

NOTAS DE INVESTIGACION/ RESEARCH NOTES

De la Reforma Policial a la Declaración de Emergencia: cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires entre 2002 y 2014

Angela Oyhandy

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación -Universidad Nacional de La Plata

Argentina

angeoyhandy@gmail.com

Cita sugerida: Oyhandy, A. (2014). De la Reforma Policial a la Declaración de Emergencia: cambios y continuidades en las políticas de seguridad en la provincia de Buenos Aires. *Cuestiones de Sociología*, n° 10, 2014. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a11>

Resumen

El artículo repasa los cambios y continuidades en las políticas de seguridad de la provincia de Buenos Aires en el lapso 2001- 2014. A los fines de la descripción se definen tres períodos, el primero, 2002-2007 en el que se destaca la puesta en marcha de la reforma policial y la disputa pública entre dos definiciones alternativas del problema de la inseguridad. El segundo, correspondiente a la asunción del gobernador Scioli en 2007 marca la ruptura con la empresa reformista y la restauración del viejo modelo policial, bajo la consigna de "devolver el poder de fuego a la policía". Por último, se plantea el interrogante sobre el surgimiento de una nueva etapa signada por la Declaración de Emergencia de marzo de 2014

Palabras clave: Políticas de Seguridad; Reforma Policial; Tasa de Encarcelamiento; Problema Público de la Inseguridad

Introducción

A la hora de repasar el tratamiento gubernamental del problema de la inseguridad en la provincia de Buenos Aires en los últimos años, es importante recordar que se trata de la entidad más poblada del país (1) y la que presenta la mayor cantidad de delitos denunciados. (2) También debe considerarse que conjuga grandes extensiones territoriales escasamente pobladas y dedicadas a la actividad rural, una multitud de ciudades pequeñas y de tamaño intermedio junto con grandes enclaves urbanos densamente poblados. Los distritos del llamado conurbano bonaerense concentran más del 60 % de la población de la provincia en una superficie que no alcanza a constituir el 2% del territorio. Esta gran densidad poblacional coincide con las mayores tasas de homicidio que han oscilado entre 9 y 13 cada 100 mil habitantes, mientras que la media provincial para el año 2013 fue de 8,3 puntos. (3) Es imposible realizar aproximaciones certeras sobre la evolución de los



indicadores delictivos en el largo plazo debido a los sucesivos cambios metodológicos y la debilidad de los sistemas de construcción de información en la provincia y el país. No obstante, se puede afirmar que los homicidios aumentaron en los últimos veinte años, alcanzando entre 2001/2002 las mayores tasas, para luego descender y “amesetarse”. Tras un aumento que se ubicaría entre 2006-2008, en el último lustro (2008-2012) se observó una curva descendente, que se interrumpió en 2013, con un ascenso que sin embargo no alcanza los máximos valores registrados en 2008-2009. (4)

La “inseguridad” en la provincia emergió como uno de los principales temas de agenda durante el año 1997. (5) Una de las particularidades de esta coyuntura fue la intensa difusión mediática de violentos robos y homicidios ocurridos en la Capital Federal y en el Conurbano bonaerense junto con la explosión de escándalos políticos-policiales (6), que conmovieron la agenda política provincial y nacional. De este modo, la cuestión delictiva que ya empezaba a nombrarse como “inseguridad” y la crisis de la institución policial surgieron como problemas superpuestos. La consolidación de la etiqueta “Maldita Policía”, permite entender el clima de opinión en el cual el gobernador Eduardo Duhalde (1991-1999) intervino la Policía en 1997 (7), y meses después creó el Ministerio de Seguridad a cargo de León Arslanián. Más allá del poco tiempo que duró esta gestión, sin dudas se trata de un hito en la historia de los proyectos reformistas en materia de seguridad de la democracia. Desmilitarización, profesionalización y combate a la corrupción fueron algunas de las consignas centrales de esta empresa. También por esos años se sancionaron la reforma del proceso penal en 1997 (8) avanzando hacia un esquema acusatorio, la ley de Ministerio Público (9), de Seguridad Pública (10) y de unificación de las policías (11). Pero el proyecto reformista no resistió la oposición de la corporación policial ni la de los principales actores políticos, cuyos partidos estaban estrechamente vinculados a las redes de ilegalidad policial (Galeano: 2005, 113). En 1999 fue electo Ruckauf quien basó su campaña en propuestas de “mano dura” y consignas del tipo “hay que meter bala a los delincuentes”. Por entonces, la oposición (UCR-FREPASO) no tuvo que recurrir a metáforas ni analogías para identificar en clave crítica esta agenda con el pasado autoritario y dictatorial ya que la designación de Aldo Rico, uno de los líderes de un alzamiento militar contra el primer gobierno democrático en 1988, enlazaba sus propuestas de “mano dura” con la experiencia de la dictadura militar..

