la gestión del ex Ministro Arslanián entre 2004 y 2007, y la medida de unificación de cuadros jerárquicos en particular, indagando en las visiones sobre el tema que fundaron dicha medida. En la segunda parte abordamos, en la misma clave de lectura, la promoción que realiza el Gobernador Daniel Scioli de un enfoque del problema basado en cierta voluntad “revanchista”.

Reformar la policía: en el ojo del huracán electoral

La problematización en la agenda pública de la organización del personal policial en cuadros diferenciados se inscribió en la acción reformista sobre la policía que predominó en la segunda gestión del abogado penal y ex juez León Arslanián como Ministro de Seguridad, dirigida principalmente por la idea de la democratización de la institución policial. En su libro *Un cambio es posible*, en el cual Arslanián (2008) resume y evalúa el impacto de las reformas que implementó, el ex Ministro argu-

ye que suprimió los escalafones diferenciados de oficiales y suboficiales porque creía que la división entre los mismos era un anacronismo que no respondía a las funciones del trabajo policial. De ello se derivaba la superposición de funciones, y que los suboficiales hicieran lo que funcionalmente correspondía a los oficiales y viceversa. Además de ese anacronismo, Arslanián señala que tal división trazaba una línea que creaba dos policías de distinta categoría. Según sostiene, su gestión de gobierno le dio la posibilidad a todos los policías de llegar al último grado en la jerarquía institucional. De esa forma se buscó jerarquizar y dignificar a esa policía de segunda categoría, que conforma el grupo de personas más numeroso en la institución policial de la provincia de Buenos Aires, y que él concebía como el más desprotegido por las consecuencias que esa forma de organización interna tenía en la dinámica cotidiana del trabajo.

Así fue como la organización del personal policial en cuadros diferenciados adquirió centralidad en el debate público sobre las políticas de seguridad, y la unificación que hiciera Arslanián en 2004 simbolizó el proceso de igualación de derechos, de obligaciones, de trato y oportunidades de carrera entre todos los efectivos, como una estrategia de democratización –al menos tutelar– de la fuerza policial. El diagnóstico fundante de la necesidad de la reforma asoció el sistema de la división jerárquica con el carácter “militarizado” de la policía, y la alta burocratización y la rigidez de la estructura de mando fueron consideradas características de un modelo de organización institucional que potenciaba la participación de policías, directamente o en connivencia, en actividades criminales. Ciertos elementos fueron vistos como indicadores de esa asociación: la nomenclatura de cargos y áreas de la fuerza, la rígida separación entre los cuadros jerárquicos de oficiales y suboficiales y las normativas disciplinarias que promovían y legitimaban la subordinación del personal subalterno a sus superiores. Más allá del elemento democratizador que suponía la igualación de derechos entre todo el personal de la policía, la medida no se explicaba solamente en función de cuestiones objetivas registradas en su trabajo cotidiano, sino en requerimientos del escenario de debate político electoral, en el cual el qué hacer con la policía constituía un eje central del posicionamiento político ideológico en la contienda política desde 1999. Veamos a continuación este proceso.

Durante la segunda mitad de la década de 1990, el problema de la seguridad surgió en la agenda del debate público y político interpelando la capacidad estatal para la gestión de la conflictividad y la reducción

de los niveles de violencia, la promoción de la convivencia ciudadana y la prevención del delito. Inscriptas en un contexto latinoamericano de procesos de reforma desarrollados en las últimas décadas (Dammert, 2005), las reformas policiales en la Argentina derivaron, por un lado, de la ocurrencia de hechos como la revelación de la participación de miembros de la policía bonaerense en el atentado al edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA), y en el crimen del fotógrafo de la revista *Noticias* José Luis Cabezas; por otro lado, por la creciente demanda social frente al supuesto aumento objetivo en los niveles de violencia e inseguridad,⁵ expresada en la mediatización y visibilidad pública que recibió este tema y en las movilizaciones organizadas por actores sociales en reclamo al gobierno por la incapacidad de garantizar el orden público, y de prevenir y conjurar el delito.

Esta situación colocó la formulación de las denominadas políticas de seguridad –a saber, políticas públicas que se organizan bajo esta denominación– (Saín, 1998; Saín, 2002) como un tema inevitable de la agenda pública y un terreno fructífero para la competencia política en el marco de las campañas con vistas a las elecciones en la provincia de Buenos Aires de 1999. Aquellas demandas fueron traducidas en un diagnóstico que cuestionaba a los sistemas penal y policial en cuanto a sus roles, su organización y funcionamiento institucionales, y su gobierno y control políticos. Las respuestas a dicho diagnóstico rondaron en torno a la necesidad de reformas, modernización y/o democratización de las agencias penales y las fuerzas de seguridad.⁶ Ese contenido reformista⁷ que marcó las políticas de seguridad pública fluctuó, por un lado, entre

⁵ Según información de la Dirección Nacional de Política Criminal, para el año 2001 el aumento del delito registrado en las grandes ciudades también señaló el crecimiento de los niveles de violencia. En 2001 en la Ciudad de Buenos Aires, el 39,6 % de la población fue víctima de al menos un delito, de los cuales un 29,1% se cometió contra la propiedad, mientras que se registró un 9,4% de robos con violencia. Un 60,4 % de la población no había sido víctima de ningún delito. Para un exhaustivo análisis de las problemáticas delictivas recientes en la Argentina, ver Saín, 2004.

⁶ Un análisis sobre la relación entre la génesis de ciertos agentes sociales y las visiones sobre el problema de la seguridad que reproducen, y mediante las cuales se posicionan en la competencia política electoral en Argentina fue realizado en Frederic y Ugolini, 2011.

⁷ Las reformas policiales en nuestro país no son algo novedoso y propio de los años noventa. Si bien los promotores de la misma le auto-confirieron el renombre de haber sido la más ambiciosa y profunda reforma de la policía de la provincia de Buenos Aires, ya contaba con antiguas ediciones en su haber. Para un estudio sobre el recorrido histórico de las reformas policiales en Argentina, ver Barreneche y Galeano, 2008.

el autogobierno policial y la reproducción de su organización y funcionamiento tradicionales, y, por otro, la conducción y control civil y político de la policía como garantía de su democratización (Saín, 1998).