I. Crisis del 2001 y después. Definiciones en disputa y reforma policial

Tras los sucesos de diciembre del 2001 (12), la inseguridad fue descrita en la mayoría de los discursos públicos como una dimensión, arista o consecuencia de la grave crisis social, política y económica que atravesaba el país. En la provincia, Ruckauf renunció a su cargo de gobernador y en su lugar asumió Felipe Solá. A la hora de analizar el tratamiento de la

inseguridad en la post-crisis debe considerarse que se trató de un contexto de feroces disputas al interior del elenco gobernante y de éste con las organizaciones sociales. Por entonces, se definiría el tipo de respuesta estatal que iba a predominar como salida a la crisis y a la movilización social. (Saín: 2009) La represión del 26 de junio en Avellaneda, que culminó con el asesinato de dos militantes populares por parte de funcionarios policiales, (13) expresó el punto culminante de esta tensión. La reacción social y política ante la masacre, marcaron un límite en la represión de la protesta y precipitó el llamado a elecciones presidenciales en 2003. En esta campaña las propuestas de mano dura desempeñaron un papel central, aunque no fue un tema presente en el discurso del electo presidente Néstor Kirchner. Por el contrario, tanto el reciente gobierno nacional como el provincial privilegiaron una definición de la inseguridad como un problema cuya resolución estaba subordinada al mejoramiento de la cuestión social. Sin embargo, llegaría un punto de inflexión en el año 2004 con el llamado caso Blumberg (14) y la consolidación del padre del joven asesinado como un referente mediático y como líder de multitudinarias marchas en reclamo de seguridad. Con un programa de reformas de orientación punitiva, al calor de estas movilizaciones se sancionaron un conjunto de leyes que impactaron en el aumento de la tasa de encarcelamiento, que ya se venía duplicando desde mediados de los años noventa. La reacción estatal combinó la adopción de muchas de las leyes de endurecimiento del sistema penal con una propuesta alternativa que insistía en la necesidad de una reforma policial. Así, el gobierno de Solá sin disputar la definición del problema que se focalizaba por entonces en los secuestros, robos y homicidios, dispuso la designación de Arslanián y la reactivación de la reforma policial como respuesta política a esta coyuntura. El flamante ministro confrontó públicamente con Blumberg y orientó su gestión al fortalecimiento de la estructura de conducción civil de la policía. Avanzó en la organización de una nueva jerarquía y unificó el escalafón policial eliminando la distinción entre oficiales y sub-oficiales. También se apostó a la descentralización y especialización de distintos cuerpos y se creó una nueva policía, la Buenos Aires 2. Se fortaleció el control del accionar policial a través de una auditoría de asuntos internos con un fuerte perfil civil y se incorporaron dispositivos de participación comunitaria. Según el gobernador Solá al inaugurar la sesión legislativa del año 2006:

“Nuestra propuesta fue tener otra policía y una justicia penal creíble. Hemos profundizado la reforma policial en cinco ejes fundamentales: primero, la descentralización y la desconcentración; segundo, un nuevo escalafón; tercero, la academia, en todo el sentido de la palabra; cuarto, el control de la corrupción y del abuso policial; y quinto, la participación de la comunidad en la política de seguridad, o sea, los foros...”