Como fuera desarrollado por Marcelo Saín (1998), el sistema de seguridad pública en el proceso de democratización política reciente en la Argentina se basó en el ejercicio de un poder arbitrario de las fuerzas de seguridad, que reproducía prácticas policiales ilegales, la participación de sus efectivos en actividades delictivas, abusos en el uso de la fuerza y violaciones de los derechos humanos. Según el autor, el proceso de democratización política incompleto que caracterizó a la Argentina y a otros países de la región, se expresó –en materia de políticas de seguridad pública– en el “desgobierno político” y el “autogobierno policial” cuando se trataba de administrar esos asuntos. De esa manera, las funciones de gobierno y administración de las políticas y estrategias de seguridad quedaron en manos de las instituciones policiales, y esa delegación fue pactada por autoridades gubernamentales que daban completa autonomía a las agencias policiales. Como contraparte, estas últimas se comprometían a mantener niveles políticamente aceptables de violencia y conflicto (Saín, 2002).

Desde la recuperación democrática, las diversas gestiones gubernamentales no habían revisado la organización y funcionamiento de las policías, si bien organizaciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Coordinadora Contra la Represión Policial e Institucional (CORREPI), entre otros agentes,⁸ denunciaban tanto la participación policial como un instrumento clave de la represión durante la última dictadura, como también sucesos de violencia policial en vigencia del régimen democrático. No fue sino hasta finales de la década del 90 que esas denuncias sobre fallas en la estructura y vicios en la organización y funcionamiento de la policía, impulsadas por organismos defensores de los derechos humanos, se incorporaron a las políticas públicas de seguridad concebidas como “reformas” de la institución policial. Así, el desarrollo de estas políticas coincidía con la visibilización e introducción en el debate público y político de la cuestión policial como problema público.

⁸ En el ámbito académico, organismos como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) contribuyeron al estudio de los cuerpos policiales, denunciando las violaciones de las fuerzas de seguridad a los Derechos Humanos (DDHH) durante el proceso de transición democrática, acompañando la ampliación y consolidación de organizaciones dedicadas a la defensa de los DDHH.

Hacia el año 1998, el entonces Gobernador de la provincia de Buenos Aires por el Partido Justicialista, Eduardo Duhalde (1991-1999), anunciaba que existía la voluntad política de gobernar el sistema de seguridad pública, y para ello promulgó un plan de reforma del sistema de seguridad y policial de la Provincia de Buenos Aires. En una conferencia de prensa realizada luego de una reunión con representantes políticos de la Alianza Unión Cívica Radical (UCR) - Frente País Solidario (Frepasso), en la que se acordó la ratificación legislativa para intervenir la policía, Duhalde decía que el problema de la seguridad radicaba en fallas o desvíos de la institución policial, y resaltaba el rol que esa propuesta de reforma policial adquiriría en su estrategia de proyección político electoral como candidato presidencial por el Partido Justicialista en las elecciones de 1999. Dicha reforma se hacía eco de las críticas al carácter militarizado de la institución policial, y de las denuncias de prácticas ilegales desarrolladas por algunos de sus miembros, promoviendo medidas para revertir el anacronismo y desactualización orgánica, funcional y doctrinal que se había diagnosticado. La modernización suponía depurar y democratizar la fuerza policial, y estas medidas serían efectivizadas primero por una intervención civil que disolvería la cúpula de autoridades policiales, seguida de la creación del Ministerio de Seguridad, cuyo titular sería Arslanián, un prestigioso abogado que presidió en 1985 la Cámara Federal que juzgó y condenó por delitos de lesa humanidad a los jefes de la dictadura militar 1976-1983, y quien luego, como Ministro de Justicia (entre 1991 y 1992) propuso la realización de juicios orales como mecanismo de aceleración de los procesos.

En esa primera gestión ministerial, que duró poco más de un año, Arslanián implementó medidas que adquirieron gran visibilidad pública y que significaron grandes transformaciones en la agencia policial bonaerense; entre ellas, las purgas de efectivos policiales sospechados de corrupción, la transformación estructural y funcional de la institución policial, la promoción de proyectos de reformas del sistema judicial bonaerense. Sin embargo, dicha reforma fue interrumpida luego de recibir fuertes cuestionamientos en el marco de la campaña política para las elecciones presidenciales de octubre de 1999. En ese contexto, la reforma del sistema de seguridad pública se tornaba uno de los símbolos de la debilidad del ex Gobernador Duhalde frente a la política provincial y al propio Partido Justicialista. En el diario *Clarín* se daba cuenta de la gravitación que tenía la reforma policial en la campaña electoral en estos términos:

La Alianza consideró ayer como un rotundo fracaso la política de seguridad del Gobierno bonaerense y pidió la renuncia del ministro León Arslanián, responsable de las reformas aplicadas en esa área. El dardo lanzado por la coalición UCR - Frepaso contra la gestión de Eduardo Duhalde, precandidato presidencial por el justicialismo, se inscribe en la pulseada política que generó la ola delictiva en los aprontes de la campaña electoral.⁹

Una actitud menos garantista y otra vez un policía al frente de la Bonaerense. Carlos Ruckauf, en plena campaña electoral, sintetizó así el plan de seguridad que aplicaría en la provincia de Buenos Aires si llega a la gobernación. Hay que meterles bala a los ladrones, explicó el candidato del justicialismo. El vicepresidente Ruckauf expresó públicamente sus ideas sobre la seguridad y se metió de lleno en el debate sobre un tema que es, de acuerdo con diversas encuestas, el que mayor preocupación despierta en los argentinos después del de la desocupación.¹⁰

Estas declaraciones críticas al plan de seguridad provincial aceleraron el alejamiento de Arslanián, quien renunció a su cargo el día 5 de agosto de 1999. A partir de entonces, el ex juez fue identificado públicamente como representante de la postura “democrática” sobre el gobierno de la seguridad, por oposición a quienes promovían políticas de “mano dura”, entre ellos quien sería elegido Gobernador, Carlos Ruckauf. El entonces candidato declaró públicamente en plena campaña electoral, que se necesitaba aplicar “mano dura” contra la delincuencia, obligando con ello a que Eduardo Duhalde desplazara a Arslanián de su gabinete y anulara la reforma policial que se venía implementado. El día 6 de agosto de 1999 el diario *La Nación* publicaba las declaraciones de Ruckauf en competencia con la candidata a Gobernadora por la Alianza, Graciela Fernández Meijide: “El drama del pasado no puede hacer que ella no quiera ver un uniforme ni dibujado”.

En 1999, ya como Gobernador electo, Ruckauf advertía que había que “meter bala a los delincuentes”, reproduciendo las palabras del que

⁹ Clarín.com: “Inseguridad: ofensiva de la oposición contra el ministro de seguridad bonaerense” 21/04/1999.

¹⁰ Clarín.com: “Inseguridad: rechazo de la oposición” 04/08/1999.

fuera conocido como “el candidato de la mano dura” –el ex (exonerado) Subcomisario Luis Patti– quien con ese discurso se había alzado en las encuestas de intención de voto con un 22 % de potenciales electores para su candidatura a Gobernador bonaerense por el Partido Unidad Federalista (PAUFE). En una declaración radial, Patti caracterizaba a la gestión del Ministro Arslanián como una “demagogia barata”, que pretendió reformar a la fuerza de seguridad bonaerense “inventando otro problema, el desorden interno de la policía”. Envalentonado por el posible éxito electoral, también se animaba a recomendar que “Lo que tiene que hacer cualquier gobernador es volver a reconstruir la policía, verticalista, militarizada, disciplinada, con vocación de servicio, que genere confianza en la sociedad”. Como este discurso parecía ser el que convocaba a los electores, Duhalde buscó ajustarse a ello y así corrió más hacia la derecha su propuesta de políticas de seguridad, proponiendo cambios en el proceso judicial y una involución de lo implementado durante la gestión de Arslanián en 1998.

El propio Arslanián explicaba su renuncia y la interrupción del proceso de reforma policial como resultado de una operación político electoral en el marco de las relaciones del Partido Justicialista con jueces e intendentes del conurbano bonaerense, quienes veían con malos ojos el relevamiento de sus comisarios de confianza: “Me tuve que bancar presiones de intendentes, que las hubo cuando les tocamos su sistema recaudatorio...” (*Página/12*, “La peor astilla”, 08/08/1999), declaraba el ex Ministro. Con la renuncia de Arslanián, Duhalde designó como Ministro al ex juez Osvaldo Lorenzo, quien –como una de sus primeras medidas– nombró nuevos jefes a cargo de las jurisdicciones policiales y anunció la reincorporación de oficiales y suboficiales que habían sido puestos en disponibilidad por participar en distintos delitos.

En el diario *Página/12* del día 17 de agosto de 1999 se podía leer que el nuevo Ministro de Seguridad acordaba con los viejos jefes de la policía “que los viejos líderes [policiales] frenen hasta las elecciones los delitos más resonantes. A cambio, sus hombres son bien ubicados, se reincorporan 400 expulsados y ellos recuperan poder”. En la misma nota se explicaba que el objetivo de dicho acuerdo era quitar la atención de la campaña electoral sobre la seguridad que estaba perjudicando las proyecciones duhaldistas. La reforma arslaniana se paralizaba, cuestionada por los índices de delitos que se venían registrando, que –según los viejos jefes policiales– Arslanián no habría podido gobernar porque

“se manejó con gente poco experta y poco operativa. Se necesitan hombres de acción y experiencia” (*Página/12*, “El regreso de la mejor policía del mundo”, 17/08/1999).

En el mismo diario, pero del día 10 de enero de 2000, Horacio Verbitsky se refería a la nueva política de seguridad conducida por el Gobernador Ruckauf, como una “profundización de la contrarreforma” de los cambios implementados en la policía en 1998. Ruckauf respondió a la demanda social por mayor seguridad con una propuesta de endurecimiento de penas y la devolución de poderes a la policía. Dicha etapa, caracterizada por Verbitsky como “contrarreformista”, fue seguida de un nuevo proceso reformista encabezado por el mismo Arslanián en 2004, designado como Ministro de Seguridad por el entonces Gobernador Felipe Solá, luego de una masiva marcha en reclamo de mayor seguridad, convocada por el padre de Axel Blumberg, un joven que fuera víctima de un secuestro extorsivo seguido de homicidio.¹¹ En esa oportunidad, y ante la renuncia del entonces Ministro de Seguridad, el ingeniero Raúl Rivara (quien gestionó de diciembre de 2003 a marzo de 2004), el Presidente Néstor Kirchner y el ex Presidente Duhalde respaldarían a León Arslanián para volver a estar al frente de la política de seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Democratizar unificando las policías de primera y segunda categoría

Las medidas implementadas en el segundo momento de este proceso de reforma, entre abril de 2004 y fines de 2007,¹² se presentaron como tendientes a mejorar el funcionamiento de la policía mediante la asignación de un lugar central al control civil y la participación ciudadana en el gobierno político de la misma. Como estrategias para dicha transforma-

¹¹ El jueves 1 de abril de 2004, los familiares y amigos de Axel Blumberg –un joven de 23 años que había sido secuestrado en la noche del 17 de marzo y cuyo cuerpo apareció en un descampado de la localidad de Moreno, con los ojos vendados y un tiro de pistola en la sien– convocaron a una marcha y acto frente al Congreso nacional. Al mismo asistieron aproximadamente 150 mil personas, que en silencio y con velas encendidas reclamaron por “justicia, seguridad y más leyes” en la lucha contra el delito. En el acto también estuvieron presentes los familiares de Juan Manuel Canillas y de Diego Peralta, ambos también secuestrados y asesinados, y de Ezequiel Demonty, quien se ahogó en el Riachuelo tras ser obligado a arrojar al agua por efectivos policiales. Otra presencia importante en el acto fue la de Norma Cabezas, la madre del periodista de la revista *Noticias* asesinado en enero de 1997.

¹² En la segunda gestión ministerial del Dr. Arslanián entró en plena vigencia la Ley 13409, que declaró el estado de emergencia de la policía de la Provincia de Buenos Aires como marco en el cual el Ministerio de Seguridad operaría sus funciones de responsabilidad para organizar, dirigir y controlar el funcionamiento de la institución policial.

ción se destacaron medidas de reorganización de la institución policial, por las cuales se suprimió la organización vertical –que concentraba el poder en manos de cúpulas policiales y de la figura del “jefe de policía”– y se invirtió en un orden horizontal y descentralizado. El Ministro Arslanián calificaba al modelo que entraba en desuso como un resabio del autoritarismo, de una policía que había sido funcional a los intereses del Estado y al mantenimiento o restitución del orden público antes que a los intereses ciudadanos, y que dificultaba la articulación entre el principio del mando y la autoridad con la sumisión al régimen democrático.