La mayoría de las iniciativas más radicales de esta experiencia fueron desmanteladas durante el gobierno de Scioli, fundamentalmente aquellas destinadas a fortalecer el diseño, gestión y evaluación civil de las prácticas policiales. Pero interesa llamar la atención sobre algunos cambios operados durante la gestión Arslanián, que continúan vigentes. A modo de ejemplo cabe consignar el sistema 911 de centralización de denuncias y derivación de recursos, que ha transformado ciertas rutinas del trabajo policial y mediado la relación con la ciudadanía, a pesar de haber sido re-estructurado en años recientes, socavando algunas de sus potencialidades.

Antes de culminar la breve presentación de este período, es importante subrayar que más allá del movimiento entre reforma y contra-reforma que signará estos doce años estudiados, el rasgo más estable de la política criminal en la provincia de Buenos Aires es el impactante incremento en la tasa de encarcelamiento. Se trata de una política que inicia a mediados de los años noventa y continúa hasta la actualidad, pasando de una tasa de 75 detenidos cada 100 mil habitantes en 1996 a la cifra de 174 en 2012. (15) Este crecimiento no guarda proporción con el crecimiento del delito sino que responde al patrón de las distintas reformas legislativas que generalizan el uso de la prisión preventiva y el agravamiento de las condiciones de detención. La selectividad en términos de clase es otro rasgo estructural del sistema penal. En el año 2005 la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió una sentencia en el denominado caso Verbistky (16) que fijó un procedimiento de diálogo entre distintos actores públicos y privados para definir las medidas necesarias para superar la grave crisis carcelaria. Tanto la habilitación de actores de la sociedad civil (organismos de derechos humanos) en la discusión sobre la política criminal, en este caso penitenciaria, como la propia intervención de la Corte Suprema en el ámbito provincial es un hito que expresa el nuevo rol del activismo de los derechos humanos y del propio poder judicial en esta materia. Si dudas, el protagonismo en el debate público y en la disputa judicial de estos actores será otra de las improntas de los últimos años.

Scioli y la “contra-reforma” (2007-2011)

Nuevamente, la inseguridad fue un tema central en la campaña para elegir gobernador en el año 2007 y los posicionamientos con respecto a la gestión del Ministro Arslanián fue uno de los ejes de ese debate. (CELS, 2008). El candidato oficialista Daniel Scioli mantuvo un discurso moderado que destacaba los lineamientos generales de este proceso, señalando la necesidad de introducir algunos cambios. Sin embargo, desmantelará los pilares de la reforma, volviendo al viejo modelo delegativo de la seguridad en la propia institución policial. Su primer ministro de Seguridad, Carlos Stornelli (2007-2010), declaró que “venía a corregir años de desaciertos” y el propio gobernador destacó que había que “dotar de mayor

capacidad de fuego a la policía“(Ugolini:2013;253). Así, durante su primer gobierno se realizaron modificaciones a la ley 13.201 que volvieron a centralizar la fuerza en un Jefe Policial y se retornó al doble escalafón. Estas medidas fueron interpretadas como parte de una “contra-reforma”, que interpelaba a la institución policial en torno a la idea de “reparación”:

“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).

La negociación con los sectores policiales relegados por Arslanián y la reivindicación de las tradiciones policiales fueron parte de las declaraciones gubernamentales de aquellos años. Por entonces, tanto las encuestas de opinión como los medios masivos de comunicación continuaron destacando a la “inseguridad” como prioridad provincial y el gobierno provincial retomó este diagnóstico, buscando conectar con ese discurso. Las medidas adoptadas transitaban por el refuerzo de la cantidad de recursos implicados en la actividad policial: sumar personal para tareas de vigilancia, patrulleros, chalecos, armas, municiones. En el marco de la ya señalada tendencia de profundización del encierro y restricción de las excarcelaciones, se destacó la aprobación de leyes (17) que agravaron la orientación de la política criminal hacia el delito desorganizado y/o hacia los eslabones más débiles de las redes delictivas. La búsqueda de profundizar la intervención policial sin el posterior control judicial constituyó otra de las propuestas recurrentes que se expresó en el año 2009 con el proyecto de Código Contravencional. Esta iniciativa no prosperó y concentró el repudio de una pluralidad de actores que se organizaron a fin de bloquear su sanción, en la Primera Audiencia Pública de la provincia. La apuesta por la multiplicación de dispositivos de saturación territorial con su impronta estigmatizadora y clasista no sólo fue impulsada por el gobierno de Scioli. También el gobierno nacional lanzó en el año 2009 el Programa Nacional de Seguridad Ciudadana que dispuso la presencia de gendarmes y prefectos en algunos barrios populares de la provincia. Se trata de una nueva política en la provincia y el país que continúa vigente y que constituye una de las grandes novedades en materia de seguridad en la última década, al sumar fuerzas con formación militar a la política de seguridad interior.