La visibilidad que adquirieron las políticas de recursos humanos de la policía en el debate público y que las posicionó como el primero de los ejes de acción del Plan de Reforma de las Policías, respondió a la lógica coyuntural del escenario político. La reorganización institucional de la policía, la participación de los gobiernos municipales y el fortalecimiento del control policial que Arslanián promovía encontraron apoyo del Presidente Néstor Kirchner, quien así también participaba en tal definición de la agenda pública. Un abrazo entre Kirchner y Arslanián en una reunión por las Cajas Previsionales de la provincia, realizada en la Casa Rosada el 13 de octubre de 2004, bastó como gesto de respaldo del Presidente de la Nación luego de que el Ministro fuera criticado por el aumento de los delitos de secuestro en el territorio bonaerense, situación que Arslanián denunció como parte de un plan policial para sacarlo de su cargo.

En una nota periodística del diario *Clarín* publicada al día siguiente de aquella reunión, se mostraba a Arslanián decidido a “insistir con su reforma policial para reducir el delito” (*Clarín*, “Aliviado por el abrazo de Kirchner, Arslanián promete más batallas”, 14/10/2004). La nota mostraba que gracias al apoyo del Presidente, Arslanián tendría “más oxígeno político” para “la depuración de la policía bonaerense”, y respondía a las críticas diciendo que los policías y la oposición política que propugnaban la ‘mano dura’, “No me perdonan que haya juzgado a Videla”.

En este contexto, la reorganización de la antigua policía bonaerense en cinco “policías”, diferenciadas en *áreas* según funciones: de seguridad, investigaciones, información, comunicaciones, y formación y capacitación, y –a su vez– en *especialidades* dentro de cada una de las áreas: policías de distrito, comunales, vial, de investigaciones en función judicial, etc. (Art. 1º y 2º, Ley de Unificación, N º 13.482), fueron dos de las medidas tendientes a descentralizar el mando y restarle relevancia al poder concentrado en la cúpula policial.

El mando también estaba centralizado en manos de una clase, la policía de primera categoría: los oficiales, según la diferencia entre oficialidad y suboficialidad que existía hasta la llegada de Arslanián al Ministerio de Seguridad provincial. Fue entonces que el Ministro ordenó la creación del escalafón unificado, procurando así eliminar la diferenciación entre dos clases de policía. En el nuevo paradigma, que todos los policías fueran oficiales implicaba que tendrían iguales derechos de carrera, y que las actividades, funciones y grados que cada uno ocupara se correspondieran con niveles crecientes de responsabilidad. La medida fue efectivizada mediante la sanción de una nueva ley de personal (Ley N ° 13.201), según la cual en cada área funcional –o cada una de “las policías”– se reestructuraba la carrera profesional en un único cuadro jerárquico con nueve grados de oficiales¹³ y tres niveles funcionales dentro de cada uno de ellos. Cada grado tenía una amplitud de banda de tres niveles, con remuneraciones diferenciadas para cada nivel. Los efectivos ascenderían o serían promovidos según su capacitación y experiencia para desempeñar las tareas correspondientes a cada grado y nivel, en un marco de igualdad de oportunidades de desarrollo profesional para todo el personal policial, con una carrera con formación, capacitación e instrucción permanentes, en la que se evaluarían periódicamente el desempeño, los resultados y las posibilidades meritocráticas para el ascenso.

De este modo, la división entre oficiales y suboficiales, señalada como un resabio del pasado, un elemento que las fuerzas de seguridad habían copiado de las fuerzas armadas, se convirtió en un asunto relevante para la intervención civil en el gobierno de la seguridad, que

¹³ La nueva ley de personal suprimía la división entre oficiales y suboficiales que regía en la antigua ley sancionada en 1980, en la cual existían 17 grados jerárquicos que, a partir de la vigencia de la nueva normativa, se reducían a 9. Para la nueva organización se diseñó un “reencasillamiento”, en el que las antiguas jerarquías del Decreto Ley 9550/80 se adecuaban al nuevo esquema de la Ley 13.201, a saber:

Comisario General a Superintendente
Comisario Mayor a Comisionado
Comisario Inspector a Inspector
Comisario y Sub-comisario a Capitán
Oficial Principal y Oficial Inspector a Teniente Primero
Oficial Sub-inspector, Oficial Ayudante y Suboficial Mayor a Teniente
Suboficial Principal y Sargento Ayudante a Subteniente
Sargento Primero y Sargento a Sargento
Cabo Primero, Cabo y Agente a Oficial de Policía.

buscaba interrumpir el desarrollo de prácticas policiales autoritarias y “desarrollar actitudes y valores democráticos, viéndose éstos reflejados en conductas reflexivas, críticas y eficazmente comprometidas con los derechos humanos” (Arslanián, 2008:103).

En el discurso que diera el entonces Ministro Arslanián en una ceremonia de entrega de las insignias que marcan el ascenso de los Comisarios Generales (el grado institucional más alto posible), que se realizó en el Ministerio de Seguridad y a la que tuve la oportunidad de asistir como parte de mis actividades de trabajo de campo, Arslanián les remarcaba a esos policías que su gobierno fundaba una policía moderna “para lo cual iniciamos un proceso de desconcentración que implica un verdadero proceso de democratización (...) En la fuerza no habrá más caciques, capangas o capataces; habrá oficiales que asumen responsabilidad en el ámbito que la ley les acuerda” (Registro de campo, 02/11/2004).

Desde una interpretación constructivista de cómo se definen los problemas públicos, podemos ver que la forma en que se organizaba el ingreso y la carrera policial se sumó al bagaje de la problemática de seguridad a partir de las visiones que la definieron como uno de los elementos que promovía la corporativización en la policía, y, en ese sentido, orientó una de las medidas del proceso de democratización de la fuerza, basada en su modernización y profesionalización. Como señala León Arslanián en su libro, “la concentración de poder y el ejercicio vertical (...) del mismo habían promovido la construcción de cadenas de mando basadas exclusivamente en razones de camaradería, amistad, y/o favoritismo, cuando no en intereses de naturaleza puramente personal” (2008: 63).

Una cancha débilmente marcada. Vuelve la vieja guardia

A fines de 2008, el Gobernador de la provincia, Daniel Scioli, anunció a través de su Ministro de Seguridad, Carlos Stornelli, la vuelta a la vieja estratificación jerárquica del personal policial. El Ejecutivo ingresó a la Legislatura provincial el proyecto de una nueva ley para el personal policial que fue aprobada por las dos Cámaras provinciales. Con esa ley los suboficiales nuevamente perdían la posibilidad de acceder a los puestos de la más alta jerarquía de la fuerza. La medida desandaba lo que Arslanián había promovido como una estrategia de profesionalización del personal policial y de democratización institucional.

En la semana previa al día 15 de diciembre de 2008, fecha programada para el acto de celebración anual del Día de la Policía de la provincia de Bue-

nos Aires,¹⁴ circulaba públicamente el rumor sobre importantes anuncios de la política provincial de seguridad que Daniel Scioli haría en su discurso, a un año de asumir la Gobernación bonaerense. El diario *Clarín* publicaba una entrevista realizada al Gobernador, titulada “No quiero que los policías trabajen con temor a que los vamos a rajar” (09/12/2008). En la misma, Scioli adelantaba uno de esos importantes anuncios: presentaría a la Legislatura provincial un proyecto de ley con un nuevo Estatuto para la policía, en el cual reinstauraba la antigua división entre cuadros de oficiales y suboficiales que había sido eliminada a fines del año 2004¹⁵ durante la gestión de León Arslanián como Ministro de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Con este proyecto, el Gobernador Scioli decía que buscaba reforzar la “confianza policial” que se había perdido por el proceso de purga interna –con pases a disponibilidad, exoneraciones y bajas– llevado a cabo por Arslanián, medidas que Scioli describía como dirigidas “contra los policías”.

Ahora vamos a devolverle a la policía bonaerense las jerarquías que le habían sacado. Le pedí al ministro [de seguridad, Carlos] Stornelli que estudiara si esto puede hacerse y voy a anunciarlo el 15 de diciembre, el día de la policía. Así, los policías van a volver a llamarse como antes: comisario, sargento, y así (...) Quiero recuperar el orgullo y la autoestima de la institución (...) Sin policías no hay seguridad, y contra los policías, mucho menos. Antes la policía iba por un lado y el poder político por el otro. Ya no. (Diario *Clarín*, 09/12/2008)

¹⁴ La fecha de la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires es el 24/12/1821, establecida mediante la Ley 536 de la Argentina independiente, durante el gobierno del General Martín Rodríguez. El día 13 de diciembre de cada año se celebra en la provincia de Buenos Aires el Día de la Policía, conmemorando la reestructuración de dicha institución en el año 1880, impuesta por la federalización del territorio que la provincia cedió para asiento de la capital de la Nación. El acto que anualmente conmemora este evento se desarrolla con la presencia de autoridades políticas y policiales, y es también el acto de colación de grado de la última promoción de egresados de la Escuela de policía.

¹⁵ El Decreto 3326 con fecha 30/12/2004, reglamentó a partir del 26 de enero de 2005 la Ley N° 13201 (del Personal de las Policías de la provincia de Buenos Aires), unificándose las jerarquías existentes en un nuevo escalafón único que respondiese a la nueva carrera profesional determinada por especialidades. Para la aplicación del “Plan de Reforma de las Policías” se sancionaron las leyes 12.090 de Reforma de la Ley de Ministerios, 12.154 de Seguridad Pública y 12.155 de Organización de las Policías de la Provincia de Buenos Aires. Esta última sería derogada en junio de 2006 por la Ley N° 13.482 de Unificación de Normas de Organización de las Policías.

Con esta representación de la reforma arslaniana, el Gobernador tomaba posición en el debate público en torno a la seguridad como defensor de la “tradicción policial”. El proyecto incluía también el debate sobre una nueva escala salarial y la eliminación de las purgas de efectivos policiales que habían constituido el mecanismo de saneamiento de la fuerza durante la gestión de Arslanián.¹⁶ Es decir que en su proyecto de ley había distintos elementos que podrían haber sido enfatizados en aquel discurso, sin embargo, Scioli escogió la medida del retorno de la división de cuadros de oficiales y suboficiales como emblema de su revanchismo anti Arslanián. El Gobernador utilizó el reconocimiento a los antiguos cuadros jerárquicos, y apeló a la necesidad de conjurar cierto “temor” instalado entre los efectivos, para distinguirse de la cruzada de depuración que en 2004 había encarado el ex Ministro León Arslanián. Scioli no partía en su discurso de un diagnóstico negativo sobre el impacto que habría tenido aquella reestructuración de la organización del personal en un único escalafón, a tres años de haber sido implementada. Por el contrario, anunciaba su proyecto como un resarcimiento histórico, una revancha de una policía debilitada y desmantelada por la gestión de Arslanián.

El plan de políticas de seguridad que puso en marcha Scioli al asumir la Gobernación suponía un pacto con los jefes tradicionales de la policía bonaerense. Así, reincorporaba a las filas de la policía a antiguos jefes exonerados y procesados –que conformaban lo que Arslanián llamaba el “comisariato”– a cambio de su apoyo y asesoramiento en la contienda electoral. La consigna más resonante del así llamado “Plan de Seguridad” de Scioli fue “dotar de mayor poder de fuego a la policía”. En ello se hacía evidente el rol que para este Gobernador tenía la policía como actor fundamental en el gobierno de la seguridad: nuevamente la fuerza tenía control sobre sí misma, con la figura recreada del Jefe de policía que Arslanián había disuelto para promover el control civil sobre la misma.

¹⁶ Mediante las facultades conferidas por la Ley N° 13.188 de Emergencia de las Policías de la Provincia, dictada por la Legislatura bonaerense, una gran cantidad de policías fueron exonerados en la gestión ministerial del Dr. Arslanián. Las expulsiones de la fuerza alcanzaron a miembros acusados o condenados por cometer delitos graves tales como apremios ilegales, robo a mano armada, secuestros extorsivos, abigeato y abuso sexual de detenidas/os y dementes, así como de la connivencia con delincuentes y la vinculación con bandas delictivas.