En materia de resistencias a este programa, se destaca el Acuerdo por la Seguridad Democrática presentado públicamente en 2009 que reunía a referentes de distintos partidos políticos y organizaciones sociales identificadas con la consigna de una seguridad democrática. Las medidas contra-reformistas que venía sosteniendo la gestión Scioli en materia de seguridad, junto con la avanzada expresada en proyectos como el citado código contravencional se ubicaban en las antípodas del ideario del ACD que reunía en sus filas

académicos, referentes de los derechos humanos y líderes políticos. La capacidad de este espacio para disputar sentidos y proponer alternativas ha perdido fuerza en los últimos años. También se ha diluido la distinción entre dos agendas de la seguridad al interior del Frente para la Victoria, diferencia que pareció reforzarse en el año 2009, pero que fue perdiendo fuerza discursiva y no logró traducirse en un programa de reformas.

La declaración de emergencia en Seguridad Pública ¿quiebre o continuidad?

Desde su primer mandato el gobernador Scioli privilegió el tema del delito y la inseguridad como eje de su discurso y programa de gobierno. En el tramo final de su segunda gestión, durante el año 2014, impulsó una serie de medidas que profundizan el carácter regresivo en materia de derechos de su política de seguridad. En marzo de 2014 y en el marco de una nueva “ola” mediática de inseguridad decreta la Emergencia en materia de Seguridad (18) que vuelca recursos a una nueva apuesta a la policialización, establece nuevos controles y dispositivos que limitan la circulación por el territorio provincial especialmente para quienes se transportan en motos. También habilita el llamado a personal retirado de fuerzas de seguridad y permite la utilización de las comisarías como lugares de detención. Los controles vehiculares, los cacheos en ómnibus y los operativos de control focalizados en motociclistas han avanzando en distintas jurisdicciones de la provincia de Buenos Aires y en algunos distritos han sido impulsados al calor de los distintos dispositivos municipales de seguridad que avanzaron en los últimos años. Imágenes hasta hace pocos años inéditas de requisas en transporte público y controles de vehículos se observan cotidianamente en la provincia. También, las últimas declaraciones oficiales en el marco de la emergencia pública expresan una retórica nueva: se reportan y publicitan desde el Ministerio de Seguridad, datos sobre la cantidad de “abatidos” en enfrentamientos desde la declaración de emergencia, como parte de los logros de la nueva medida. Todo esto se da en el marco de un nuevo incremento de la cantidad de personas detenidas que llega a un record histórico: 33.166 personas en mayo de 2014. (19) Nunca antes el estado provincial detuvo a tantas personas y los niveles de hacinamiento son inéditos. El carácter reciente de esta nueva vuelta tuerca en la política de seguridad provincial nos impide analizar el juego de resistencias y respaldos que concitará. Hasta la fecha no ha despertado abiertas críticas de la oposición y solo ha sido objetado por organizaciones de derechos humanos.