El acto sciolista y las imágenes que dividen lo viejo y lo nuevo

El retorno de la figura del Jefe de policía y de la nomenclatura de “comisario” que había sido reemplazada por la de “capitán”, así como la reincorporación de la división en dos cuadros jerárquicos, fueron los puntos centrales que el Gobernador Scioli destacó en diciembre de 2008 de su proyecto de reforma de la policía, generando ciertas expectativas entre los miembros de la fuerza en los días previos a hacer público el anuncio. Algunas caras de fastidio especialmente entre los policías más jóvenes, debates entre efectivos acerca de dónde quedaría ubicado cada uno en el reencasillamiento que implicaba la vuelta de los dos escalafones jerárquicos, y algunos otros que festejaban abiertamente lo que consideraban “un avance ante las injusticias de la gestión de Arslanián”. Entre las distintas expectativas, esta última –mezcla de alegría y ansiedad– predominaba en los gestos y expresiones que pude ver entre los presentes en el acto del Día de la Policía provincial en el predio del Instituto de Formación Policial “Juan Vucetich”,¹⁷ ceremonia a la cual concurrí en aquella calurosa tarde de diciembre de 2008. Como ya fue mencionado, en la semana previa los medios de la prensa gráfica adelantaban que el tono del discurso del Gobernador iba a ser el de la reivindicación de una tradición supuestamente vapuleada por los embates de quienes habían “deshumanizado el problema y olvidado a los hombres y mujeres que conforman a diario la policía en nombre de la democracia”.

Al ingresar por la larga avenida arbolada que une al camino Centenario con el edificio principal de la Escuela de Policía, dos filas de uniformados –una a cada lado de la avenida– saludaban haciendo la venia a los vehículos que pasaban. Me colé entre la gente que se disponía a encontrar el mejor lugar para ver la formación de los cadetes. En el centro del amplísimo patio de armas de la Escuela Vucetich los cadetes estaban sentados en sillas que, dispuestas con exactitud milimétrica, formaban un gran rectángulo, cubriendo casi todo ese espacio. En la formación también

¹⁷ Desde el año 1959 el predio de la antigua estancia San Juan, en el parque Pereyra Iraola, de 303 hectáreas y distante 17 km de la ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, es asiento de las instituciones de formación de la policía provincial. En todo este periodo tuvo distintas denominaciones, siendo la primera de ellas Escuela de Policía “Juan Vucetich”. En abril de 2011 el Ministro de Justicia y Seguridad de la provincia, Ricardo Casal, reintrodujo el simbólico nombre original, eliminando los cambios introducidos por Arslanián. Por una resolución ministerial (N° 1543/11), la escuela más importante de la fuerza policial más numerosa del país pasaría a llamarse nuevamente “Escuela de Policía Juan Vucetich” en reemplazo de “Instituto de Formación Policial Juan Vucetich”.

había algunos efectivos que recibirían medallas y diplomas por haberse destacado en algún acto de servicio. Entre todos reinaba la distensión general dado que el Gobernador aún no había llegado al predio. Cada tanto, algún cadete saludaba con un cabeceo al advertir la presencia de un familiar suyo entre el público presente. A mi lado, un señor de unos cincuenta años de edad le contaba a otro –un poco más joven– cómo había alentado a su hijo años atrás y a su nieto en la actualidad, cuando en aquellos fines de semana volvía a su casa extenuado diciendo que no quería regresar más a la Escuela de policía. Como un experto conocedor de estas celebraciones, el señor se dirigió a mí sugiriéndome que encontrase un lugar cómodo porque era costumbre que el inicio del acto se demorase.

si es como con Arslanián podemos pasarnos acá toda la tarde, así que buscá dónde sentarte, en lo posible bajo la sombra. En 2007¹⁸ Arslanián tuvo a los cadetes parados ahí durante muchas horas, y cuando llegó dio un discurso terrible... no lo pudo terminar y se fue silbado por todos, le gritaban ‘andate gordo ladrón’ porque le descubrieron chanchullos... y bueno... está lo de Scioli de hoy... el anuncio que va a hacer... yo soy suboficial retirado así que como parte de la tropa no tendría que estar muy contento, pero lo que hizo el innombrable [se refiere a Arslanián] no sirvió de nada, fue para peor porque enfrentó a la gente ... Scioli en cambio habló de reconciliar a la policía y los ciudadanos... (Registro de campo).

Mientras los familiares y el público se ubicaban en el palco lateral, los oficiales jefes y autoridades del Ministerio de Seguridad provincial esperaban el inicio del acto bajo la sombra, detrás del palco oficial. Entre los jefes, acicalados para la ocasión con sus uniformes de gala y reunidos en grupos de entre aproximadamente dos y cinco personas, también se murmuraban interpretaciones sobre los anuncios prometidos por el Gobernador, si bien mostraban una actitud más cauta que la de los familiares. Zigzagueando entre los límites que recortaban esos pequeños grupos, pude escuchar voces que festejaban exultantes lo que creían avecinarse “qué dirá ahora el ‘mariscal del fracaso’”, refiriéndose

¹⁸ En el acto de egreso de la promoción de 2007, el Ministro fue insultado por los cadetes y el público presente. Ver “Arslanián, abucheado en un acto en la escuela Vucetich” (Diario Perfil.com 30/11/2007)

a Arslanián. En ese momento alguien me tocó el hombro por detrás: era un capitán –al menos ése era su rango jerárquico hasta ese momento– a quien yo había conocido haciendo trabajo de campo en una comisaría del Distrito Centro de la ciudad de La Plata durante el año 2007. Con algarabía me contó: “¿Viste a qué viene Scioli? ¡Va a devolvernos las jerarquías! ¡Ya no voy a ser un capitán sin barco, a lo sumo seré un comisario sin comisaría!”.

Minutos después llegaba el Gobernador junto al entonces Ministro de Seguridad Carlos Stornelli y al Jefe policial, el Superintendente Daniel Salcedo, y anunciaba su compromiso de “protegerlos y defenderlos”, de ayudar a la recomposición del “... respeto por la Ley, por la Policía... recuperando el sentimiento de confianza entre el vecino y los policías que exponen sus vidas en la primera línea del combate contra del delito...”.¹⁹ Poco antes, Stornelli –haciendo uso de la palabra– había mencionado el envío a la Legislatura provincial del proyecto de ley para un nuevo Estatuto policial. Scioli entonces anunció la “devolución” de las jerarquías:

Este es mi desafío: quiero que cada policía esté siempre listo para servir. El proyecto de ley (...) avanza en esa dirección y tiene todo mi apoyo. Brinda pautas claras para la carrera policial por sobre las decisiones políticas de turno, y devuelve nomenclaturas y jerarquías a los oficiales mayores.²⁰

Los aplausos y otros gestos de felicidad no tardaron en llegar, especialmente entre los oficiales, quienes festejaban la “devolución” de sus jerarquías enredados entre abrazos afirmados con palmadas en la espalda, mientras que algunos efectivos –ahora nuevamente suboficiales– resoplaban por lo bajo, vaticinando que volvería la “jefocracia”, en

¹⁹ Las citas del discurso del 15/12/2008 del gobernador Daniel Scioli fueron tomadas de su publicación oficial en <http://www.prensa.gba.gov.ar> y de mis registros de campo.

²⁰ Según los cambios propuestos, el cuadro o escalafón único que funcionaba desde la reforma de Arslanián se dividiría en varios sub escalafones, destacándose entre ellos el de “comando”, que incluye a ex oficiales, y el “general”, que agruparía a ex suboficiales y tropa. De esa manera, a pesar de que se los denominó “oficiales de comando” y “oficiales del escalafón general”, se reintroducía la distinción entre personal de conducción y personal que realizaría tareas operativas. Los requisitos para el ingreso a la institución no diferían entre los dos escalafones, y el trayecto de formación básico sería realizado en forma conjunta. Una vez finalizado el curso de oficiales del sub escalafón general, el 25% de los mejores promedios está en condiciones de acceder al curso de oficiales del sub escalafón comando.

tanto algún compañero lo codeaba diciéndole que eso “nunca se había perdido”, pero que al menos Scioli quería “hacer la seguridad con los policías” y no en contra de éstos.

El qué hacer con la vieja guardia de jefes policiales, también llamados los “porongas”, se tornó un lugar común para referirse a la policía como problema público, y la representación sobre ello atravesó los distintos discursos del gobierno político de la seguridad. En las palabras dichas por Scioli en aquel acto, éste reafirmaba su reivindicación de aquellas cúpulas policiales por medio de la construcción simbólica de un vínculo directo con los policías, en nombre del cual anunciaba la vuelta de la forma tradicional en que la policía se organizaba y funcionaba. “Vuelven los comisarios, vuelve el jefe de policía”: al decir esto, su principal guiño se dirigía a esos “oficiales mayores”. De ese modo, la relevancia que el Gobernador confería a una medida que contrariaba uno de los estandartes de la transformación reformista arslaniana por encima de otras circunstancias que podían calificar como problemas públicos de seguridad en ese momento –por ejemplo, la altísima tasa diaria de homicidios registrados en la provincia–, confirmaba la idea de que la disputa con su opositor político ganaba un espacio notoriamente desigual. La oposición política calificaba al plan provincial de seguridad como un retroceso sobre el control político y civil y una vuelta a la policialización de la seguridad pública; mientras Scioli se refería indirectamente a la gestión de Arslanián mostrándose comprometido con: “Ni la mejor policía del mundo, ni la maldita policía. Policía de la provincia de Buenos Aires, sin otros adjetivos calificativos”. Dicho esto, los presentes se deshicieron en aplausos. Y continuó:

La democracia debe operar con mano firme y justa, amparada en el derecho, profesionalismo y vocación de servicio de sus instituciones policiales. (...) A las instituciones se las fortalece, se las mejora y se las moderniza. Se establecen para su funcionamiento reglas de juego claras. Lo que no puede hacerse es maltratarlas, debilitarlas o someterlas a falsas antinomias (...) La seguridad es un valor democrático, ni de derecha ni de izquierda.

En su discurso, Scioli se dirigía a los críticos de su proyecto de reforma policial y judicial, que había presentado como propuesta para

reducir el delito en la provincia. El proyecto de ley incluía reformas legales en materia penal y procesal penal, proponiendo limitar las excarceaciones y constituir tribunales unipersonales. Ello generó la crítica de la Federación Argentina de la Magistratura y del Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial provincial, que evaluaron el proyecto como un intento de delegar responsabilidades de índole política en manos de los legisladores.²¹ El Gobernador respondía desafiante “No me importan los costos políticos, quiero defender la vida de la gente... me desvelan las familias destrozadas por los delincuentes” (Diario *La Nación*, 05/11/2008). Scioli chicaneaba desde el Poder Ejecutivo a los legisladores, pidiéndoles la “colaboración para responder con lo que pide la sociedad, que es más justicia y más seguridad”.

Conclusiones

Aun cuando se trata de una temática indiscutiblemente compleja, hemos asumido como presupuesto básico que la centralidad que adquirió en los discursos públicos sobre el problema de la seguridad el qué hacer con la policía se debe no sólo a circunstancias coyunturales, sino también a un conjunto de representaciones construidas en torno al rol que la policía debería cumplir en la Argentina democrática contemporánea. En el marco de un debate público sobre cómo intervenir en la relación entre la institución policial organizada según una disciplina de estilo de mando militarizado, y el desarrollo de prácticas de autoritarismo y subordinación verticales que ello podría conllevar, los políticos no podían evadir un pronunciamiento.

Hemos presentado en este trabajo algunas de las condiciones que caracterizaron la problematización de la división jerárquica en la policía, su incorporación en la agenda sobre seguridad y la acción política

²¹ Además de la crítica aquí mencionada de la Federación Argentina de la Magistratura y el Colegio de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial provincial, distintas organizaciones sociales, organismos de defensa de los derechos humanos y movimientos políticos y sociales cuestionaron el proyecto provincial elaborando un documento en unas jornadas sobre “Políticas de seguridad y niñez” desarrolladas en la Cámara provincial de Diputados. El documento fue firmado por la Comisión Provincial por la Memoria, la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), la Asamblea Permanente por los DDHH (APDH)- La Plata, el CELS, el Partido Socialista, el Hogar “Padre Cajade” y el Foro Provincial por la Niñez. En el texto se cuestiona la política de seguridad de Scioli por criminalizar a los jóvenes, uno de los sectores más vulnerables de la sociedad, mediante el accionar represivo de la policía que les aplica arbitrariamente figuras inconstitucionales como la de averiguación de identidad y antecedentes.

pública que ello demandaba. En los discursos que indagamos se observa la existencia de una correspondencia directa entre la forma –autoritaria o democrática– que adquiere en la práctica el trabajo policial y la manera en que los cuadros de la fuerza son organizados. Si se sostiene tal correspondencia absoluta entre el contenido empírico de lo real y su representación, los discursos no pueden ser entendidos sino como una construcción idealizada de la realidad con la cual los políticos se posicionan frente a los hechos. Una vez que determinado asunto es seleccionado e instalado en la agenda pública como temática relevante se torna objeto de la demanda social, y así se vuelve una problemática de tratamiento y acción política obligatorios.