A la hora de cerrar este breve repaso, es necesario destacar la centralidad de la cuestión policial a lo largo de todo el período. El debate en torno a la creación de las policías municipales ocupó el centro de la agenda provincial en los últimos años, alimentada por el interés de los intendentes por conducir sus propios cuerpos policiales ante la creciente importancia del tema en la política local. Sin dudas, el involucramiento de los actores

municipales en el tema, se trata una de las grandes novedades políticas e institucionales. En 2014 y en el marco de la Declaración de Emergencia, mediante la resolución 835/14 (20) se creó una nueva policía local que, según los especialistas, sólo establece una descentralización operativa de la policía bonaerense. Otro de los ejes del balance destaca el escaso avance en la profesionalización e institucionalización de una burocracia especializada en la materia. A pesar de la proclamada centralidad que el tema ha tenido en estos últimos 15 años, la provincia aun carece de un sistema confiable de estadísticas que permita diagnosticar seriamente la cuestión. Tras las sucesivas reformas legales y a pesar del crecimiento y complejización de los mercados ilegales, el sistema penal bonaerense funciona sobre la base de la persecución de los delitos desorganizados que la policía descubre en la calle. La policía continúa siendo una institución desprofesionalizada y organizada con criterios anacrónicos. Las denuncias por violaciones a los derechos humanos y actos de corrupción no han cesado a lo largo de los años analizados. Como telón de fondo, la lógica mercantil que regula la seguridad privada coloca en la calle un ejército de vigiladores y guardias que al menos iguala la cantidad de efectivos de la policía de la provincia de Buenos Aires y cuya estructuración por parte del estado es más que precaria. El despliegue de dispositivos de video-vigilancia públicos y privados y un pujante mercado de la “seguridad” refuerza la desigualdad en los territorios. Hacia el final del período de estudio y de cara a las elecciones presidenciales de 2015, se ha desdibujado la presencia pública de la disputa entre dos modelos de políticas de seguridad.

Notas

(1) 15.625.084 millones según el Censo 2010.

(2) En 2013 se iniciaron 694.246 Investigaciones Penales Preparatorias (IPP) según el Sistema Informático del Ministerio Público.

(3) Observatorio de Políticas de Seguridad de la provincia de Buenos Aires. Consultado 20/5/ 2014 en www.observaseguridad.fahce.unlp.edu.ar

(4) Los números provinciales entre 2003-2007 no son confiables y existe una alta controversia entre distintas fuentes. Por el contrario existen datos comparables y relativamente confiables entre 2008-2013. La tasa de homicidio en 2008 fue de 9,6 llegando en 2012 a 7,7. En 2013 la tasa fue de 8,3. (Observatorio de Políticas de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, 2013)

(5) Lorenc Valcarce, citado en Kessler: 2009, página 79.

(6) Fundamentalmente el atentado a la sede de la AMIA y el asesinato del reportero gráfico José Luis Cabezas, en los cuales se evidenció la participación policial.

(7) Tanto la intervención como la reforma policial fueron respaldadas por representantes políticos de la Alianza UCR- Frepaso con quienes se acordó la ratificación legislativa. Primero se avanzó en una intervención civil a cargo de Luis Lugones y luego en la creación del Ministerio de Seguridad.

(8) Ley 11.922 del año 1997.

(9) Ley 12.061 de 1998

(10) Ley 12.154 de 1998

(11) Ley 12.155 de 1998.

(12) Nos referimos fundamentalmente a las movilizaciones sociales que culminaron con la renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de 2001, tras meses de colapso político-institucional y el agravamiento de la crisis económica y social.

(13) En un operativo conjunto entre fuerzas policiales y militares que fue el primero de este tipo en democracia (Svampa: 2014)

(14) Se trata de secuestro seguido de muerte del joven Axel Blumberg. El caso tuvo gran cobertura mediática e impacto político. El joven apareció asesinado el 23 de marzo de 2004 y el 1 de marzo fue la primera marcha convocada por su padre. El 13 de abril asume como Ministro de Seguridad Bonaerense León Arslanián.

(15) Según datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

(16) En noviembre de 2001 el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) interpusó un habeas corpus colectivo ante el Tribunal de Casación Penal de la provincia de Buenos Aires en defensa de todas las personas privadas de su libertad en la provincia de Buenos Aires, detenidas en unidades policiales. Esto se da en el marco de una crisis de hacinamientos en la cual las personas detenidas en comisarías duplicaban la cantidad de plazas disponibles. Tras el rechazo de la acción en el Tribunal de Casación, se logra en 2005 el fallo de la Corte Suprema. Para un análisis exhaustivo ver Courtis Cristián en www.cels.org.ar/common/documentos/courtis_christian.pdf

(17) Por ejemplo durante 2008 se destacan tres normas. La aprobación de la Ley 13.811 que establece un procedimiento especial para delitos descubiertos en flagrancia. La ley 13812 modifica la competencia del Tribunal de Casación. La ley 13943 revierte el principio de excepcionalidad de la prisión.

(18) Decreto 220 de marzo de 2014 que habilita la emergencia por doce meses.

(19) Según datos del Registro Único de Detenidos (RUD) de la provincia de Buenos Aires.

(20) Se trata de una resolución del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Bibliografía

Arslanián, León (2008) Un cambio posible. Delito, inseguridad y reforma policial en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires: EDHASA.

Bergman, Marcelo y Kessler, Gabriel (2009), "Vulnerabilidad al delito y sentimiento de inseguridad en Buenos Aires", *Desarrollo Económico*, Volumen 48, N° 190-191.

CELS. Centro de Estudios Legales y Sociales. *Informe sobre situación de derechos humanos en Argentina*. Años 2002-2003; 2004; 2008; 2009; 2012.

Comité contra la Tortura, Comisión Provincial por la Memoria. *Informe Anual*. Años 2005-2006; 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013.

Courtis Cristián. El caso "Verbitsky": ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos? En http://www.cels.org.ar/common/documentos/courtis_christian.pdf. Consultado 20/5/2014.

Frederick, Sabina (2008) *Los usos de la fuerza pública: debates sobre militares y policías en las ciencias sociales de la democracia*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional y Universidad Nacional de General Sarmiento.

Galeano, Diego (2005) *Gobernando la Inseguridad: entre políticos y expertos*, en Kaminsky, Gregorio, *Tiempos inclementes, culturas policiales y seguridad ciudadana*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad de Lanús.

Isla, Alejandro y Míguez, Daniel (2010) *Entre la inseguridad y el temor. Instantáneas de la sociedad actual*. Buenos Aires: Paidós. Capítulo 1: Las condiciones estructurales.

Kessler, Gabriel. (2009) *El sentimiento de Inseguridad. Sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo XXI. Capítulo 2 y 3.

Observatorio de Políticas de Seguridad de la provincia de Buenos Aires (2014) *Informe Delitos y Violencias en la provincia de Buenos Aires 2009-2012: un análisis a partir de la estadística oficial*. La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponible en www.observaseguridad.fahce.unlp.edu.ar/

Saín, Marcelo. (2008) *El leviathan azul. Capítulos 4 y 5*. Siglo XXI Editores, Buenos Aires. Argentina.

Saín, Marcelo (2010) *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Sozzo, Máximo (2005) "Metamorfosis de los discursos y prácticas sobre seguridad urbana en la Argentina" en Dammert, Lucía y Bailey John, *Seguridad y reforma de las Américas*, México: Siglo XXI.

Sozzo, Máximo (2008) "Pintando con números: fuentes estadísticas de gobierno y control de la cuestión criminal", *Inseguridad, prevención, policía*. Quito, FLACSO.

Ugolini, Agustina (2013) "La división entre oficiales y sub-oficiales en la policía bonaerense: de su problematización a la acción política pública" en Barreneche, Osvaldo y Oyhandy, Angela, *Leyes Justicias e Instituciones de Seguridad en la provincia de Buenos Aires (comp.)* La Plata, Argentina, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

FUENTES CONSULTADAS:

Discursos de apertura de sesiones legislativas del Poder Legislativo de la provincia de Buenos Aires. Años 2002-2014.

Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires.

Boletín Informativo del Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires.

Recibido: 17 de febrero de 2014

Aceptado: 15 de abril de 2014

Publicado: 11 de septiembre de 2014