Cuando decimos que ciertas circunstancias logran atraer el interés público y ser definidas como problemáticas, indirectamente nos referimos al conjunto de cuestiones que esa definición excluye. Toda vez que distintos actores sociales tienen un acceso desigual a la posibilidad de representación de sus intereses, el proceso de construcción de los problemas públicos envuelve conflictos entre distintos sujetos, en el cual el Estado atiende ciertos intereses en detrimento de otros, así como el propio Estado es también un actor interesado. En ese proceso, las circunstancias seleccionadas como problemas públicos se politizan y tienden a ser naturalizadas en relatos de una supuesta inseguridad objetiva y un aumento de la criminalidad y la violencia cuya importancia se legitima de forma esencial y apriorística.

Con este trabajo hemos querido aportar al estudio de las políticas públicas de reforma e intervención sobre las fuerzas de seguridad, señalando cómo ciertas temáticas se vuelven un problema central en el imaginario y la demanda social, mostrando el rol que en dicho proceso cumplen distintos actores sociales. Entre ellos, los políticos en funciones de gobierno y desde la oposición política, junto a periodistas y otros actores que han sido participantes vitales de esa construcción del problema público, se ven en la obligación de introducir esa problemática en su agenda político electoral, y otorgarle un tratamiento prioritario como respuesta a un problema que, si bien tiene origen en demandas y necesidades reales, se constituye como tal coyunturalmente y según el carácter de la organización social que permite que cada actor movilice su propia definición del problema.

Bibliografía

Arslanián, L. (2004). Ministerio de Seguridad, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. *Plan de reforma de las policías. Resultados de*

- Gestión. 2004 – 2007.*
- Arsianián, L. (2008). *Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: EDHASA.
- Arsianián, L. y Binder, A. (1997). *Plan de reorganización general del sistema integral de seguridad e investigación de los delitos de la provincia de Buenos Aires*, mimeo.
- Barreneche, O. y Galeano, D. (2008). *Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Consejo de Seguridad Interior, Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos. (*Cuadernos de Seguridad*, 8).
- Beckett, C. (1994). "Setting the public agenda: 'street crime' and drug use in American politics". *Social problems*, (41).
- Blumer, H. (1971). "Social problems as collective behaviour". *Social Problems*, 18(3).
- Bourdieu, P. (1988). "Espacio social y poder simbólico". *Revista de Occidente*, (81).
- Cobb, R. y Elder, C. (1972). *Participation in American Politics. The Dynamics of Agenda Building*. Boston: Allynand Bacon.
- Dammert, L. (2005). "Reforma policial en América Latina". *Quórum. Revista de pensamiento latinoamericano*, (12).
- Frederic, S. y Ugolini, A. (2011). "Political Competition and Representations on Police Forces, in Contemporary Argentinean Public Opinion Debate on Democratic Security Policies". En *Actas de la 2011 SLAS Annual Conference*. Universidad de Saint Andrews.
- Garraud, Ph. (1990). "Politiques nationales: élaboration de l'agenda". *L'Année Sociologique*, (40), 17-41.
- Gusfield, J. (1981). *The Culture of Public Problems: Drinking, Driving and the Symbolic Order*. Chicago: University Press.
- Gusfield, J. (1989). "Constructing the ownership of social problems: fun and profit in the Welfare State". *Social problems*, 36(5).
- Jobert, B. (1992). "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques". *Revue Française de Science Politique*. 42(2), 219-233.
- Lorenc Valcarce, F. (2005). "La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política". *Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas*, (12).
- Lorenc Valcarce, F. (2009). "Orden, derechos y delitos: La inseguridad en la agenda pública argentina". *El Príncipe. Revista de ciencia política*, 3(2).

- Sain, M. (1998). "La reforma policial en la provincia de Buenos Aires". En *Seminario: Las Reformas Policiales en Argentina*. Buenos Aires: CELS.
- Sain, M. (2002). *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la argentina*. Buenos Aires: FCE.
- Sain, M. (2004). *Un Estado fallido ante las nuevas problemáticas delictivas. El caso Argentino*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano. (Documento de Trabajo, 119).

Notas periodísticas citadas

- Clarín.com*, "Inseguridad: rechazo de la oposición", 04 de agosto de 1999.
- Clarín.com*, "Inseguridad: ofensiva de la oposición contra el ministro de seguridad bonaerense" 21 de abril de 1999.
- Diario *Clarín*, "No quiero que los policías trabajen con temor a que los vamos a rajár", 09 de diciembre de 2008.
- Diario *Clarín*, "Arslanián coincidió con Garré: la Federal extorsiona a comerciantes y es cómplice del delito", 09 de abril de 2011.
- Diario *Hoy*, "Duhalde anunció la disolución de 'la Bonaerense'", 23 de diciembre de 1997.
- Diario *La Nación*, "Duhalde cambió a Arslanián por un juez", 6 de agosto de 1999.
- Diario *Página/12*, "El regreso de la mejor policía del mundo", 17 de agosto de 1999.
- Diario *Página/12*, "La gran purga de la Bonaerense, parte II", 12 de agosto de 2004.
- Diario *Página/12*, "La peor astilla", 08 de agosto de 1999.
- Diario *Página/12*, "Ruckauf se va a la guerra", 10 de enero de 2000.
- Diario *Perfil.com*, "Arslanián, abucheado en un acto en la escuela Vucetich", 30 de noviembre de 2007.
- <http://www.prensa.gba.gov.ar>, discurso gobernador Daniel Scioli, 15 de diciembre de 2008.